

Strasbourg, 15 février 2008

Public
Greco RC-II (2007) 14F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport de conformité sur la Grèce

Adopté par le GRECO
lors de sa 36^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 11-15 février 2008)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'évaluation du Deuxième cycle sur la Grèce lors de sa 26^e Réunion Plénière (9 décembre 2005). Le Rapport (Greco Eval II Rep (2005) 6F) a été rendu public par le GRECO le 13 décembre 2005, suite à l'autorisation des autorités grecques.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités grecques avaient présenté, le 5 novembre 2007, leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Il était apparu que les informations fournies n'étaient pas suffisamment détaillées ni suffisamment précises ; le Bureau du GRECO avait alors décidé d'accorder aux autorités grecques un délai supplémentaire pour qu'elles complètent le Rapport de Situation et reporté l'examen du Rapport de Conformité (Rapport RC) au GRECO 36. En dépit des deux reports consécutifs de la date limite de remise du complément d'information demandé (7 décembre, puis 16 janvier) et d'une relance formelle, les autorités grecques n'ont pas mis à profit le temps supplémentaire qui leur était accordé. Le présent rapport de conformité repose donc sur les informations lacunaires fournies à l'origine dans le rapport de situation, complétées avec des éléments des commentaires soumis lors du processus de rédaction du rapport et sa discussion en plénière.
3. Lors de sa 26^e Réunion Plénière (5-9 décembre 2005), le GRECO a chargé, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, l'Arménie et l'Espagne de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. M. Karen GEVORGYAN a été désigné au titre de l'Arménie et M^{me} Elsa GARCIA-MALTRAS a été désignée au titre de l'Espagne respectivement. Le Secrétariat du GRECO a assisté les Rapporteurs dans l'élaboration du Rapport RC.
4. Le Rapport RC vise à évaluer les mesures adoptées par les autorités grecques pour se mettre en conformité avec les recommandations énoncées dans le rapport d'évaluation.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que le GRECO avait adressé 10 recommandations à la Grèce dans son rapport d'évaluation. Les paragraphes suivants statuent sur la mise en conformité avec ces recommandations.

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé de réexaminer l'application des dispositions existantes en matière de dépistage, saisie et confiscation des produits de la corruption et, le cas échéant, dispenser une formation appropriée et augmenter les ressources allouées en vue d'accroître l'efficacité des enquêtes financières.*
7. Les autorités grecques soulignent que le cadre existant en matière de dépistage, de saisie et de confiscation des produits de la corruption garantit déjà l'efficacité des enquêtes financières, mais que des améliorations sont toujours possibles. Par conséquent, afin de rationaliser et de renforcer davantage les dispositions réglementaires afférentes dans la législation à venir, l'article 12 de la Loi 3560/2007 sur la ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) prévoit que les mesures de dépistage, de saisie et de confiscation concernant les infractions terroristes – dont la loi facilite l'application – sont également applicables aux délits de corruption. En outre, en application de la Loi 3424/2005, la Cellule grecque de renseignement financier (autorité nationale de lutte contre le blanchiment d'argent) a été établie en tant qu'entité

distincte et indépendante et pourvue d'effectifs permanents ; elle dispose de pouvoirs étendus pour identifier et saisir les produits issus des activités de blanchiment d'argent, y compris de corruption (les infractions de corruption étant des infractions principales en matière de blanchiment d'argent).

8. Les autorités grecques indiquent par ailleurs que le ministère public et les services de répression continuent de former leur personnel aux délits financiers, en mettant particulièrement l'accent sur les questions liées à la corruption, notamment le dépistage, la saisie et la confiscation des produits tirés de ces activités illicites. Le Service spécial d'enquête¹ (en anglais SIS), principale unité de lutte contre la corruption, continue d'organiser des séminaires hebdomadaires sur des questions pratiques de répression de la corruption, où les problèmes de dépistage, de saisie et de confiscation occupent une place importante. L'Académie de police organise aussi régulièrement des séminaires sur ce sujet dans le cadre de la formation du personnel muté dans les unités de délits financiers, préalable à la promotion à des postes d'encadrement. Des membres du Service spécial d'enquête sont souvent invités à y faire part de leur expérience. Le programme standard de formation de l'Académie de police au premier échelon d'officier intègre également des cours spéciaux sur les délits financiers, y compris de corruption. Depuis 2004, l'Ecole nationale de la magistrature intègre, dans son programme destiné aux nouveaux élèves, un cours sur les délits financiers et le blanchiment d'argent, qui couvre également les questions de corruption nationale et transnationale ; un nouveau cours a été ajouté en 2007 sur la corruption des agents publics, qui met particulièrement en avant la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales faisant intervenir des agents publics étrangers et la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption. Par ailleurs, deux nouveaux séminaires à destination des juges et des procureurs sont régulièrement programmés : « Corruption d'agents publics étrangers » et « Transparence et corruption, sous l'angle spécifique du blanchiment d'argent ».
9. Les autorités grecques indiquent également que le Ministère de la justice a initié une réforme majeure portant sur l'élaboration d'un nouveau code pénal et nouveau code de procédure pénale. Des comités de rédaction ont été créés (impliquant des juges, des procureurs, des universitaires et des praticiens) et les travaux ont déjà commencé. Les dispositions sur les mécanismes de saisie et de confiscation seront re-examinées dans ce contexte. L'extension à tous les délits de corruption des mécanismes disponibles contre le financement du terrorisme (article 12 de la loi 3560/2007) constituent une solution à court terme, dans l'attente de l'adoption des nouveaux codes. Les mesures prévues par l'article 12 sont coordonnées au niveau central et plus rapide à mettre en œuvre, avec des délais plus courts : par exemple, les demandes de levée du secret bancaire émanant du SIS sont traitées par le procureur qui lui est rattaché et non plus par le procureur général lui-même. Par ailleurs, le Président de la cellule de Renseignement Financier peut ordonner lui-même, en cas d'urgence, des mesures des mesures de gel des avoirs au lieu de passer par le canal du procureur général, ce qui prend inévitablement plus de temps (voir aussi recommandation ii).

¹ En vertu de l'article 4 de la Loi 2656/1998 (ratifiant la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales faisant intervenir des agents publics étrangers), le Service spécial d'enquête (dont le sigle grec est YPEE) est spécifiquement chargé des enquêtes relatives aux délits financiers, y compris de corruption. Les compétences et les pouvoirs de l'YPEE (autrefois appelé Bureau des délits économiques et financiers – en anglais SDOE) sont énoncés dans la Loi 2343/1995, acte fondateur de l'YPEE, et dans le décret présidentiel d'application 218/1996 modifié par les décrets présidentiels 152/1997 et 154/1997. Pour garantir son indépendance, l'YPEE n'est pas intégré à la hiérarchie administrative mais fait directement rapport au ministre de l'Economie et des Finances. L'YPEE recrute selon ses propres règles d'organisation interne ; il se compose de fonctionnaires du ministère de l'Economie et des Finances et de personnel scientifique spécialisé. Les chefs de service sont choisis par un comité spécial composé de 9 membres et présidé par un conseiller juridique auprès de l'Etat.

10. Le GRECO prend note des informations fournies. Il rappelle que la recommandation avait pour objectif d'examiner un certain nombre de problèmes soulevés dans le Rapport d'évaluation du Deuxième cycle : manque d'harmonisation des dispositions législatives et manque de clarté concernant la possibilité de saisir et de confisquer les instruments de corruption, nécessité – reconnue par les autorités grecques – de réexaminer certaines dispositions, difficultés pour les simples enquêteurs à disposer des habilitations nécessaires pour identifier et saisir les biens (les habilitations étant régies par différents textes de loi, comme le souligne le Rapport d'évaluation), manque de ressources, de personnel et de formation. En outre, lors de la visite sur place, le manque de statistiques et d'informations sur les enquêtes de corruption n'a pas permis de tirer de conclusions favorables sur les pratiques en cours².
11. Il semblerait que les conditions de recours aux mesures temporaires applicables aux produits de la corruption aient été assouplies dans une certaine mesure. Les informations disponibles ne permettent pas d'évaluer précisément les améliorations apportées et il semblerait que des lacunes identifiées à l'époque de la visite demeurent (en particulier des manques de cohérences dans la législation pénale et les pouvoirs limités des autorités ordinaires d'enquête). Cela montre l'importance de revoir ces questions plus largement à l'occasion de la révision du nouveau pénal et nouveau code de procédure, comme cela est prévu par les autorités grecques ; pour l'heure, il semble que ce travail en soit à un stade précoce et que les résultats demeurent incertains. Il est également difficile de savoir dans quelle mesure les diverses offres de formation, déjà existantes ou nouvellement créées, répondent effectivement à la recommandation et il semblerait que les seules nouvelles initiatives concernent les juges et procureurs³. Enfin, à l'exception des membres de la cellule de renseignement financier dorénavant employés à temps complet et dont il est indiqué que le nombre a été accru (sans que des chiffres soient toutefois donnés), il est difficile de déterminer si le besoin en personnel supplémentaire et autres ressources a été étudié, ou si les organes concernés se sont vus allouer de telles ressources supplémentaires (notamment les enquêteurs de la police générale et le procureur rattaché au SIS/SDOE⁴). Pour ces raisons, le GRECO ne peut conclure à la prise en compte effective de la recommandation dans son ensemble.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

13. *Le GRECO avait recommandé de renforcer le dispositif anti-blanchiment d'argent pour accroître son efficacité et sa contribution à la lutte contre la corruption, d'élaborer des directives et de dispenser une formation à la détection de la corruption.*

² Les autorités grecques indiquent par ailleurs qu'une initiative a été lancée, visant à collecter des statistiques à partir d'un système en ligne conçu pour centraliser les données relatives aux diverses étapes de procédure dans les affaires de terrorisme, corruption et blanchiment de capitaux. Ce projet (actuellement en phase d'essai dans un petit nombre de petits tribunaux de première instance) impliquera la désignation d'un employé chargé, auprès de chaque tribunal, d'enregistrer ces informations et de les transmettre au ministère de la justice.

³ Le Rapport d'évaluation reconnaissait déjà l'existence en Grèce de formations dispensées à l'École de la magistrature en matière de saisie et de confiscation.

⁴ Les autorités grecques estiment que du fait que le procureur rattaché au SIS/SDOE assure une permanence 24/27 et 7/7, la fonction est en réalité assurée par différentes personnes qui se relayent. Ces procureurs ont habituellement une expérience en matière de lutte contre la délinquance économique-financière et ils suivent des formations spéciales à l'École de la magistrature avant leur prise de fonction.

14. Les autorités grecques signalent que le statut et la situation de la Cellule de renseignement financier (CRF) ont été modifiés par la Loi 3424/2005. La Cellule est devenue l'Autorité nationale pour la lutte contre le blanchiment d'argent et a retrouvé son statut d'entité distincte et indépendante. Il est indiqué que cela s'est traduit par une amélioration significative de ses effectifs et infrastructures. Le ministère de l'Economie et des Finances (www.mnec.gr) a actualisé la législation sur le blanchiment d'argent en décembre 2006 en intégrant dans le droit grec la Directive 2001/97/EC, la décision-cadre 2001/500/JHA et les recommandations du GAFI pertinentes. Les autorités fournissent une traduction de la version de la Loi 2331/1995 sur « la prévention et la répression du blanchiment d'argent », telle qu'elle a été amendée. Elles indiquent également que les sociétés d'assurance doivent à présent signaler à la CRF les transactions suspectes, et qu'un organe indépendant de contrôle des assurances⁵ a été créé et chargé notamment d'organiser des séminaires et mettre en œuvre d'autres actions d'information/sensibilisation (ce qu'il a commencé à faire malgré sa création récente début 2007). En outre, il est prévu d'intégrer la Directive 2005/60/EC (3^e Directive de la CE relative à la lutte contre le blanchiment d'argent) cette année. L'Autorité nationale est à l'origine d'une série de séminaires destinés à sensibiliser davantage juges, procureurs et avocats aux nouvelles dispositions législatives. Les autorités grecques indiquent que des formations sur le blanchiment d'argent, considérées comme prioritaires, sont régulièrement dispensées à l'Académie de police, à l'Ecole nationale de la magistrature et au cours de séminaires de formation continue pour le Service spécial d'enquête, le Conseil de surveillance des comptables et commissaires aux comptes (ELTE), l'Institut grec des Commissaires aux Comptes et les associations du barreau.
15. Le GRECO prend note des informations fournies. Il rappelle que le Rapport d'évaluation du Deuxième cycle résumait les lacunes du système anti-blanchiment d'argent comme suit : « L'EEG nourrissait de sérieux doutes quant à l'efficacité du dispositif anti-blanchiment d'argent et à sa contribution à la lutte contre la corruption, notamment pour les raisons suivantes : i) certaines institutions ayant le devoir de signaler des transactions suspectes, telles que les compagnies d'assurance, ne l'avaient pas fait jusqu'à présent⁶ ; ii) les institutions et professions tenues de signaler des transactions suspectes du point de vue du blanchiment d'argent n'ont reçu ni directives ni formation sur la manière de déceler la corruption ; iii) certaines institutions et professions – telles que celles figurant dans la 2^e Directive de la CE relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux (par exemple les commissaires aux comptes et les avocats privés) – n'étaient pas formellement tenues, en vertu de la loi grecque sur la lutte contre le blanchiment d'argent, de signaler les soupçons de blanchiment de capitaux à la Cellule de renseignement financier (CRF) ; iv) cette CRF ne pouvait pas suspendre formellement une transaction suspecte ; et v) manquait manifestement de personnel, ce qui l'obligeait à recruter des analystes de l'Organe pour la poursuite de la délinquance économique (SDOE/YPEE) au cas par cas pour analyser les déclarations de transactions suspectes. L'EEG a appris que la Grèce avait élaboré un projet de loi sur ces questions mais, en l'absence d'informations précises, n'a pas pu évaluer dans quelle mesure les modifications prévues pouvaient remédier aux lacunes qui viennent d'être évoquées. »
16. Les informations fournies par les autorités grecques (parmi lesquelles la version amendée de la loi anti-blanchiment 2331-1995) indiquent que des améliorations ont été apportées au dispositif anti-blanchiment. En particulier, la liste des entités assujetties à la législation anti-blanchiment a été étendue (et elle comprend à présent une énumération importante d'institutions financières –

⁵ Le Comité Hellénique de Supervision des Assurances Privées

⁶ La Cellule grecque de renseignement financier (CRF) a informé l'EEG que 80% des déclarations provenaient du secteur bancaire et le reste de la police, du SDOE et des marchés financiers helléniques. Au moins 3 % de ces déclarations concernaient des affaires de corruption.

dont les sociétés d'assurance-vie – et des entités et professions non financières telles que les auditeurs et avocats). Par ailleurs, la CRF dispose à présent de la faculté – en cas d'urgence – de suspendre les transactions financières et de bloquer des transactions portant sur des biens immobiliers (art. 5 de la loi 2331/1995 amendée). D'un autre côté, les informations ne permettent pas une vue précise des améliorations concernant les effectifs de la CRF (en particulier les analystes), les mesures exactes de sensibilisation/orientation/formation mises en place concernant la détection de la corruption (ou du blanchiment lié à la corruption) et celles portant sur le problème des entités signalant peu ou pas de transactions suspectes (autres que celles qui n'étaient pas sur la liste de la loi 2331/1995 à l'époque de la visite sur place). Enfin, il n'est pas fourni d'informations (en particulier concernant les transactions signalées, celles qui porteraient sur des cas éventuels de corruption, leur origine) qui permettraient au GRECO de conclure que le système anti-blanchiment est devenu plus efficace. En conclusion, il apparaîtrait que des progrès ont eu lieu concernant certains aspects de la recommandation ii, mais le GRECO n'est pas en mesure de conclure, pour l'heure, que celle-ci a été pleinement prise en compte.

17. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

18. *Le GRECO avait recommandé d'assurer le suivi approprié de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la liberté d'information.*
19. Les autorités grecques indiquent que l'accès à l'information est, de l'avis général, un domaine où les réformes ont porté leurs fruits⁷. Tout citoyen peut avoir accès à tout type d'information administrative sans devoir justifier la légitimité de sa demande. En vertu de la nouvelle loi sur l'accès à l'information adoptée en décembre 2005, les entités administratives doivent satisfaire à une demande d'informations sous 10 jours et tout refus doit être motivé. Un demandeur débouté peut alors se tourner vers le procureur qui statue sur le champs sur la question de savoir si les informations demandées à l'administration sont de nature sensible ou pas, avant d'ordonner éventuellement la délivrance de celles-ci. Un réseau de Bureaux de conseils aux citoyens (Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών – KEP), géré par l'administration centrale, les régions, les départements et quasiment toutes les municipalités. Ce réseau a été établi pour obtenir des informations en ligne, d'une manière plus aisée et plus rapide. Le système traite des millions de demandes (les données pour 2006 indiquent 3 126 853 demandes déposées par 1 920 468 citoyens, contre 2 893 780 demandes déposées par 1 942 742 citoyens sur les neuf premiers mois de l'année 2007). Le réseau KEP est géré par le Ministère de l'intérieur et son fonctionnement fait l'objet d'un suivi par l'Inspecteur Général de l'Administration. Ce dernier a accès à tout moment au système en ligne, au nombre de demandes, de refus et d'autres informations pertinentes. L'Inspecteur Général soumet chaque année un rapport au Parlement qui contient un chapitre sur le fonctionnement du système, y compris d'éventuelles recommandations d'amélioration.
20. Le GRECO prend note des informations fournies. Il semblerait que la situation s'améliore, les autorités grecques se reposant largement sur les réalisations encourageantes obtenues grâce aux infrastructures existantes dans le domaine de l'accès à l'information. En dépit de cette confiance affichée, des incertitudes perdurent quant aux mesures particulières prises pour évaluer la mise en œuvre et les effets pratiques de la nouvelles loi adoptée en décembre 2005

⁷ Elles qualifient cela de « *success story* » dans la mesure où le système est présenté comme un exemple de bonnes pratiques dans divers forums, y compris dans le contexte de la coopération technique internationale.

(censée supprimer l'obligation pour les citoyens d'apporter la preuve de « l'intérêt légitime » pour avoir accès à des documents privés détenus par des organismes du secteur public). Le GRECO se félicite de l'existence de données statistiques, preuve de la mise en place d'outils de suivi, mais souligne l'absence d'explications complémentaires relatives à leur signification/impact (articulation du système de demandes en ligne avec les méthodes classiques d'accès aux informations, nombre de demandes acceptées ou rejetées et pour quel motif, délais et durée moyenne pour obtenir les informations et documents etc.). Cela dit, le GRECO prend note de l'attention accordée par l'Inspecteur Général de l'Administration au nouveau réseau de Bureaux de conseils aux citoyens, et de sa faculté d'obtenir des informations sur le fonctionnement du système en pratique, y compris le dispositif de demande en ligne, et de faire rapport au parlement en la matière. De ce fait, il semblerait que l'Inspecteur Général de l'Administration soit en mesure d'exercer un suivi quant aux nouvelles infrastructures.

21. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iv.

22. *Le GRECO avait recommandé de faire en sorte que tous les agents publics, fonctionnaires ou autres, soient liés par des règles et directives appropriées conçues pour prévenir la corruption (concernant notamment l'éthique, l'attitude qu'il convient d'adopter à l'égard des cadeaux et face aux risques de corruption) et bénéficient d'une formation adéquate ; renforcer le contrôle des procédures de sélection des agents publics ; et de veiller à mettre en place un système effectif d'évaluation de leurs performances.*
23. Les autorités grecques indiquent que le ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation (www.ypes.gr) vient d'achever ses travaux concernant la promulgation d'un nouveau Code de la fonction publique, adopté en vertu de la Loi 3528/2007 en octobre 2007. Le nouveau Code définit en détail les critères de sélection (articles 4-10), de nomination (articles 11-23) et de promotion des fonctionnaires (articles 76-98) ; il recense également, à l'article 107, un ensemble d'infractions et de procédures disciplinaires (régies par les articles 106-146), y compris les infractions de corruption : l'article 107 paragraphe q. considère comme manquement disciplinaire le fait « pour le fonctionnaire agissant dans le cadre de son devoir, d'accepter toute faveur matérielle ou échange, en contrepartie du traitement d'un dossier ». Les autorités grecques indiquent également que le Code ne contient pas d'autres référence aux cadeaux car il a été clairement entendu que l'article 107 s'applique aussi aux cadeaux et que de ce fait, il en résulte une interdiction générale de toute forme de présents. La corruption a reçu une attention prioritaire. La formation courante dispensée à l'Ecole de l'administration publique comprend divers cours sur les questions de la corruption et de l'éthique, tant au stade de la formation initiale qu'à celui de la formation continue. Le thème de la corruption, et les dispositions pertinentes applicables à la rotation des agents dans des services sensibles, les procédures publiques de nomination aux fonctions d'encadrement, les limitations de durée applicables à ces emplois sont autant de thèmes qui ont été abordés dans des circulaires internes et lors de séminaires de formation organisés régulièrement par les divers services concernant le Code de la fonction publique. Les informations ont également été mises à disposition en ligne (sur le site du Ministère de l'intérieur et des sites privés sur lesquels toutes les offres d'emploi ont été publiées).
24. Le Code vise principalement les fonctionnaires mais son application s'étend en fait à l'ensemble du secteur public, sauf dispositions spéciales qui existeraient au sein des entités publiques concernées (article 2), et les contrats des agents non titulaires Il est indiqué qu'en pratique, le Code couvre donc l'ensemble du secteur public pour ce qui est des procédures de sélection, de

nomination, d'évaluation des performances. La mise en œuvre pratique du mécanisme d'évaluation des performances relève également de l'inspecteur Général de l'Administration, dont les rapports annuels au Parlement contiennent toujours une vue d'ensemble des procédures⁸.

25. Toutes les procédures de sélection pour le secteur public en général impliquent le Conseil Supérieur de Sélection du Personnel (CSSP), qu'il s'agisse des postes d'agents titulaires ou des agents contractuels. Un débat a eu lieu en Grèce sur l'avenir des agents contractuels : une série très controversée de décrets présidentiels (PD 81/2003 tel qu'amendé par PD 164/2004 et PD 180/2004) mettant en œuvre la Directive 1999/70 a fini par assimiler les agents contractuels employés avant 2004 à des fonctionnaires. Actuellement la discussion porte sur les contrats de travail passés avec des entités créées par les municipalités : il a été précisé que ces contrats ne pourront être renouvelés au-delà d'une certaine période maximale, et dans le même temps, les agents employés de façon permanente par les municipalités ne peuvent être recrutés que par le biais du CSSP.
26. Comme indiqué ci-dessus, le personnel du secteur public au sens large est couvert par le Code de la fonction publique. Il prévoit que toutes les fonctions de direction doivent être pourvues par concours annoncé publiquement et basé sur une procédure d'évaluation (art. 84-86), que les rapports d'appréciation réguliers doivent être examinés par les conseils de service compétents (art. 159-162) et sous le contrôle de l'Inspection Générale de l'Administration Publique (art. 117), des sanctions disciplinaires en cas de non-respect du Code (art. 117-118) en sus d'éventuelles sanctions pénales et de l'obligation de dédommagement des citoyens et de l'Etat en cas de torts causés par le non-respect du Code (art. 38 qui prévoit par ailleurs un délai de prescription de 5 ans). Les autorités grecques indiquent que les fonctionnaires sont encouragés - par le biais d'incitations financières, de congés sabbatiques et de possibilités de promotions - à continuer à se former et passer des diplômes, en plus des formations disponibles dans le cadre de leur travail.
27. Le GRECO prend note des informations fournies. Le nouveau Code de la fonction publique adopté en 2007 introduit des changements importants concernant le recrutement, la carrière, les droits et obligations des fonctionnaires. Des mesures ont été prises pour rendre les procédures de sélection plus transparentes et développer les mécanismes d'évaluation des agents. Le GRECO salue le fait que la dimension de la corruption soit prise en compte et que le code couvre le secteur public dans son ensemble. Le GRECO regrette cependant que la question des règles éthiques pour les agents publics n'ait pas été abordée, en particulier en matière de réaction face aux cadeaux. D'un autre côté, il semblerait que les dispositions disciplinaires du nouveau Code, en particulier l'article 107, interdise toute forme de dons, et qu'il existe un accord général sur cette question. De ce fait, il apparaîtrait que les diverses préoccupations reflétées dans la recommandation aient reçu une réponse.
28. Le GRECO conclut que la recommandation iv. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

29. *Le GRECO avait recommandé de régler plus rigoureusement les conflits d'intérêts (y compris la migration abusive vers le secteur privé), incompatibilités et activités accessoires concernant l'ensemble des agents publics et de mettre en place un suivi approprié de l'application de la réglementation dans ce domaine.*

⁸ Les rapports sont disponibles, uniquement en grec toutefois, sous www.gedd.gr

30. Les autorités grecques indiquent que le nouveau Code de la fonction publique adopté en octobre 2007 comporte des règles détaillées sur les activités privées annexes (article 31), sur la participation dans des sociétés commerciales (article 32), sur les incompatibilités avec la nomination à un poste de parlementaire (article 33), à un poste d'avocat (article 34), ou à un poste accessoire dans le secteur public (article 35). Il est en outre interdit à un fonctionnaire de traiter des affaires dans lesquelles il pourrait avoir des intérêts personnels, y compris des affaires liées aux membres de sa famille. Pour de plus amples informations et des données statistiques (sur les procédures disciplinaires, leur nombre et leur issue), les autorités grecques renvoient aux rapports annuels présentés par l'Inspecteur général de l'Administration publique devant le parlement, disponibles sur Internet⁹. Les autorités grecques indiquent que l'introduction de restrictions à la migration abusive vers le secteur privé a été discutée et il a été estimé que les fonctionnaires ne quittent généralement la fonction qu'au moment de la retraite. Il existe toutefois des dispositions spécifiques pour les personnels de l'armée en charge des achats publics : ils ne peuvent être employés dans l'industrie de l'armement pendant une période de 4 années après avoir quitté la fonction publique ; en cas de non respect de cette limitation, la sanction applicable est la révocation des droits à la pension.
31. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite de l'adoption du nouveau Code de la fonction publique et est conscient qu'un certain nombre de nouvelles dispositions ont été intégrées pour tenir compte plus strictement des incompatibilités et des activités annexes des fonctionnaires. Comme indiqué précédemment (voir les informations fournies en relation avec la recommandation iv), le nouveau Code de la fonction publique est indiqué comme s'appliquant en pratique à l'ensemble du secteur public. L'absence de traduction des dispositions correspondantes et/ou d'informations plus précises rend, toutefois, difficile l'évaluation approfondie de la pertinence des changements introduits. La Grèce apparaît comme ayant certaines mesures isolées pour limiter le phénomène du « pantouflage » mais ici aussi, il est difficile de tirer des conclusions claires. Enfin, il reste difficile de déterminer dans quelle mesure le suivi du respect de ces mesures de prévention des conflits d'intérêt, incompatibilités et activités secondaires a été renforcé.
32. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

33. *Le GRECO avait recommandé d'assurer une protection appropriée aux donneurs d'alerte et de prendre toutes autres mesures jugées utiles pour encourager le signalement des faits de corruption.*
34. Les autorités grecques soulignent que le droit grec impose aux fonctionnaires, de façon générale, de signaler tout délit aux autorités compétentes (article 40 du Code de procédure pénale). Cette obligation a été reproduite à l'article 12 de la Loi 3560/2007 sur la ratification et la mise en œuvre de la Convention pénale sur la corruption et de son protocole additionnel (la loi a été publiée le 14 mai 2007 au Journal officiel n° 103). Ce même article 12 étend par ailleurs la protection des informateurs dans les affaires de criminalité organisée à toute personne fournissant des signalements ou apportant sa coopération au cours de poursuites relatives à un délit de corruption. Dans leurs commentaires les plus récents, les autorités grecques indiquent également que pour des raisons historiques, il existe en Grèce une forte protection syndicale des employés, y compris les donneurs d'alerte. Cela rendrait plus difficile les représailles éventuelles puisque les décisions en matière de promotions, transferts et progression générale dans la carrière sont

⁹ Cependant, le site Internet www.seedd.gr n'est disponible qu'en langue grecque.

prises par les commissions compétentes au sein des divers services, dans lesquelles siègent également les représentants des syndicats.

35. Le GRECO prend note avec satisfaction que la Grèce a étendu l'application des mesures de protection des témoins à ceux qui signalent des actes de corruption et coopèrent dans le cadre de procédures pénales. Le GRECO ne conteste pas le fait que les mesures de protection des témoins (censées avant tout assurer la protection physique) puissent également s'appliquer aux affaires de corruption graves. Cela étant, le Rapport d'évaluation l'explique, les motifs qui entrent en ligne de compte dans la recommandation vi sont clairement liés à la protection professionnelle des salariés et de leur carrière (contre les éventuelles représailles de leur employeur, de leurs supérieurs, de leurs collègues, etc.). Les autorités grecques n'ont pas indiqué précisément quelles étaient les mesures de protection des informateurs, ni si tout ou partie de ces mesures s'applique également pour protéger la situation et la carrière professionnelle d'un donneur d'alerte. L'implication des syndicats dans les décisions relatives à la carrière joue effectivement, dans certains cas, un effet dissuasif contre les mesures de représailles à l'encontre d'un donneur d'alerte. Toutefois, les autorités grecques devraient poursuivre leurs efforts et mettre également en place des mécanismes de protection professionnelle pour les personnes qui font part en toute bonne foi de leurs soupçons de corruption. S'agissant du signalement de la corruption (soit en interne, soit aux autorités d'instruction), il ne semble pas que la Grèce ait adopté de nouvelles mesures pour faciliter davantage dans la pratique le fonctionnement des mécanismes de signalement existants (que ce soit en vertu de l'article 37.2 ou de l'article 40 du Code de procédure pénale). Comme indiqué dans le Rapport d'évaluation, les salariés qui soupçonnent un acte de corruption s'en remettent en premier lieu à leur supérieur hiérarchique et les délits de corruptions sont rarement signalés (ou la plupart du temps de façon anonyme). Le GRECO demande instamment aux autorités grecques de réexaminer également cette partie de la recommandation et de mettre en place des mesures - de sensibilisation, d'encouragement, de politique interne - pour faciliter le signalement.
36. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

37. *Le GRECO avait recommandé d'accélérer l'adoption de la nouvelle loi instaurant un dispositif d'enregistrement centralisé des personnes morales qui soit adapté et d'assurer un suivi approprié de sa mise en œuvre.*
38. Les autorités grecques indiquent que la Loi 3419/2005, promulguée en décembre 2005, a instauré la création d'un Registre Central du Commerce (GEMI), géré par l'Union centrale des Chambres de Commerce (un bureau correspondant étant présent au niveau de chaque chambre de commerce). Toutes les sociétés de personnes (sociétés en nom collectif, partenariats spéciaux) et coopératives, y compris sous le régime de la Coopérative européenne et de la Societas Europaea, doivent se faire inscrire dans ce Registre, l'entité n'étant réputée constituée qu'à compter de la date d'enregistrement. Les associations de droit civil continuent de relever des tribunaux de première instance.
39. La Loi 3604/2007 qui modifie la Loi 2190/1920 sur les sociétés est entrée en vigueur le 8 août 2007. Le nouveau statut a modifié, actualisé et simplifié les réglementations sur les sociétés, adaptant ainsi, dans les faits, leur cadre réglementaire aux besoins d'une société moderne. L'article 7b de la Loi 2190/1920, complété par l'article 9, paragraphe 1, de la Loi 3604/2007, prévoit la création d'un Registre central des sociétés, conservé au ministère du Commerce, en

plus des registres déjà tenus dans chaque préfecture. Une prochaine décision ministérielle doit en exposer les détails. En tout état de cause, les registres de préfecture doivent être actualisés et coordonnés entre eux et avec le Registre central à tout moment. Un bureau GEMI (voir ci-dessus), faisant parti du Registre Central du Commerce, sera constitué au sein du ministère du Commerce ; il sera compétent pour l'enregistrement des sociétés anonymes, des sociétés bancaires et des sociétés d'assurance. Les sociétés assujetties à des exigences plus poussées en matière de publicité seront traitées au niveau central, par le ministère.

40. Les autorités grecques indiquent que le suivi général à l'égard du système est assuré par l'Union Centrale des Chambres de Commerce, qui est également responsable de la vérification des informations fournies et de l'imposition de sanctions, à l'exception du Registre des sociétés qui continue de relever du Ministère du Commerce pour ce qui est du contrôle et des sanctions.
41. Le GRECO comprend que le système d'enregistrement des personnes morales subit d'importants changements depuis la visite sur place. Les nouveaux registres centralisés pourraient se révéler un outil fort utile pour les personnes chargées des enquêtes et des poursuites de corruption et autres infractions graves, à condition que la dispersion et la gestion indépendante desdits registres n'entraînent pas de nouvelles complications et que des mesures techniques et pratiques appropriées soient mises en place. Même s'il manque encore des textes d'application avant que ces deux registres ne soient en mesure de fonctionner, la mise en place du nouveau système est quasiment achevée, ce qui montre que la Grèce a fait des efforts en la matière. Enfin, le GRECO note qu'il a été prévu des mesures de suivi du fonctionnement de ces nouveaux registres.
42. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation viii.

43. *Le GRECO avait recommandé de mettre en place un mécanisme pertinent d'interdictions professionnelles à l'intention des personnes reconnues coupables d'infractions pénales.*
44. Les autorités grecques indiquent que, conformément au système déjà en vigueur au moment de l'évaluation, toute personne reconnue coupable d'infraction pénale se voyait interdire la participation à un appel d'offre pour un marché public. La Grèce a récemment actualisé la législation sur les marchés publics via les décrets présidentiels 59/2007 et 60/2007, qui reprennent respectivement les Directives 2004/17 et 2004/18 modifiées par les Directives 2005/51 et 2005/75. Dès mars 2006, le Secrétariat général du Commerce avait émis des circulaires pour attirer l'attention de toutes les autorités compétentes sur l'interdiction professionnelle de toute personne reconnue coupable d'infraction pour participation à une organisation terroriste, pour corruption, pour fraude ou pour blanchiment d'argent. Pour donner suite à ces circulaires, le ministère du Développement a mis en place une nouvelle réglementation concernant la passation de marchés dans le secteur public, adoptée en juillet 2007 par le décret présidentiel 118/2007¹⁰. Les autorités grecques indiquent aussi qu'en l'absence d'autres dispositions au niveau de l'UE sur les interdictions professionnelles, le pays préfère dès lors prendre des mesures préventives dans le domaine des relations entre secteur public et celui de l'économie, plutôt que d'introduire des mesures générales d'interdictions professionnels dans le secteur économique et des affaires.

¹⁰ Pour de plus amples informations, les autorités grecques renvoient au site Internet du Secrétariat général du Commerce (www.gge.gr). Les informations du site ne sont disponibles qu'en langue grecque.

45. Le GRECO prend note avec intérêt de la mise en place de mesures visant à exclure des appels d'offre publics les personnes reconnues coupables d'infractions graves, y compris d'infractions de corruption. Cela étant, le GRECO souhaite expliquer de nouveau la nature exacte des questions en jeu (paragraphe 74 du Rapport d'évaluation), qui diffèrent; le Rapport d'évaluation l'explique comme suit : « *au cours de la visite sur place, il a été indiqué [à l'équipe d'évaluation du GRECO] que même une personne physique et/ou morale qui avait été condamnée pour un délit, y compris de corruption ou pour trafic d'influence, infractions comptables ou blanchiment d'argent, pouvait créer une société ou y participer, à l'exception des entreprises qui participent aux procédures de passation des marchés publics, des banques et autres sociétés d'investissement ou sociétés opérant dans le secteur du pétrole.* » Le GRECO considère également que les autorités grecques n'ont pas besoin d'attendre une nouvelle initiative de l'UE pour adopter des mesures telles que celles préconisées dans la recommandation.
46. Puisqu'il semblerait qu'aucune mesure spécifique n'ait été prise pour aborder la question des limitations professionnelles, le GRECO ne peut que répéter la conclusion de l'EEG, telle qu'elle figure dans le Rapport d'évaluation : « *pour renforcer la crédibilité de la politique anti-corruption, il est crucial d'imposer des interdictions professionnelles appropriées aux personnes reconnues coupables de délits économiques et financiers et de vérifier leur application effective et, le cas échéant, d'empêcher ces personnes d'occuper des fonctions de dirigeants au sein de personnes morales.* »
47. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ix.

48. *Le GRECO avait recommandé, à l'occasion de la ratification prochaine de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), de dispenser à tous les agents concernés une formation appropriée concernant la responsabilité des personnes morales afin de mettre pleinement à profit les dispositions et sanctions prévues en cas de corruption active, trafic d'influence et blanchiment d'argent ; et d'examiner la création d'un fichier des personnes morales ayant fait l'objet de sanctions pour des infractions pénales.*
49. Les autorités grecques soulignent que toutes les autorités d'instruction et de répression continuent de dispenser/recevoir des formations sur des sujets relatifs aux infractions financières, y compris à la corruption et au blanchiment d'argent. Ces activités intègrent (et, en réalité, dans le cas de l'Ecole nationale de la magistrature se concentrent sur ce point) la responsabilité des personnes morales, étant donné notamment que les sanctions prévues par le droit grec restent de nature administrative et non pénale.
50. Le Registre général des sociétés contient des informations sur la faillite ou la liquidation (effective ou en cours) des personnes morales. Le ministre du Développement peut en outre exiger l'ajout au Registre de catégories d'informations supplémentaires, faculté déjà exercée pour consigner au sein du ministère la liste des sociétés ayant fait l'objet d'une sanction pour corruption et donc exclues des appels d'offre publics. Les autorités grecques considèrent que l'existence de cette « liste noire » va au-delà des attentes de la deuxième partie de la recommandation.
51. Le GRECO prend note des informations fournies et rappelle que, selon le Rapport d'évaluation (paragraphe 65), le droit grec dispose que les personnes morales relèvent de la responsabilité administrative, y compris dans le cas de certains délits de corruption en vertu de la jurisprudence interne au pays, qui a été retenue lors de la ratification par la Grèce des Conventions de l'Union

européenne et de l'OCDE. Comme indiqué dans le Rapport, il n'a pas été possible, lors de la visite sur place, d'obtenir des informations sur certaines questions juridiques relatives au régime de responsabilité mis en place pour les personnes morales, ni sur son efficacité pratique. On prévoyait en principe que la ratification de la Convention pénale sur la corruption - STE n° 173 (dont un projet était présenté au parlement en décembre 2005) apporte des éclaircissements sur la question¹¹. Après avoir examiné la question de l'établissement d'un registre des sanctions (pour les personnes morales) pour corruption, le Ministère du Commerce a établi une « liste noire » des sociétés sanctionnées et donc exclues des appels d'offre publics, ce qui est certainement une initiative intéressante.

52. En ce qui concerne les actions de formation dans le domaine de la responsabilité des personnes morales, qui constitue l'élément principal de la présente recommandation, le GRECO note les efforts accomplis, en particulier au niveau de l'Ecole de la magistrature, même si les informations les informations fournies restent plutôt vagues.
53. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation x.

54. *Le GRECO avait recommandé d'étudier, en concertation avec les organisations professionnelles des comptables et commissaires aux comptes, les mesures qu'il convient de prendre pour améliorer la situation en ce qui concerne le signalement de soupçons de corruption aux autorités (par exemple des directives et une formation relatives à la détection et au signalement de faits de corruption).*
55. Les autorités grecques signalent qu'en janvier 2005 déjà, le Conseil de surveillance des comptables et commissaires aux comptes (ELTE), organe compétent en matière de surveillance des professions de comptable et de commissaire aux comptes / auditeurs, a émis une circulaire à destination de toutes les sociétés d'audit et de l'Institut grec des auditeurs pour attirer leur attention sur le fait que, conformément aux normes grecques et internationales en matière d'audit, il est de leur responsabilité d'exercer leur fonction de sorte que tout soupçon de corruption soit détecté et signalé aux autorités compétentes. L'ELTE a, depuis janvier 2006, intégré dans ses séminaires permanents des informations sur les délits de corruption et sur la mise en œuvre de la norme grecque d'expertise comptable n° 2250 « Evaluation pendant les audits ». Par ailleurs, les organismes professionnels des comptables et auditeurs ont été consultés et continuent d'être associés dans le cadre de la révision de la législation anti-blanchiment (par ex. la transposition envisagée en droit grec de la Directive 2005/60/EC – la Troisième Directive anti-blanchiment de l'UE) ; ces organismes participent aussi, tout comme un des membres individuels de ces professions, dans des séminaires de sensibilisation organisés par la nouvelle CRF.
56. Le GRECO prend note de ces diverses initiatives prises pour impliquer les professions de comptable et d'auditeur/commissaires aux comptes dans la révélation des infractions de

¹¹ La Loi 3560/2007 sur la ratification de la Convention pénale sur la corruption et de son protocole additionnel a été adoptée et publiée en mai 2007. L'article 10 prévoit les sanctions administratives suivantes : a) amendes administratives, b) interdiction permanente ou temporaire d'exercice d'une activité commerciale, c) exclusion permanente ou temporaire du bénéfice de subventions ou aides publiques (celles-ci sont prononcées par le chef de la direction régionale compétente du Service de Contrôle Spécial). Les autorités grecques indiquent que dans le contexte actuel de rédaction d'un nouveau code pénal et code de procédure pénale, la discussion a été engagée sur la question de savoir si le régime de responsabilité administrative des personnes morales ne devraient pas être remplacé par une régime de responsabilité pénale ; la question reste sensible.

corruption. Le GRECO espère vivement que cela se traduira concrètement par des signalements de soupçons de corruption et de blanchiment lié à la corruption aux autorités compétentes (police et CRF).

57. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

58. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Grèce a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante la moitié des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle.** Les recommandations iv, ix et x ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations iii et vii ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, ii et v ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations vi et viii n'ont pas été mises en œuvre.
59. La Grèce a fait des efforts pour répondre aux attentes découlant des recommandations du GRECO, en particulier par l'adoption de mesures visant à renforcer le dispositif de prévention du blanchiment de capitaux, à faciliter l'accès des citoyens aux informations, à prévenir la corruption au niveau de l'administration – notamment en modernisant la fonction publique et en développant les droits et obligations des fonctionnaires -, et à impliquer les professions de comptables et commissaires aux comptes dans la détection des éventuelles infractions de corruption. De même, des efforts ont été accomplis en faveur de l'établissement progressif de mécanismes pour l'enregistrement centralisé des personnes morales par l'union des Chambres de Commerce et le ministère du Commerce. La mise en place par le ministère du Développement d'une liste des sociétés condamnées pour actes de corruption constitue un autre développement intéressant. Toutefois, des mesures complémentaires s'avèrent encore nécessaires dans divers domaines. Par exemple, le niveau d'expertise et les moyens des organes en charge des enquêtes de corruption doivent encore être accrus. La Grèce ne dispose pas encore d'un mécanisme approprié pour protéger efficacement contre d'éventuelles mesures de rétorsion les donneurs d'alerte qui signalent de bonne foi des soupçons de corruption et d'autres initiatives similaires sont encore nécessaires pour faciliter le signalement de ce type de soupçons. Le pays ne dispose pas encore d'un système de restrictions professionnelles applicable dans le secteur privé aux personnes qui se seraient rendues coupables d'actes de corruption. Le GRECO encourage de ce fait les autorités grecques à traiter les recommandations concernées dans les meilleurs délais.
60. Il invite les autorités grecques à fournir des informations complémentaires relatives à la mise en œuvre des recommandations i, ii, v, vi et viii d'ici le 31 août 2009 au plus tard.
61. Enfin, le GRECO invite les autorités grecques à faire traduire le présent Rapport dans la langue nationale et à rendre publique cette traduction.