

Strasbourg, le 9 décembre 2005

Public
Greco Eval II Rep (2005) 6F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Grèce

Adopté par le GRECO
lors de sa 26^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 5-9 décembre 2005)

I. INTRODUCTION

1. La Grèce est le trentième Membre du GRECO à faire l'objet d'une évaluation dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation. L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée EEG) était composée de M. Henry MATTHEWS, fonctionnaire au Bureau de l'avocat général (Irlande), M. Victor QUESADA MORALES, avocat, Agence nationale de l'administration fiscale (Espagne), et M. Björn THORVALDSON, adjoint au Commissaire national de la police islandaise (Islande). Cette EEG, accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue en Grèce du 30 mai au 3 juin 2005. Préalablement à sa visite, l'EEG avait reçu des réponses au questionnaire du deuxième cycle d'évaluation (doc. Greco Eval II (2005) 1E) ainsi que des extraits de la législation pertinente et d'autres documents y afférents.
2. L'EEG a rencontré des fonctionnaires des administrations suivantes : ministère de la Justice (Direction de la coordination des lois et des relations juridiques internationales; Groupe de travail sur la corruption; Direction des grâces et de la coopération judiciaire internationale); ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation (Direction générale des ressources humaines; Corps des inspecteurs de l'administration publique; Ecole nationale d'administration publique); ministère de l'Ordre public (Division des affaires internes de la police hellénique; Direction de la sécurité publique; Direction de l'éducation); ministère de l'Economie et des Finances (Division des relations économiques internationales; Service des impôts; Division générale des douanes et accises; Direction générale de l'inspection économique; Groupe pour la poursuite de la délinquance économique: SDOE/YPEE); ministère de la Défense; ministère du Développement; ministère de l'Environnement (Urbanisme et Travaux publics); ministère de la Santé et de la Solidarité sociale; magistrats de haut rang de l'appareil judiciaire grec (Cour Suprême, Cour d'appel et Tribunal de première instance d'Athènes et tribunaux administratifs); Ecole nationale de la magistrature; Université d'Athènes; Comité de l'article 7 (l'Unité grecque de renseignement financier); le Bureau du maire de la Ville d'Athènes; le Bureau du Président de la Préfecture d'Athènes et du Pirée; l'Inspecteur général de l'administration publique; le Médiateur; la Cour des comptes; l'Union centrale des municipalités et des communautés de Grèce (KEDKE); la Banque de Grèce; la Commission hellénique des marchés financiers; et le Médiateur des marchés financiers. L'EEG a également rencontré des représentants des organismes suivants : l'Association du Barreau d'Athènes; l'Institut grec d'expertise comptable (SOEL); l'Association des experts comptables (SOLSA); la Chambre économique de Grèce; la Chambre hellénique de commerce et d'industrie; l'Association bancaire hellénique; Transparency International-Grèce; le Syndicat des fonctionnaires (ADEDY); la Confédération générale grecque du travail (GESEE) et Vodafone.
3. Il est rappelé que le GRECO a décidé, lors de sa 10^{ème} réunion plénière en juillet 2002, que le 2^{ème} cycle d'évaluation porterait, conformément à l'article 10.3 de son Statut, sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173¹), par les articles 13, 19, paragraphe 3, et 23 de la Convention;
 - **Thème II – Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics);

¹ La Grèce a signé la Convention STE n° 173 le 27.1.1999 mais ne l'avait pas encore ratifiée au moment de la visite. Le projet de loi portant ratification de la Convention était devant le Parlement lors de la préparation du présent rapport (www.parliament.gr).

- **Thème III – Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19, paragraphe 2, de la Convention.
4. Le présent rapport a été élaboré d’après les réponses au questionnaire et les éléments fournis lors de la visite sur place. Son principal objectif est d’évaluer l’effectivité des mesures adoptées par les autorités grecques pour se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus. Il contient, pour chaque thème, une description de la situation suivie d’une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Grèce pour améliorer le degré de conformité de ce pays avec les dispositions examinées.

II. THEME I – PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Confiscation

5. Dans la doctrine juridique grecque, la confiscation est considérée comme une sanction secondaire normalement imposée dans le cadre de la procédure judiciaire visant à la détermination de la responsabilité pénale et de la peine.² L’article 76 du Code pénal (CP) dispose qu’il est possible de confisquer « des objets qui sont le produit d’une infraction majeure ou d’un acte délictueux commis avec l’intention de nuire, ainsi que leur valeur et tout ce qui découle de leur acquisition, de même que les objets utilisés ou qu’il était prévu d’utiliser pour l’exécution d’un tel acte (...) s’ils appartiennent à l’auteur de l’activité illicite ou à l’un de ses complices ». ³ Les juges sont tenus de se prononcer sur la confiscation des produits préalablement saisis (article 373 du Code de procédure pénale). La confiscation est obligatoire pour les objets qui représentent un danger pour l’ordre public, même sans condamnation préalable (article 76.2 du CP). Par ailleurs, l’article 238 du CP prévoit qu’en cas de corruption, telle qu’elle est définie aux articles 235, 236 et 237 du CP, les pots-de-vin offerts ou leur valeur sont confisqués. En vertu du projet de loi de ratification et d’application de la Convention pénale sur la corruption – STE n°173 (projet de loi anti-corruption), la confiscation est également applicable aux produits provenant de délits de corruption dans le secteur privé, du trafic d’influence et d’infractions comptables.
6. L’article 2 § 6 de la Loi sur le blanchiment d’argent prévoit la confiscation obligatoire de tout bien⁴ constituant le produit d’une activité⁵ criminelle ou acquis d’une manière ou d’une autre en tant que produit d’une activité criminelle ou encore de tout bien ayant servi, en tout ou en partie, à

² La confiscation est toutefois également ordonnée en cas d’absence de mise en accusation due au décès de la personne responsable ou lorsque la mise en accusation est levée ou déclarée irrecevable. Dans de tels cas, la confiscation est décidée sur injonction du conseil judiciaire ou par décision du tribunal mettant un terme à la mise en accusation ou la déclarant irrecevable et, en cas d’absence de mise en accusation, par une injonction du conseil judiciaire compétent du tribunal correctionnel compétent.

³ En outre, l’article 81 du CP prévoit que, pour les actes délictueux commis dans l’intention d’obtenir des bénéfices financiers, les tribunaux peuvent imposer, en plus d’une peine d’emprisonnement, une sanction financière ou une amende, même si cela n’est pas expressément prévu par la loi. Cette disposition est interprétée comme permettant aux tribunaux d’imposer une sanction pécuniaire d’une valeur égale à celle des produits du délit au moment de la condamnation, valeur définie par le tribunal si le bien n’existe plus ou n’a pas été retrouvé.

⁴ «Biens de toute nature, tangibles ou intangibles, meubles ou immeubles, matériels ou immatériels, ainsi que les documents ou pièces juridiques qui attestent de la propriété de ces biens ou des droits d’acquérir de tels biens» (article premier de la loi).

⁵ à savoir les infractions pénales dont la liste figure à l’article premier de la loi, qui comprend la corruption mais pas encore, par exemple, le trafic d’influence ni les infractions comptables. Ces infractions figurent dans la liste dressée au titre du projet de loi transposant la Convention STE n° 173 en droit interne.

l'exercice d'une activité criminelle. Si le bien n'existe plus ou n'a pas été retrouvé, une sanction pécuniaire d'une valeur égale à celle dudit bien au moment de la condamnation est infligée par le tribunal.

7. Le bien est confisqué même lorsqu'il appartient à un tiers, si celui-ci avait connaissance de l'activité criminelle au moment de son acquisition. Les autorités chargées des poursuites doivent établir l'existence d'un lien entre les infractions principales et les biens acquis de façon illicite. Toutefois, dans les affaires de blanchiment d'argent, en vertu de l'article 3 § 1 de la loi sur le blanchiment d'argent, il y a une répartition de la charge de la preuve (en relation avec une condamnation à une peine d'au moins trois années d'emprisonnement pour l'une des infractions pénales graves évoquées à l'article premier de la loi) pour aider les autorités à reconnaître les produits de la corruption susceptibles de faire l'objet d'une confiscation parmi les biens que l'auteur du délit a acquis au cours des cinq dernières années. Pendant la visite de l'EEG, la Grèce envisageait d'aller encore plus loin dans la répartition de la charge de la preuve en cas de blanchiment d'argent, notamment dans le cadre de la transposition en droit interne de la 2^e Directive de la Communauté européenne relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux (Directive 2001/97/CE) et de la mise en œuvre de la Décision-cadre du Conseil 2005/212/JAI du 24.2.2005 relative à la confiscation des instruments, des biens et des produits du crime.⁶
8. D'après les statistiques fournies par la police, la Direction des affaires internes de la police hellénique (DAIPH) a été saisie, depuis 1999, de 521 plaintes de corruption mettant en cause 521 fonctionnaires de police et, depuis 2003, de 31 plaintes contre d'autres agents publics. Des enquêtes préliminaires ont été ouvertes dans 45 de ces affaires.⁷ Depuis 1999, 4 fonctionnaires de police ont été poursuivis pour le blanchiment d'infractions liées à la corruption.⁸ On ne connaît pas le nombre exact de mesures provisoires ou d'ordonnances de confiscation qui ont été adoptées en relation avec des affaires de corruption, mais les personnes rencontrées sur place ont fourni à l'EEG des exemples de mesures provisoires et de confiscations ayant abouti dans de telles affaires.

Mesures provisoires

9. Les dispositions générales relatives aux mesures provisoires figurent aux articles 251 à 269 du Code de procédure pénale (CPP).⁹ En vertu de l'article 251 dudit Code, après qu'un procureur a émis une ordonnance (sauf dans les cas d'urgence ou de flagrant délit), les enquêteurs prennent toutes les mesures nécessaires pour recueillir et conserver les éléments de preuve. Les articles 258-259 et 262 à 269 du CPP traitent de la saisie et de la mise sous séquestre d'objets et de documents. L'article 260 du même Code dispose que les enquêteurs peuvent saisir des titres et des valeurs mobilières détenus par des banques et autres institutions, qu'elles soient publiques ou privées, ainsi que tout autre objet ou document placé en dépôt, indépendamment du fait que ceux-ci appartiennent à l'accusé ou soient inscrits à son nom, à condition qu'ils soient liés à une infraction pénale. Le tribunal peut également ordonner une saisie à n'importe quel stade de la procédure.

⁶ Voir l'article 5 du projet de loi devant le Parlement (www.parliament.gr).

⁷ Voir aussi Evangelos Kroustallakis, dans Miniaia Nomiki Epitheorissi, Armenopoulos, Bull. n° 5, mai 2004, p. 657-660

⁸ Depuis la visite sur place, il y a eu des poursuites à l'encontre de juges prétendument impliqués dans des affaires de corruption et de blanchiment; 9 juges au moins ont été démis de leurs fonctions sur décision de la Cour Suprême (Areios Pagos), en tant qu'organe disciplinaire suprême pour les affaires judiciaires, et des procédures pénales sont en cours.

⁹ Une saisie spéciale est également prévue dans le cadre de diverses dispositions législatives en matière pénale (par exemple sur les stupéfiants, l'immigration illégale, la contrebande, etc.).

10. Conformément à l'article 5 de la loi 2331/1995 relative à la prévention et à la répression du blanchiment du produit d'activités criminelles (loi sur le blanchiment d'argent), les enquêteurs peuvent, au cours d'une enquête officielle et avec l'autorisation d'un procureur, geler les comptes bancaires et ouvrir les coffres de l'accusé, même s'ils sont détenus conjointement avec une autre personne, sous réserve de l'existence de soupçons fondés que ces comptes ou ces coffres contiennent de l'argent ou des biens provenant du blanchiment du produit d'une activité illicite (y compris la corruption) ou qu'ils contiennent de l'argent ou des biens susceptibles de faire l'objet d'une confiscation. Au cours des enquêtes préliminaires, un conseil judiciaire peut également ordonner l'interdiction d'exercer toute activité liée à ces comptes bancaires et/ou d'ouvrir un coffre. La décision de l'enquêteur ou du conseil équivaut à un rapport de saisie; elle est émise sans avoir préalablement entendu l'accusé ou un tiers et ne mentionne pas nécessairement un compte ou un coffre précis.
11. Les enquêtes financières spécifiques – visant à identifier et à suivre la trace des produits d'activités illicites et à les geler ou à exercer une surveillance sur le patrimoine d'un suspect - sont normalement menées par les enquêteurs chargés d'enquêter sur le délit, généralement la Direction des affaires internes de la police hellénique (DAIPH), les fonctionnaires de police au plan local, ou les deux. Pour les infractions majeures et au-delà d'un certain seuil de préjudice présumé, l'enquête est menée par la Section de la délinquance économique de la Division de la sécurité publique. Hormis la police et le ministère public, l'Organe pour la poursuite de la délinquance économique (SDOE), remplacé par le Service Spécial d'Enquête (YPEE)¹⁰ peut mener des enquêtes financières. Au besoin, il est possible de désigner des experts financiers pour évaluer le montant des produits potentiels du délit. En outre, le Comité de l'article 7 de la loi sur le blanchiment d'argent (l'Unité grecque de renseignement financier - URF) peut mener une enquête financière spécifique en même temps qu'une enquête sur l'infraction principale. Selon les autorités grecques, le secret financier ou bancaire ne peut être opposé aux magistrats, ni aux agents de l'Unité de renseignement financier et du fisc, notamment au SDOE (YPEE). Il est possible, en fonction de la gravité du délit, d'avoir recours à des moyens spéciaux d'enquête dans les affaires de corruption. En vertu de l'article 12 du projet de loi portant ratification de la Convention pénale sur la corruption, il sera également possible d'avoir recours à des moyens d'enquête spéciaux pour identifier, saisir et confisquer les produits tirés de la corruption dans le secteur privé, du trafic d'influence et des infractions comptables et d'en retracer l'origine (voir l'article 253A du CPP). Les mêmes moyens d'enquête peuvent être utilisés à l'encontre des personnes physiques et morales.
12. En ce qui concerne la gestion des biens saisis, le Code de procédure pénale dispose que les biens meubles saisis sont placés sous séquestre jusqu'à ce que le tribunal pénal décide s'ils seront confisqués ou rendus. Par ailleurs, les dépôts gelés au titre de la loi sur le blanchiment d'argent restent bloqués dans les établissements de crédit ou les établissements financiers où ils ont été découverts, jusqu'à ce que le tribunal pénal décide s'ils seront confisqués ou rendus.

Blanchiment d'argent

13. Les délits de corruption (y compris la tentative de corruption) sont considérés comme des infractions principales constitutives du délit de blanchiment d'argent, même s'ils sont commis à

¹⁰ Le SDOE est également chargé de mettre en œuvre la Convention de l'OCDE sur la corruption. La loi n°3296/2004 prévoyait la création du Service spécial d'enquête (YPEE) appelés à remplacer le SDOE. Au moment de la visite de l'EEG, le YPEE n'avait pas encore été créé. Cet organe sera chargé d'enquêter sur la corruption et d'examiner les contrôles d'audit financier dans les affaires où il y a soupçon de fraude. Les autorités grecques ont indiqué que depuis la visite sur place, le YPEE est devenu pleinement opérationnel.

l'étranger. L'article premier a, xvii de la loi sur le blanchiment d'argent renvoie aux articles 235 (corruption passive d'agents publics) et 236 (corruption active d'agents publics), tels que modifiés et interprétés par la loi n° 2802/2000, ainsi qu'à l'article 237 (corruption de juges, ce qui est maintenant un crime) du Code pénal. Les lois de ratification des conventions internationales concernant la corruption ajoutent certaines infractions à la liste des infractions principales; toutefois, cela ne se reflète pas toujours dans la loi sur le blanchiment d'argent elle-même.¹¹ L'article 7 du projet de loi portant ratification de la Convention ETS n° 173 inclut le trafic d'influence, les infractions comptables et les faits de corruption dans le secteur privé dans la liste des infractions principales constitutives du délit de blanchiment d'argent.

14. En vertu de l'article 4 § 10 de la loi sur le blanchiment d'argent, seuls les établissements de crédit et les établissements financiers sont tenus de signaler les transactions douteuses à l'Unité de renseignement financier. Un projet de loi transposant la Directive 2001/97/CE était cependant en cours d'élaboration pendant la visite de l'EEG, qui étend la liste des catégories de professions tenues de signaler les transactions douteuses.

Coopération internationale: mesures provisoires et confiscation

15. L'entraide judiciaire en matière pénale en vue de la saisie et de la confiscation temporaires des produits du crime, y compris de la corruption, se fonde sur les dispositions du Code de procédure pénale (notamment les articles 457 à 461 du CPP) et les traités¹² internationaux applicables. L'article 28 § 1 de la Constitution établit la primauté des traités ratifiés sur les autres lois. La Grèce a émis une réserve concernant la Convention STE n° 141 pour ce qui est de la liste des délits pour lesquels la confiscation est applicable et peut donner lieu à la coopération internationale: la corruption dans le secteur privé, le trafic d'influence et les infractions comptables ainsi que les délits de corruption impliquant une personne morale ne figurent pas expressément dans cette liste bien que, par exemple, le trafic d'influence ait été constitué en infraction pénale. Cependant, le projet de loi portant ratification de la Convention STE n° 173 inclut désormais la corruption dans le secteur privé, le trafic d'influence et les infractions comptables dans la liste des délits pour lesquels la confiscation est applicable.
16. Les demandes grecques ou les demandes étrangères d'entraide judiciaire en matière de mesures provisoires ou d'ordonnances de confiscation transitent par le ministère de la Justice, qui les transmet au procureur compétent, lequel les transmet à son tour au Conseil du tribunal correctionnel en vue d'obtenir un verdict sur la légalité et la régularité de la demande. De 2000 à 2005, le ministère de la Justice a traité environ 15 000 demandes. Une seule demande a été refusée. L'Unité grecque de renseignement financier est membre du Groupe Egmont et coopère avec ses homologues étrangers.

b. Analyse

17. La Grèce a connu, ces dernières années, des succès remarquables dans la lutte contre le terrorisme, le crime organisé et la délinquance économique, y compris la corruption. La présente analyse s'intéresse moins à la manière dont la corruption est décelée qu'aux efforts et aux capacités dont les autorités grecques ont fait preuve pour priver effectivement les délinquants des bénéfices de la corruption.

¹¹ Toutefois, le nouveau projet de loi amendement la loi sur le blanchiment d'argent rationalise cette liste.

¹² La Grèce est, entre autres, partie à la Convention européenne de 1959 sur l'entraide judiciaire en matière pénale, à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, à la Convention civile sur la corruption, à la Convention sur l'entraide judiciaire en matière pénale de l'UE et à l'Accord de Schengen.

18. Un problème général auquel l'EEG a été confrontée pendant sa visite a été l'absence d'informations adéquates permettant d'évaluer la mise en œuvre concrète de la législation existante concernant l'identification, la saisie, le gel et la confiscation des produits de la corruption. L'EEG est d'avis que la mise à disposition de statistiques appropriées pourrait contribuer à élaborer une politique anti-corruption plus ciblée, visant non seulement à obtenir des condamnations pour des délits de corruption mais aussi à priver les délinquants du bénéfice de leurs activités illicites. *L'EEG observe que les statistiques concernant les mesures provisoires et les ordonnances de confiscation ultérieures émises dans les affaires de corruption devraient être recueillies et dûment analysées.*
19. Le Code pénal rend obligatoire la confiscation des « pots-de-vin offerts ou de leur valeur ». Cela étant, l'EEG a quelques remarques à faire au sujet de l'étendue de la saisie et de la confiscation et du recours à ces procédures dans la pratique.
20. En ce qui concerne le champ d'application de la saisie et la confiscation, l'EEG estime que les différentes dispositions applicables (Code pénal, Code de procédure pénale, loi sur le blanchiment d'argent et législation visant à la ratification des conventions internationales en matière de corruption) manquent d'harmonisation et, au moment de la visite, il n'était pas clairement établi dans quelle mesure il était possible de saisir et de confisquer non seulement les pots-de-vin offerts ou leur valeur, mais également tout avantage indu provenant de la corruption et les instruments utilisés à cet effet. Les autorités grecques ont indiqué qu'il est possible de saisir et confisquer tout avantage indu ; cependant, elles ont indiqué qu'il conviendrait de réexaminer l'application des dispositions pertinentes en la matière.
21. Alors que la Direction des affaires internes de la police hellénique (DAIPH) semble réussir à effectuer des saisies grâce à des ressources appropriées et à des moyens d'enquête spéciaux, les simples enquêteurs, notamment ceux qui interviennent à un stade précoce de l'enquête (avant que les produits ne puissent être dispersés), rencontrent des difficultés pratiques concernant l'identification, la saisie, le gel et la confiscation car les habilitations requises sont régies par différents textes de loi. Des exemples présentés au cours de la visite sur place, l'EEG a eu l'impression que les enquêteurs manquent de moyens et peut-être de formation pour mener des enquêtes financières et patrimoniales complexes exigeant la saisie des produits de la corruption.¹³ Il fut difficile pour la Division de la lutte contre la délinquance économique de la police hellénique de fournir des exemples concrets de telles enquêtes menées dans des affaires de corruption. Les exemples donnés, qui relèvent surtout de la DAIHP, étaient généralement des affaires de corruption de faible envergure, dont la plupart concernaient des fonctionnaires de police.¹⁴ L'EEG a relevé qu'un seul procureur spécialement rattaché à titre permanent auprès de l'Organe pour la poursuite de la délinquance économique (SDOE/YPEE) s'occupait des affaires pénales au niveau national, ce qui est manifestement insuffisant.
22. L'EEG a également relevé que les procureurs et les juges reçoivent des formations en matière de saisie et de confiscation à la fois à l'Ecole de la Magistrature et dans le cadre de la formation continue dispensée à la faculté de droit de l'Université de Thrace. Toutefois, il n'y a pas de

¹³ Les autorités grecques ont toutefois indiqué que la Police dispose d'une unité spéciale pour la détection des infractions financières et qu'elle informe généralement immédiatement le procureur compétent.

¹⁴ Dans des affaires récentes de corruption impliquant des membres du corps judiciaire, toutefois, l'EEG a appris que les enquêtes visaient le patrimoine des suspects, y compris par le biais de la vérification de leurs déclarations patrimoniales, que certains n'avaient pas fournies correctement. Après la visite, les autorités grecques ont indiqué que la Police était aussi parvenue à résoudre un cas complexe récent, impliquant le blanchiment de produits dérivant du trafic de stupéfiants et de la corruption par le biais du système national de loterie.

spécialisation et les magistrats ne reçoivent pas de formation spécifique pour l'identification, le dépistage, la saisie et la confiscation des produits de la corruption.

23. Au vu de ce qui précède et bien qu'il soit obligatoire en droit grec de priver les bénéficiaires des produits de leur crime, l'EEG n'a pas été convaincue que cette procédure soit largement utilisée dans la pratique. Par conséquent, pour développer la pratique de la saisie et de la confiscation, **l'EEG recommande de réexaminer l'application des dispositions existantes en matière de dépistage, de saisie et de confiscation des produits de la corruption et, le cas échéant, de dispenser une formation appropriée et d'augmenter les ressources allouées en vue d'accroître l'efficacité des enquêtes financières.**
24. Il n'y a pas d'organe spécialisé dans la gestion des biens saisis. La DAIPH a déclaré à l'EEG que les effets, espèces, valeurs mobilières ou véhicules saisis sont transmis au procureur, au Fonds des dépôts officiels ou à l'Organisation pour la gestion des biens publics. L'EEG est d'avis qu'un organe spécial chargé de tous les aspects spécialisés de la saisie et de la gestion des biens et des valeurs tels que les frais connexes, le stockage et l'utilisation des biens périssables, pourrait simplifier le travail des magistrats. *L'EEG observe qu'il conviendrait d'envisager la création d'un organe spécifique chargé de gérer les biens saisis.*
25. 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 présent¹⁵; 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 l'Unité de renseignement financier (URF); iv) cette URF 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. Au vu de ce qui précède, **l'EEG recommande que les autorités grecques renforcent leur dispositif anti-blanchiment d'argent en vue d'en accroître l'efficacité et la contribution à la lutte contre la corruption et qu'elles élaborent des directives et dispensent une formation visant à déceler la corruption.**
26. Le ministère de la Justice est l'autorité centrale chargée des demandes d'entraide. Ses représentants ont souligné qu'ils pouvaient aider les magistrats en donnant des conférences à l'Ecole de la magistrature sur la mise en œuvre des traités internationaux et les procédures suivies dans les juridictions étrangères comme, par exemple, le gel ou la levée du secret bancaire, qui peut retarder ou empêcher la saisie et la confiscation effectives des produits d'activités illicites. Etant donné que les traités internationaux régulièrement ratifiés font partie du droit national, les magistrats ont exprimé le souhait de pouvoir disposer d'informations

¹⁵ L'Unité grecque de renseignement financier a informé l'EEG que 80% des déclarations provenaient du secteur bancaire et le reste de la police, du SDOE (remplacé par le YPEE) et des marchés financiers helléniques. Au moins trois pour cent de ces déclarations concernaient des affaires de corruption.

complémentaires sur le moment de leur ratification et sur les aspects techniques de leur mise en œuvre. Au vu de ce qui précède, l'EEG observe que les autorités grecques devraient, lorsqu'elles deviennent parties à des traités internationaux, consulter les membres de l'ordre judiciaire pour connaître leurs attentes et y répondre en tant que de besoin.

III. THEME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définitions et cadre juridique

27. Etat unitaire, la Grèce s'est dotée d'une organisation administrative et politique décentralisée. Le pays est divisé en 13 régions, 54 préfectures (*nomoi*), 900 municipalités (*dimoi*) et 133 communautés (*koinotites*). Les régions possèdent la personnalité morale. Il existe également d'autres organismes publics créés par la loi ainsi que plusieurs entreprises publiques et entités juridiques de droit privé propriétés du secteur public. Les agents publics employés par les autorités nationales, régionales et locales et par d'autres organismes de droit public prévus par la loi doivent respecter la législation en vigueur et agir dans l'intérêt général. Tout organisme qui remplit une mission de service public est tenu d'exercer ses activités conformément, notamment, aux principes de légalité, égalité, neutralité, continuité et intégrité.

Politique anti-corruption

28. Il n'y a pas de plan d'action ou de stratégie globale anti-corruption pour le secteur public dans un document écrit unique. Cependant, il est affirmé que la lutte contre la corruption dans l'administration publique est la priorité du Gouvernement. Les objectifs principaux sont reflétés dans le discours de politique générale du gouvernement devant le parlement et dans plusieurs initiatives majeures prises. Le plan d'action général anti-corruption établi par le ministère de l'Administration publique comprend les étapes suivantes : a) l'information publique est accessible aux citoyens par le biais des sites Internet des services publics et des Centres de services aux citoyens ; b) plus de 856 procédures administratives peuvent désormais être utilisées en temps réel (on-line), interrompant ainsi le lien entre les citoyens et les agents publics dans des secteurs vulnérables et réduisant les possibilités de corruption ; c) toutes les procédures administratives sont simplifiées et les compétences partagées réduites de manière significative ; d) tout abus de fonction est devenu désormais un crime ; e) la coordination de la détection et des procédures de contrôle au sein du secteur public au sens large est conféré à l'Inspecteur Général de l'Administration Publique¹⁶ ; et f) un "Groupe de travail pour la consolidation du principe de transparence et la lutte contre la corruption", a été créé, qui est présidé par le Secrétaire général du ministère de la Justice et composé de représentants de plusieurs organes chargés de la lutte contre la corruption (voir le Rapport de conformité sur la Grèce établi dans le cadre du premier cycle d'évaluation du GRECO: GRECO RC-I (2004) 2E). Par ailleurs, depuis 2003, le Gouvernement a adopté plusieurs lois pour lutter contre la corruption, y compris, plus récemment, dans le domaine judiciaire et celui des marchés publics.

¹⁶ En vertu de la loi 3320/2005, les autorités judiciaires sont tenues de notifier à l'Inspecteur Général, toute mise en accusation ou condamnation impliquant un fonctionnaire ou un agent ou un organe sous sa juridiction pour des affaires concernant l'exercice de leurs fonctions. De plus, l'Inspecteur Général peut procéder à des enquêtes de sa propre initiative, auquel cas il peut lever tout secret bancaire, financier et fiscal (Art. 14.3 de la loi 3345/2005).

Transparence

29. L'article 10 § 3 de la Constitution dispose que les pouvoirs publics sont tenus de répondre aux demandes d'informations et de délivrance de documents dans un délai n'excédant pas 60 jours. Conformément à l'article 5 du Code de procédure administrative (Loi 2690/1999) toute personne est en droit de consulter les documents administratifs du secteur public au sens large (Etat, entités juridiques de droit public, entreprises publiques et autres organisations). L'accès aux documents privés détenus par l'administration est possible uniquement pour ceux qui ont un intérêt légitime et en font la demande par écrit. L'article 16 dudit Code prévoit des exceptions restrictives où l'accès à ces documents est refusé. Enfin, l'article 25 § 4, b' des règlements des tribunaux et fonctionnaires de justice habilite le ministère public des tribunaux de première instance à enjoindre aux services et organisations du secteur public de fournir les documents ou leurs copies, aux personnes intéressées ayant un droit d'accès ou un intérêt légitime qui en font la demande. Pendant la visite, l'EEG a appris qu'un projet de loi était en préparation pour l'utilisation complémentaire des informations du secteur public, visant à transposer en droit grec, la Directive 2003/98/CE.
30. Outre la réglementation susmentionnée, des Centres de services aux citoyens (KEP) ont été ouverts dans les municipalités en vertu de la loi 3013/2002 aux fins de fournir aux citoyens les informations administratives utiles et de les aider dans leurs diverses démarches (concernant, par exemple, le dépôt et le suivi des demandes auprès des différentes autorités administratives, l'obtention d'attestations) sans que ceux-ci aient à passer par les longues procédures administratives de la bureaucratie centrale. Par ailleurs, des Bureaux de communication et d'information des citoyens ont été créés dans les ministères, préfectures et municipalités en vertu de la loi 2690/1999. Les documents administratifs sont accessibles soit directement par le biais de ces bureaux, soit indirectement par les sites Web des services publics. Il est considéré que le développement de l'informatisation des données détenues par l'administration publique, ainsi que les actions visant à fournir aux citoyens des services administratifs en ligne de plus en plus nombreux, contribuent à réduire les possibilités de corruption. Les collectivités locales ont rédigé des Chartes qui précisent les obligations des agents et des pouvoirs publics envers les citoyens, dont celle de répondre par écrit aux demandes d'informations, etc. S'agissant des questions relatives aux appels d'offres publics, les annonces et avis pertinents des personnes intéressées doivent obligatoirement faire l'objet d'une publication et les services responsables (chargés du projet), les Bureaux de communication et d'information des citoyens des ministères compétents fournissent également des informations complémentaires. Enfin, la loi 2539/1997 (article 10) et l'article 121 du Code municipal et communautaire disposent que les autorités peuvent prévoir à l'échelon local, une consultation du public (par voie de presse ou tout autre moyen comme les sites Web) dans le processus de prise de décision.

Contrôle de l'administration publique

31. La législation grecque prévoit, d'une part, des mécanismes de contrôle interne ou d'auto-contrôle de l'administration publique par l'introduction de recours à l'encontre des mesures administratives devant les organes administratifs compétents¹⁷ et, d'autre part, un dispositif de contrôle judiciaire par les tribunaux administratifs ordinaires et le Conseil d'Etat, ou bien par la Cour des comptes et

¹⁷ Plus précisément, les particuliers ont la possibilité d'introduire un recours administratif qualifié de a) simple, b) spécifique et c) judiciaire. Le recours administratif simple ou 'recours hiérarchique' peut concerner l'annulation ou la modification d'un acte administratif particulier. Le recours administratif spécifique ou 'recours en légalité' entraîne uniquement le contrôle de la légalité de la mesure ou décision administrative contestée. En cas de recours judiciaire, l'affaire est réexaminée sur le fond.

les tribunaux civils ordinaires.¹⁸ Outre ce contrôle, la Grèce a mis en place un dispositif d'inspection des différentes branches de l'administration publique (en vertu de la loi 2477/1997 créant les organes d'inspection de l'administration), dont le Service d'inspection financière du ministère des Finances et, depuis 2002, l'Organe de coordination des inspections et des contrôles¹⁹ et l'Inspection générale de l'administration publique (la mission de ces organes a été décrite en détail dans les rapports d'évaluation et de conformité de premier cycle du GRECO sur la Grèce,).

32. L'institution du Médiateur a été créée en vertu de la loi 2477/1997 et revêt la forme d'une autorité administrative indépendante réglementée par le décret présidentiel 273/1999. Elle est prévue à l'article 103 § 9 de la Constitution (la mission du Médiateur a été décrite en détail dans le rapport d'évaluation sur la Grèce établi dans le cadre du 1er cycle d'évaluation du GRECO).

Statut, recrutement et carrière des agents publics, mesures de sauvegarde

33. Le statut des agents publics et des fonctionnaires est garanti par la Constitution (articles 103 et 104). Il a été indiqué à l'EEG que l'administration publique comptait 558.624 agents publics.²⁰ Les effectifs de l'administration peuvent se décomposer en: a) agents de droit public jouissant d'un statut permanent (fonctionnaires), b) agents de droit public ne bénéficiant pas toujours d'un statut permanent (comme les hauts fonctionnaires des cabinets ministériels en vertu de l'article 103.5 de la Constitution); c) agents contractuels de droit privé (articles 103.2 et 103.8 de la Constitution) et d) autres agents recrutés pour une tâche concrète. Les personnels de l'administration régionale sont considérés comme des agents de l'Etat alors que ceux des entités administratives locales relèvent de la compétence des autorités locales et ont, en principe, les mêmes droits et obligations que les agents de l'Etat. Les fonctionnaires (s'occupant d'affaires civiles et administratives) sont en général soumis au Code de la fonction publique (CFP)²¹, tel qu'adopté par la loi 2683/1999, sauf lorsqu'ils sont régis par des dispositions particulières en vertu de la Constitution ou d'une loi spéciale.²²

¹⁸ Le contrôle judiciaire des mesures prises par l'administration est effectué par: 1) les juridictions administratives ordinaires (tribunaux administratifs de première instance et juridictions d'appel) qui, dans la plupart des cas (conflits fiscaux, différends en matière de sécurité sociale, responsabilité civile du secteur public); se prononcent sur le bien-fondé (et non seulement la légalité de la mesure ou décision administrative) des appels, demandes d'annulation, contestations et demandes de dommages-intérêts des particuliers ayant subi un préjudice 2) le Conseil d'Etat qui examine la légalité des mesures ou décisions administratives (PD 18/1989), 3) la Cour des comptes intervient suite à l'introduction d'un recours pour, notamment une catégorie (restreinte) de litiges spécifiques qui mettent en cause essentiellement la responsabilité de personnes publiques ou concernent des mesures touchant à la réglementation des pensions des fonctionnaires, etc; et, de manière exceptionnelle, 4) les tribunaux civils ordinaires, dans les cas prévus par la Constitution ou quand l'administration publique agit en tant qu'entité juridique de droit privé.

¹⁹ Chargé de surveiller et de coordonner les inspections et contrôles effectués par le corps des inspecteurs et contrôleurs de l'administration publique. L'Organe est également habilité à faire procéder à des inspections, contrôles et enquêtes combinés par des équipes communes d'inspecteurs appartenant aux entités d'inspection qui le composent (art. 8 §§ 1 et 6 de la loi 3074 du 4.12.2002).

²⁰ Parmi eux, 362.367 personnes jouissent du statut de fonctionnaire (342.960 permanents et 19.407 sous contrat de longue durée), 44.497 personnes travaillant pour des institutions publiques (personnes morales de droit public), 79.128 personnes pour des entreprises publiques, 72.632 personnes pour les préfectures, municipalités et communes.

²¹ Après la visite, l'EEG a appris que le Code de la fonction publique faisait l'objet d'un réexamen, en vue de renforcer la responsabilité, la transparence et l'efficacité. En même temps, depuis la visite de l'EEG, le projet de code de conduite pour les fonctionnaires a été adopté.

²² Le CFP s'applique aux fonctionnaires (permanents) qui travaillent pour l'Etat, les personnes morales de droit public et les collectivités locales. Les fonctionnaires régis par des dispositions législatives ou constitutionnelles particulières, les militaires et les autres agents publics peuvent être soumis au CFP dans la mesure prévue par ces textes spécifiques. L'article 39 du CFP peut être interprété comme s'appliquant également à la catégorie d'agents publics visée à l'article 103.5 de la Constitution.

34. La procédure de sélection et de recrutement des fonctionnaires est normalisée. L'article 103.7 de la Constitution dispose que le recrutement dans le secteur public au sens large (à l'exception des hauts fonctionnaires ayant rang d'ambassadeur, de ceux qui travaillent dans les services administratifs de la Présidence et les cabinets du premier ministre, des ministres et vices-ministres) s'effectue obligatoirement sur concours ou sélection en fonction de critères prédéterminés et objectifs, sous le contrôle d'une autorité indépendante. Conformément à la loi 2190/1994 relative à la création d'une autorité indépendante chargée de la sélection du personnel et du règlement des questions administratives, le recrutement des fonctionnaires incombe au Conseil supérieur de sélection du personnel (ASEP). De plus, chaque année, l'Ecole Nationale d'Administration admet entre 150 et 200 étudiants qui sont destinés à assumer des fonctions de direction. Les articles 12 et 13 du Code de la fonction publique réaffirment ces garanties. Des procédures de sélection spéciales caractérisées par des garanties renforcées de transparence et fondées sur le mérite peuvent également être établies par voie législative. Conformément à l'article 80 du CFP, les compétences des fonctionnaires sont jugées selon un mécanisme d'évaluation qui doit être adopté par décret présidentiel (DP 318/1992).
35. Les fonctionnaires sont tenus d'appliquer des normes éthiques élevées. L'ensemble des dispositions relatives à la déontologie sont définies dans le CFP, notamment par les articles 8 et 9 (sont empêchés d'exercer une fonction publique les personnes dont le casier judiciaire n'est pas vierge ; qui ont été renvoyées d'un précédent emploi public), 23 (antécédents administratifs personnels), 27 (comportement éthique et non-discrimination), ou dans des textes spécifiques selon la catégorie de l'agent (par exemple, l'article 14 § 7 de la loi 1268/1982 en ce qui concerne les membres des établissements d'enseignement supérieurs, etc...). L'article 8 du CFP interdit le recrutement de personnes ayant été condamnées pour délits ou infractions infamantes (c'est-à-dire pour faute grave, vol, malversation, détournement, escroquerie, chantage, contrefaçon, corruption, déloyauté envers le service, manquement au devoir, etc.).²³ Toute infraction pénale qui a été commise et inscrite au casier judiciaire, même lorsqu'elle n'empêche pas le recrutement, peut être prise en considération pour apprécier l'éthique d'un postulant. Par ailleurs, aux termes de l'article 9 dudit Code, il est interdit de recruter quiconque a été licencié d'un emploi public ou d'une entité administrative locale, ou de tout autre organisme du secteur public doté de la personnalité morale, en raison d'une sanction disciplinaire ayant entraîné une révocation permanente ou la résiliation du contrat de travail pour fautes graves du fait de la responsabilité de l'intéressé. Cette interdiction est valable pendant une période de cinq ans à compter de la date du licenciement. Si un agent public est condamné pour un crime, l'article 109 du Code prévoit sa révocation comme sanction disciplinaire. Les tribunaux répressifs peuvent aussi imposer la peine accessoire de privation des droits civils, auquel cas l'agent est automatiquement démis de ses fonctions.
36. La législation grecque contient des dispositions spécifiques relatives à l'éducation et à la formation des fonctionnaires concernant entre autres, l'éthique des agents du secteur public à différents stades de leur carrière professionnelle. Selon les autorités grecques, tous les agents publics, titulaires de diplômes universitaires de droit, qui assument normalement des fonctions importantes de gestion des services publics à des postes de directeurs, chefs de services etc., connaissent en principe les règles d'éthique y afférentes.²⁴ La formation de base à l'intention des étudiants diplômés, dispensée au Centre national d'administration publique avant le recrutement définitif, est obligatoire pour les fonctionnaires et le personnel des autorités locales (ce dernier au

²³ Un agent public condamné pour l'une des infractions visées à l'article 8 du CFP, est exclu de l'administration publique.

²⁴ Après la visite, les autorités grecques ont indiqué que cette information est désormais codifiée dans le code de conduite des fonctionnaires de même qu'un nouveau code de conduite au sein du secteur des soins de santé a été approuvé par le Parlement en novembre 2005.

moyen d'une unité spéciale de formation, l'Ecole nationale de l'administration locale récemment créée). L'article 47 du CFP relatif à la formation en cours d'emploi, ainsi que divers autres dispositions législatives comme l'article 13 de la loi 2527/1997 concernant la formation du personnel de l'administration publique prévoit en outre la possibilité de bénéficier d'une formation complémentaire, y compris aux questions d'éthique. La loi prévoit la formation continue des agents pendant toute la durée de leur service, indépendamment de leur catégorie, domaine d'activité, compétence et rang. Cette formation est réalisée par l'Institut pour la formation continue, troisième composante du Centre national de l'administration publique et des collectivités territoriales.

37. Aucune disposition générale ne régit la rotation périodique des agents publics, excepté la loi 3260/2004 qui prévoit un système général de rotation de 3 ans pour les chefs de services, les directeurs et les directeurs généraux. Toutefois, l'EEG a été informée, lors de sa visite, que des postes sensibles dans certains secteurs de l'administration publique, comme l'administration fiscale ou la police, sont soumis à un système de rotation.

Conflits d'intérêts

38. Les conflits d'intérêts, activités annexes et incompatibilités sont réglementés par la Constitution ainsi que par des lois spéciales. Aux termes de l'article 104 de la Constitution, un agent public ne peut occuper un deuxième poste dans le secteur public, à moins qu'une telle possibilité ne soit prévue par une loi spéciale et que les revenus de cette deuxième activité ne soient pas supérieurs aux revenus du premier emploi du cadre organique.²⁵ L'article 31 du CFP autorise les fonctionnaires à entreprendre des projets privés ou activités professionnelles rémunérées, si ces projets et activités sont compatibles avec les devoirs de leurs fonctions et s'ils ont obtenu une autorisation spéciale de leur administration. L'article 32 du CFP impose des restrictions à la participation à des personnes morales de droit privé. Les fonctionnaires sont soumis à l'obligation de déclarer à leur administration leur participation à des personnes morales de droit privé, à l'exception des associations et des fondations d'intérêt public.²⁶ Les articles 33 et 34 prévoient l'incompatibilité de principe avec la fonction de parlementaire et celle d'avocat. Aux termes de l'article 36 du CFP, relatif aux conflits d'intérêts, le fonctionnaire est tenu de s'abstenir de traiter les dossiers ou de participer à la délivrance d'actes administratifs dans les cas où il/elle (ainsi que sa (son) conjoint(e), les membres de sa famille ou ses alliés, ou une personne avec laquelle il entretient des relations d'amitié ou d'antipathie particulières) y trouve un intérêt personnel. Par ailleurs, le fonctionnaire qui participe directement ou indirectement à une adjudication organisée par une commission à laquelle il/elle ou son administration de rattachement appartient, s'expose à des sanctions disciplinaires (article 107 § 1 du CFP). Les fonctionnaires et les membres de leur famille ne peuvent siéger au sein du même organe collégial, de même que les titulaires de certains postes ne peuvent pas exercer dans leur région d'origine.
39. Enfin, il est en général interdit de tirer avantage de fonctions et biens publics, de la qualité d'agent public ou de fonctionnaire ainsi que des informations détenues à des fins autres que l'intérêt du service et, notamment, pour satisfaire des intérêts personnels.

²⁵ L'article 35 du CFP reprend cette disposition. Des dérogations sont cependant possibles en vertu d'une loi spéciale. Ainsi, la loi 1256/1982 énumère certaines conditions requises pour exercer un deuxième emploi rémunéré dans le secteur public.

²⁶ Plus précisément, il est interdit à un fonctionnaire de participer à une quelconque société commerciale de personnes, société à responsabilité limitée, partenariat ou entreprise commune, pas plus qu'il ne peut exercer les fonctions de directeur général ou de dirigeant désigné d'une société anonyme faisant appel à l'épargne publique ni diriger une société commerciale. Le CFP interdit en outre aux fonctionnaires, à leurs conjoint(e)s ou enfants n'ayant pas l'âge légal pour le faire, de détenir des actions d'une société, de collaborer ou de traiter des affaires avec leur service de rattachement, ni de posséder des actions de sociétés placées sous le contrôle spécifique dudit service.

40. L'article 28 du Code de la fonction publique impose aux fonctionnaires l'obligation de déclarer leur patrimoine au moment de leur recrutement, lorsqu'ils se marient ou quand ils font l'acquisition de biens d'une valeur importante. En cas de soupçons, l'autorité compétente ouvre une enquête. Conformément à la loi 3213/2003, plusieurs catégories d'agents publics, ministres, membres du Parlement, magistrats ainsi que certains autres agents publics de rang élevé tels que visés dans son article premier, sont tenus de déclarer à intervalles réguliers leur patrimoine. L'article 4 de la loi prévoit des sanctions pénales dont l'emprisonnement, la privation des droits civiques et la confiscation (voir le rapport de conformité sur la Grèce établi dans le cadre du premier cycle d'évaluations du GRECO).
41. Globalement, il n'existe pas de mesures empêchant la migration abusive des agents publics vers le secteur privé. Il est toutefois possible d'adopter des règles pour encadrer la manière dont ceux-ci exercent leur profession dans le secteur privé, par exemple, s'agissant de la nomination d'un ancien magistrat à un poste d'avocat, après que celui(elle)-ci ait quitté son service. Dans ce cas, ce(tte) dernier(ère) ne peut exercer la profession d'avocat auprès des tribunaux de la région dans laquelle il/elle officiait au moment de son départ à la retraite ou au cours de ses deux dernières années d'activité (l'article 21 § 3 du décret présidentiel 3026/1954 du Code relatif à la profession d'avocat). De plus, l'EEG a appris, après la visite, que, conformément à l'article 17.3 de la loi 1418/1984, le « personnel technique » de la fonction publique, des institutions de droit public et du secteur public au sens large, y compris les banques publiques, l'entreprise d'électricité nationale, l'organisme grec de télécommunications et d'autres entreprises de droit public, ne peut être employé par des entreprises enregistrées en tant que co-contractants ou « designers » – et donc est exclu des procédures d'adjudication de marchés publics – pour une période de deux ans à compter de leur départ. Toute violation de cette disposition conduit à l'exclusion automatique de l'individu et de l'entreprise des registres pertinents.

Codes de conduite et d'éthique

42. Au moment où la visite a été effectuée, la Grèce ne possédait pas de code de conduite applicable au service public, à l'exception du Code éthique de la police adopté par le décret présidentiel 254/2004. Il est généralement considéré que les dispositions législatives en vigueur définissent de manière appropriée les règles de conduite et les devoirs des fonctionnaires et autres agents publics. Ces règles figurent dans les Articles 2 § 1, alinéa 4, 20 § 2, 25, alinéa 103 de la Constitution, dans le Code de la fonction publique et dans les dispositions qui réglementent les modalités de fonctionnement des organes administratifs, comme les articles 3, 4 et 7 du Code de procédure administrative. Les règles de conduite trouvent aussi leur origine non seulement dans des dispositions du droit pénal, notamment celles qui concernent les infractions relatives au service (articles 235 à 263 du CP) mais découlent également de la doctrine juridique et de la jurisprudence, et ont été consolidées en tant que préceptes généraux à valeur constitutionnelle. Elles résultent également de principes généraux du droit que la jurisprudence a érigés en valeurs morales fondamentales du droit administratif. Cependant, lors de la visite sur place, il a été indiqué à l'EEG qu'un code de conduite était en préparation pour les agents publics.²⁷
43. Les sanctions applicables varient en fonction du cadre juridique dans lequel s'insère la règle d'éthique concernée. Ainsi, les manquements aux catégories les plus importantes de ces règles, qui figurent dans les instruments pertinents susmentionnés concernant les magistrats et agents publics, exposent à des sanctions disciplinaires parmi lesquelles on trouve, notamment,

²⁷ Depuis la visite sur place, un code de conduite pour les fonctionnaires a été adopté. En novembre 2005, un code de conduite spécifique pour le secteur des soins de santé a été approuvé par le Parlement.

l'avertissement écrit, l'amende, la privation du droit à l'avancement, la rétrogradation ou la révocation temporaire ou définitive (articles 93 de la loi 1756/1988 et 109 du CFP). Les agents publics, exception faite des magistrats, ont le droit d'introduire un recours à l'encontre d'une décision portant sanction disciplinaire auprès des tribunaux administratifs ordinaires et du Conseil d'Etat. Les informations concernant les infractions aux codes, les sanctions et les mesures de contrainte ne font pas l'objet d'un traitement centralisé, quoique les autorités judiciaires compétentes soient tenues en vertu de la loi 3320/2005 de signaler à l'Inspecteur Général de l'Administration Publique toute mise en accusation ou condamnation impliquant un agent public pour des affaires concernant l'exécution de ses fonctions.

Cadeaux

44. Aux termes des articles 235 et 236 du CP relatifs à la corruption passive et active, les agents publics ne doivent pas solliciter ou accepter de cadeaux ou tout autre avantage ou promesses de cadeaux liées à l'accomplissement de leurs devoirs. L'acceptation dans l'exercice de leurs fonctions d'un quelconque avantage matériel ou gratification définis par l'article 107 du CFP, est passible de sanctions disciplinaires et/ou pénales, y compris d'exclusion de l'administration publique en fonction de la gravité de la faute et des circonstances générales dans laquelle elle a été commise ainsi que de l'expérience de l'agent public concerné.

Signalement de la corruption

45. En vertu de l'article 37.2 du CPP, les fonctionnaires et personnes qui bénéficient d'une délégation temporaire de service public sont tenus de notifier immédiatement au ministère public compétent toute information qu'ils/elles sont susceptibles de recevoir, de quelque manière que ce soit, concernant un acte répréhensible passible de poursuites en justice, s'ils en ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Cette obligation, qui concerne des infractions graves, s'applique même, dans certaines circonstances et selon des modalités précises, à toute personne (article 40). Le défaut de signalement peut être constitutif d'une infraction pénale en vertu des articles 232 (défaut de signalement d'un acte délictueux) ou 259 (manquement à la loyauté) du CP. L'article 261 du CPP contraint les agents publics à révéler, sur requête d'un enquêteur, toutes informations pertinentes sauf s'ils sont tenus de garder un secret militaire, diplomatique ou autre en rapport avec la sécurité de l'Etat ou l'exercice des fonctions. L'article 110 du Code de la fonction publique (CFP), fait obligation à chaque organe disciplinaire ou au supérieur hiérarchique de signaler, poursuivre et sanctionner les infractions disciplinaires commises par leurs subordonnés, dont les faits de corruption, les manquements aux devoirs ou aux règles d'éthique administratives. L'inobservation de cette règle constitue une infraction disciplinaire. Enfin, l'article 25 du CFP contient des directives à l'intention des agents publics qui reçoivent des ordres illicites.
46. Bien qu'il n'y ait pas de dispositif spécifique pour protéger les agents publics qui signalent des faits de corruption, l'article 367.1 du Code pénal prévoit explicitement que dans l'exercice des fonctions, les actes pris ou les opinions négatives exprimées dans un document public ne peuvent engager la responsabilité pénale des agents. Selon l'article 1.2 de la loi 3094/2003, le Médiateur et ses assistants ne peuvent être poursuivis pour les opinions exprimées dans le cadre de leurs fonctions. Il en va de même pour les inspecteurs du Corps des Inspecteurs de l'administration publique, assistant l'Inspecteur Général de l'Administration Publique en vertu de la loi 3260/2004. De plus, l'article 5 de la loi 2957/2001 portant ratification de la Convention de droit civil sur la corruption, interdit d'infliger une quelconque sanction aux employés ou agents

publics qui rapportent des faits de corruption aux personnes ou autorités compétentes, sauf s'ils agissent de mauvaise foi ou sans avoir de soupçon raisonnable.

Procédures disciplinaires

47. Les procédures disciplinaires sont dirigées par les organes disciplinaires compétents, à savoir le supérieur hiérarchique compétent en matière disciplinaire, le comité de direction de la personne morale de droit public, le Conseil de discipline, le Conseil de discipline de l'instance d'appel et le Conseil d'Etat. Les organes compétents désignés par la loi en fonction du stade de la procédure mènent l'enquête disciplinaire préliminaire, l'enquête administrative sous serment, les enquêtes disciplinaires et les poursuites judiciaires (articles 123 à 129 CFP). Comme indiqué précédemment, plusieurs services d'inspection sont chargés d'enquêter en parallèle sur les infractions disciplinaires dans les différents secteurs de l'administration publique, ces services étant eux-mêmes l'objet de la surveillance de l'Inspection générale de l'administration publique. Les articles 114 et 115 du CFP réglementent de façon détaillée les rapports entre procédures disciplinaires et pénales, lesquelles peuvent être concomitantes. Quand une infraction disciplinaire constitue également un délit pénal, la prescription de l'infraction disciplinaire peut être suspendue pendant la durée du délai légal de prescription de l'acte délictueux (article 112 du CFP).

b. Analyse

48. Les lois qui ont été adoptées et les entités créées au cours des toutes dernières années semblent traduire une volonté politique de combattre la corruption. Le "Groupe de travail pour la consolidation du principe de transparence et la lutte contre la corruption" du ministère de la Justice détermine les adaptations nécessaires à la politique anti-corruption de la Grèce et suit sa mise en oeuvre. Or, ce Groupe de travail n'est pas permanent, se réunit à l'occasion et ne dispose pas de ressources suffisantes. A l'époque de la visite, le phénomène de corruption ne faisait pas l'objet d'analyses systématiques au sein de l'administration publique.²⁸ La Grèce a toutefois mis en place un système global d'inspections des différentes composantes du secteur public, dont fait partie l'Inspecteur Général de l'Administration Publique. A ce sujet, l'EEG a appris que 421 affaires de corruption avaient été enregistrées en 2004, dont 46 ont été mises à jour par l'Inspection générale de l'administration publique. De l'avis de l'EEG, cet organe qui vient d'être créé, est à même de concevoir et de mettre en oeuvre une stratégie anti-corruption effective, y compris au niveau local, aux côtés du Groupe de travail du ministère de la Justice.

49. Il semblerait que la création, en 1999, des Services d'information des citoyens et, en 2002, des Centres de services aux citoyens, ainsi que leur coordination à l'échelon national par le Ministère de l'intérieur, de l'administration publique et de la décentralisation aient accru considérablement l'efficacité et la transparence opérationnelles de l'administration publique grecque. L'intervention de ces services et centres aurait par ailleurs limité les possibilités de corruption entre les agents publics et les citoyens. La poursuite de l'informatisation des données traitées par les organes publics et l'extension des services publics proposés en ligne devraient améliorer la situation. Le droit d'accès aux informations détenues par l'administration publique, inscrit dans la Constitution et dans d'autres textes de loi, est placé sous le contrôle des procureurs qui ne sont pas nécessairement spécialisés dans le domaine du droit et des procédures administratives et qui ne

²⁸ Cependant, l'Inspecteur général de l'Administration Publique (IGAP), le Médiateur et le Conseil Supérieur de Sélection du Personnel (ASEP) publient un rapport annuel de leur activité qui est présenté devant le Parlement. Ces rapports, disponibles sur Internet, mettent en lumière les problèmes de corruption et autres infractions liées à ce phénomène qui ont été détectées et signalées dans le cadre de leurs activités (voir www.parliament.gr).

reçoivent pas des lignes directrices sur la jurisprudence pertinente en matière d'accès à l'information pour l'application au cas par cas des principes pertinents. En vertu de l'article 5 du code de procédure administrative, toute personne a accès aux documents administratifs sur simple demande. L'accès aux documents privés détenus par l'administration est possible uniquement pour ceux qui ont un intérêt légitime. Par ailleurs, les délais prévus par la législation pour répondre à une demande d'information peuvent être trop longs dans certains cas. A cet égard, l'EEG a appris qu'en 2004 le Médiateur s'était occupé de 22 affaires de violation du principe de transparence survenues cette année là. Cependant, ce dernier n'est pas en mesure d'imposer des sanctions et ne peut pas renvoyer toutes ces affaires devant le parquet. En même temps, plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont estimé que l'action combinée de la législation et du contrôle des procureurs²⁹, du Médiateur et des Centres de services aux citoyens limitait dans une certaine mesure les possibilités de refus abusif de donner accès aux informations. Il a également été indiqué à l'EEG qu'un nouveau projet de loi était en cours de préparation aux fins de renforcer le droit de toute personne à avoir accès aux informations détenues par les organismes du secteur public, y compris de supprimer l'obligation d'apporter la preuve de « l'intérêt légitime ».³⁰ **L'EEG recommande d'assurer le suivi approprié de la mise en oeuvre de la nouvelle loi sur la liberté d'information.**

50. S'agissant de la réglementation régissant les droits et obligations des agents publics, il va sans dire que les dispositions du Code pénal (CP) s'appliquent de la même manière à l'ensemble des agents publics (et non pas aux seuls fonctionnaires), notamment pour ce qui est de la corruption active et passive et du signalement des infractions pénales. Il n'est cependant pas certain qu'en matière de sélection, de recrutement, d'évaluation, d'éthique, de formation, de conflit d'intérêts, etc., tous les agents publics soient soumis à des règles équivalentes aux dispositions du Code de la fonction publique (CFP) applicables aux fonctionnaires. Un Code éthique pour la police a été adopté en 2004. Au cours de la visite sur place, l'EEG a été informée de la préparation de deux codes d'éthique, mais on ne savait pas encore au juste à qui ces codes s'adresseraient et s'il y aurait des dispositions détaillées relatives à l'éthique, aux conflits d'intérêts, à l'attitude à l'égard des cadeaux et aux sanctions applicables.³¹ S'agissant de questions comme celles des cadeaux, l'EEG a relevé que dans le Code pénal cadeau et pot de vin sont synonymes (*δώρο*) ; elle a été informée de l'intention du législateur était d'interdire aux agents publics d'accepter un cadeau quel qu'il soit. Tout cadeau doit par conséquent être considéré comme un acte de corruption et être refusé.³² Il a également été rappelé que l'article 107 du CFP interdit au fonctionnaire d'accepter un quelconque avantage matériel ou gratification d'une personne dont il traite l'affaire. De l'avis de l'EEG, les règles existantes relatives aux cadeaux (par exemple dans le cadre de relations protocolaires) ne sont pas suffisamment détaillées (il n'existe par ailleurs pas de directives spécifiques sur l'attitude que ces agents sont supposés avoir lorsqu'on leur offre des cadeaux, par exemple des cadeaux d'hospitalité) et sont mal connues des agents publics et du public..

²⁹ Les autorités grecques ont indiqué que les procureurs effectuent régulièrement des poursuites sur la base de rapports transmis par le Médiateur.

³⁰ La loi de transposition de la Directive 2003/98/CE a été adoptée par le Parlement en décembre 2005.

³¹ Après la visite sur place, les autorités grecques ont indiqué que deux codes de conduits ont été adoptés ; l'un à l'attention de tous les fonctionnaires et l'autre est spécifique au secteur des soins de santé. Selon l'article 19 du Code de conduite pour le secteur des soins de santé, le personnel médical n'est pas autorisé à solliciter ou accepter une rémunération ou tout autre avantage autre que ceux découlant de leur salaire ou honoraire légal.

³² Dans une affaire jugée en 2004, la Cour suprême a toutefois estimé que le fait de proposer une grosse somme d'argent à un agent des douanes sans intention d'obtenir une faveur, ne constituait pas un acte de corruption. Les représentants des magistrats ont cependant indiqué à l'EEG que ce cas isolé qui avait essuyé d'abondantes critiques de la part des théoriciens du droit, ne peut être considéré comme faisant jurisprudence.

51. En ce qui concerne la formation, l'EEG a retiré une impression favorable de l'action menée par le Centre national d'administration publique et son Ecole nationale d'administration publique (deux années d'enseignement qui s'adressent aux étudiants diplômés), l'Ecole nationale des collectivités locales (s'adresse aux étudiants diplômés) et l'Institut de formation (ouvert à l'ensemble des fonctionnaires). La formation dispensée par l'Institut ne dure cependant que deux semaines – certes cela n'a pas lieu une seule fois dans une carrière - et ne porte pas spécifiquement sur les risques de corruption, les conflits d'intérêt, cadeaux, etc. En outre, seuls les fonctionnaires peuvent en bénéficier. Le personnel temporaire et les autres agents contractuels ne reçoivent pas une formation appropriée.
52. L'EEG a également perçu de manière positive la tâche réalisée par le Conseil supérieur de sélection du personnel (ASEP) qui forme l'autorité indépendante chargée du recrutement des agents publics et dont l'action est saluée dans le pays, y compris par les syndicats. L'ASEP procède au recrutement du personnel permanent uniquement (fonctionnaires et agents contractuels permanents à l'exception, par exemple, des agents du Bureau juridique de l'Etat, des magistrats, fonctionnaires de police, médecins et enseignants du secteur public)³³ et supervise le recrutement de certains personnels temporaires (par exemple, les scientifiques recrutés pour une période pouvant aller jusqu'à trois ans) et appartenant à d'autres catégories. Les membres mêmes de l'ASEP reconnaissent que le recrutement d'une partie du personnel temporaire et du personnel engagé par les administrations locales échappe au contrôle d'une autorité indépendante, donnant lieu ainsi à diverses formes de favoritisme. Il a également été indiqué à l'EEG qu'en vertu du décret présidentiel 164/2004, le personnel non permanent qui avait exécuté au moins deux contrats de travail de 24 mois au sein de l'administration, était titularisé sans passer par la procédure de sélection supervisée par l'ASEP ou par une quelconque autre autorité indépendante.³⁴
53. Selon l'article 80 du CFP, tous les fonctionnaires et le personnel des personnes morales de droit public sont soumis à une procédure d'évaluation annuelle, telle que détaillée dans le décret présidentiel 318/1992. Les critères d'évaluation des directeurs, chefs de service et d'unité comprennent une évaluation des capacités de management, leur comportement, leur niveau d'expertise, leur efficacité et leur capacité d'initiative et de créativité. Les autres membres du personnel sont évalués sur la base de leur comportement, efficacité et capacité d'initiative et créativité. L'EEG a également été informée du fait que la Direction des affaires internes de la police hellénique (DAIPH) procède parfois à des vérifications pour contrôler l'intégrité des agents, qui ne concernaient cependant, a-t-elle compris, que le personnel de la police. Les informations recueillies par l'EEG donnent à penser qu'il n'y a pas de système d'évaluation adéquat des résultats obtenus par les agents publics (y compris de leur intégrité) ou qu'il n'est pas correctement appliqué. L'EEG estime qu'un véritable système d'évaluation des agents publics au cours de leur carrière, effectivement mis en œuvre et englobant la question de l'intégrité, améliore les performances du secteur public et contribue ainsi à réduire les possibilités de corruption.³⁵

³³ L'article 118.6 de la Constitution reconnaît également les exceptions relatives à la compétence de l'ASEP prévues dans la loi 2190/1994.

³⁴ Les autorités grecques ont indiqué que ceci constituait une exigence en vertu de Directives de la Communauté européenne. Lors de l'élaboration du présent rapport, la Grèce était portée devant la Cour européenne de Justice pour n'avoir pas transposé correctement les dispositions pertinentes, permettant ainsi à l'ensemble de ce personnel l'accès immédiat et automatique à l'administration publique.

³⁵ Voir par exemple le document de travail No 242 de la Banque centrale européenne, daté de juillet 2003, qui repose sur l'analyse des indicateurs de performance du secteur public établis en 2000.

54. Au vu de ce qui précède, **l'EEG recommande 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 ; de 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.**
55. Comme indiqué précédemment, les règles pertinentes relatives aux conflits d'intérêt, incompatibilités et activités annexes, sont énoncées dans la Constitution et dans d'autres textes de loi. Ils s'appliquent principalement aux fonctionnaires. Il est généralement admis que ceux-ci obtiennent, dans certaines conditions, l'autorisation d'entreprendre des projets privés ou une activité professionnelle rémunérée, ou même qu'ils puissent occuper un deuxième emploi dans les secteurs public ou privé. Ceci se justifierait en partie par la rémunération plus faible du secteur public et une certaine tradition. Par ailleurs, la Grèce ne réglemente pas expressément, ni ne contrôle, la migration abusive des agents publics vers le secteur privé. Aux dires des autorités grecques, toutes restrictions à cet égard pourraient éventuellement être considérées comme une atteinte au droit de participer à la vie sociale et économique du pays prévu à l'article 5 de la Constitution. Comme il a été exposé dans le Rapport d'évaluation de premier cycle sur la Grèce, établi par le GRECO, ce pays a mis en place un mécanisme de *déclaration de patrimoine* à l'intention des agents publics et d'autres personnes (comme les propriétaires de médias), mais il n'existe pas de dispositif global de *déclaration d'intérêts*. A cet égard, l'EEG a observé que les situations d'incompatibilités et d'activités annexes des agents publics ne faisaient pas toujours l'objet de contrôles effectifs. Au cours de la visite sur place, les autorités grecques ont déclaré à l'EEG leur intention de renforcer les vérifications dans ce domaine. **L'EEG recommande de réglementer 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.**
56. L'EEG note avec satisfaction qu'un mécanisme de rotation des agents a été mis en place aux fins de réduire les risques de corruption auxquels les titulaires de certains postes de l'administration publique sont exposés (personnel dirigeant, administration fiscale, police). *L'EEG observe que l'on devrait s'inspirer de cette façon de procéder pour d'autres secteurs également vulnérables de l'administration.*
57. Les agents publics sont tenus de signaler les délits de corruption, normalement par le biais de leur supérieur hiérarchique.³⁶ En réalité, seul un nombre infime de cas allégués de corruption a été rapporté (principalement de manière anonyme) par des agents publics. Certains interlocuteurs de l'EEG ont expliqué que cette situation était imputable à la difficulté d'apporter la preuve de la corruption, à l'absence supposée de sanctions dissuasives en la matière³⁷ et à la crainte de mesures de représailles, notamment, en l'absence d'une protection efficace des donneurs d'alerte (whistleblowers). Au vu de ce qui précède, **l'EEG recommande d'assurer une**

³⁶ Afin de donner un exemple concret, les autorités grecques ont remis à l'EEG, au cours de la visite, un communiqué de presse du ministère du développement annonçant qu'un agent public de l'Organe spécial de contrôle des aliments avait signalé à son supérieur, lequel l'avait ensuite rapporté à la police, qu'il lui avait été proposé 300 euros pour délivrer un faux certificat de conformité.

³⁷ Selon l'Inspection générale de l'administration publique, les procédures disciplinaires ont entraîné la révocation de 43 fonctionnaires en 2004, dont 39 ont été suspendus pour une période de 3 à 6 mois et 25 se sont vus infliger une amende d'un montant égal à 5 jours et pouvant aller jusqu'à 3 mois de traitement. La Direction des affaires internes de la police a signalé également plusieurs affaires ayant abouti à une condamnation pénale. Les faits de corruption sont en général punis au pénal par une peine d'emprisonnement inférieure à 18 mois, transformée automatiquement en une amende pécuniaire.

protection appropriée aux donneurs d'alerte et de prendre toutes autres mesures jugées utiles pour encourager le signalement de faits de corruption.

IV. THEME III – PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définitions

58. Il existe différents types de personnes morales qui se caractérisent par leur nature, leurs activités et le régime juridique qui leur est appliqué. Parmi les personnes morales de droit public, on peut citer par exemple, les municipalités, les institutions d'enseignement tertiaire, les ordres des avocats, des notaires et des médecins, etc. Les personnes morales de droit privé comprennent: (i) les personnes morales de droit civil à but non lucratif – dont les activités sont régies par le droit civil, comme les associations, les comités de collecte de fonds, les sociétés civiles dotées de la personnalité juridique – et; (ii) les sociétés commerciales – dont les activités relèvent du Code du commerce comme a) les sociétés de personnes (à savoir les sociétés en nom collectif, les partenariats spéciaux et les entreprises non déclarées); et b) les sociétés de capitaux (c'est-à-dire les sociétés anonymes, sociétés à responsabilité limitée, coopératives, partenariats spéciaux divisés en actionnariat et copropriété). Les personnes morales à caractère mixte sont des personnes morales de droit privé (en principe, une société anonyme), qui ont été constituées ou nationalisées par l'Etat par voie législative et dont l'activité commerciale intervient dans un domaine d'intérêt public général, comme la Compagnie nationale d'électricité, l'Organisme des télécommunications de Grèce, etc. Les partis politiques et les syndicats constituent des associations de personnes de fait dont la responsabilité peut aussi être engagée selon un arrêt de la Cour suprême (Areios Pagos).

Création des personnes morales

59. La création d'une personne morale obéit à des modalités de constitution (la procédure qui établit l'existence juridique de la personne morale) et de réglementation (les statuts de partenariat/d'association ou l'organigramme en fixent les règles d'administration et de fonctionnement). En pratique, ces deux actes sont confondus dans un seul et même instrument qui est la charte/l'acte de constitution de partenariat ou d'association. Au cours de la visite sur place, il a été indiqué à l'EEG qu'un nouveau projet de loi était sur le point d'être adopté aux fins de mettre en place un nouveau Registre central du commerce, recensant l'ensemble des informations sur les sociétés, auquel on pourrait avoir accès facilement dans tout le pays.
60. La création d'une société commerciale obéit à des prescriptions spécifiques. Les statuts (contrat privé) des sociétés commerciales de personnes (sociétés en nom collectif, partenariats spéciaux) doivent être publiés dans le Registre des sociétés tenu à cet effet au tribunal de première instance du lieu où est situé le siège social de l'entreprise. Les statuts de partenariat/d'association des sociétés de capitaux (sociétés à responsabilité limitée ou sociétés anonymes) doivent être rédigés par devant notaire. Les statuts des *sociétés à responsabilité limitée* sont publiés au tribunal de première instance compétent et un résumé paraît au Journal officiel. Les statuts des *sociétés anonymes* sont, quant à eux, approuvés par l'autorité de tutelle (la préfecture du lieu où est situé le siège social de l'entreprise) et la décision approuvant cet établissement publiée au Journal officiel. Enfin, il n'est pas imposé de capital social minimum pour la création d'une société commerciale de personnes. Le capital social minimum requis pour

créer une société de capitaux est de 18.000€, il est de 60.000€ pour les sociétés anonymes. On compte environ 58.600 sociétés anonymes en Grèce.

61. La création d'une personne morale de droit civil doit satisfaire aux formalités suivantes. La charte/l'acte de constitution et l'organigramme d'une association, sont établis par écrit. Une demande est ensuite déposée au tribunal de première instance du lieu du siège de l'association, lequel procède à une enquête visant à examiner la légalité de cette dernière et la conformité de ses objectifs avec la morale publique, avant de rendre une décision judiciaire dont un résumé est publié dans la presse (accompagné d'une description détaillée de l'association). Enfin, celle-ci est immatriculée au Registre des associations tenu par les Tribunaux de première instance, dans lequel sont indiqués le nom de l'association, son siège, son objet, la date de la création, les membres de son conseil d'administration et les conditions figurant dans ses statuts. La charte/l'acte de constitution d'une fondation doit être assortie d'un acte public qui prend la forme d'un décret d'approbation présidentiel, publié au Journal officiel. La création d'une société civile dotée de la personnalité juridique nécessite un acte de constitution de société, l'accomplissement de formalités de publicité et le versement d'une souscription par les associés/partenaires.

Transparence et contrôles des personnes morales

62. Pour garantir la transparence, la création des catégories de personnes morales précitées doit obligatoirement faire l'objet d'une publication dans le Registre des sociétés, le Registre des associations, ou bien encore dans la presse. La constitution et la surveillance des personnes morales sont placées sous le contrôle d'une autorité de tutelle (tribunaux compétents ou préfectures). La préfecture du lieu où les associations ont leur siège, où les sociétés civiles et les sociétés commerciales anonymes sont établies, vérifient chaque année que celles-ci satisfont aux obligations légales, cad. le code civil pour les associations, les fondations et les sociétés civiles, le code de commerce et les lois codifiées 3190/1955 (sociétés à responsabilité limitée) et 2190/1920 (les sociétés anonymes). Ce dispositif permet un contrôle de la légalité.
63. Les autorités ci-après supervisent le fonctionnement du secteur financier et des personnes morales: le Ministère de l'économie et des finances – l'administration fiscale et l'Organe pour la poursuite de la délinquance économique (SDOE/YPEE); le ministère du Développement; et les services chargés des sociétés dans les préfectures. La Bourse des valeurs est placée sous la supervision de la Commission hellénique des marchés financiers. Les personnes morales de droit public, comme les collectivités locales et les entreprises publiques sont contrôlées, *entre autres*, par la Cour des comptes, l'Inspection des finances du Ministère de l'économie et des finances et l'Inspection générale de l'administration publique. Les autorités de tutelle des marchés financiers ont œuvré activement en faveur de plusieurs codes d'éthique destinés à l'ensemble des acteurs intervenant dans le contrôle de ce marché. Au cours de la visite sur place, il a été indiqué à l'EEG que la délinquance financière sur le marché des capitaux est inscrite sur la liste des infractions principales figurant dans le nouveau projet de loi contre le blanchiment d'argent.

Restrictions à l'exercice de fonctions au sein de personnes morales

64. La législation ne prévoit pas d'interdictions professionnelles générales à l'attention des directeurs et autres hauts responsables, liquidateurs et créateurs de sociétés qui souhaitent occuper une fonction de dirigeant au sein d'entités dotées de la personnalité juridique, lorsque ces personnes ont été reconnues coupables d'infractions. Cependant, il existe certaines interdictions professionnelles résultant des lois de 1955 et de 1920 et pour les sociétés opérant dans le

secteur financier réglementé (banques, compagnies d'assurance, etc.). D'après les autorités grecques, les antécédents judiciaires des membres des conseils d'administration des sociétés du secteur financier réglementé (banques, compagnies d'assurance, etc.) sont régulièrement vérifiés et une personne condamnée pour un délit de corruption doit être obligatoirement écartée de l'administration de la personne morale.

Responsabilité des personnes morales

65. Les dispositions des lois 3190/1955 et 2190/1920 précitées prévoient la responsabilité civile et administrative des personnes morales pour toutes actions accomplies en leur nom et la responsabilité pénale de leurs dirigeants/personnels d'encadrement et des personnes physiques qui leur sont rattachées. Conformément à l'article 71 du Code civil, la responsabilité de la personne morale est engagée par les actions ou omissions des organes qui la représentent. Le personnel d'encadrement subalterne ou les autres employés n'engagent normalement pas la responsabilité de la personne morale et toute faute personnelle commise par un salarié ne saurait donc lui être nécessairement imputable. La loi relative au blanchiment d'argent retient également la responsabilité administrative des personnes morales pour les délits en la matière commis pour leur compte. En vertu de la ratification par la Grèce des Conventions de l'Union européenne et de l'OCDE relatives à la corruption, les personnes morales qui exercent des activités ou ont leur siège en Grèce sont responsables des infractions pénales perpétrées en leur nom qui sont visées par ces Conventions.³⁸ Les conventions susmentionnées qui ont été ratifiées ne donnent toutefois pas d'indication quant aux procédures à suivre pour la mise en œuvre de la responsabilité civile et administrative des personnes morales pour délit de corruption car il est considéré que cela est résolu par la jurisprudence. Au cours de la visite sur place, il a été indiqué à l'EEG que le projet de loi ratifiant la Convention pénale sur la corruption STE n° 173 retient la responsabilité administrative pour délits de corruption active, trafic d'influence et infractions comptables, même quand ces délits résultent d'une défaillance de supervision de la personne morale.

Sanctions

66. Les autorités grecques indiquent que la législation donnant effet aux conventions pertinentes de l'OCDE et de l'UE sur la corruption, les habilite à infliger des sanctions administratives aux personnes morales reconnues responsables des délits de corruption visées par ces textes. La loi 2656/1998 ratifiant la convention de l'OCDE a conféré à l'Organe de poursuite de la délinquance financière (SDOE/YPEE) la compétence pour contrôler l'application de la législation grecque concernant la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales faisant intervenir des agents publics étrangers. Les sanctions suivantes sont applicables: a) amende administrative pouvant représenter jusqu'à trois fois le montant des bénéfices, b) interdiction temporaire ou permanente d'exercer des activités professionnelles, et c) exclusion provisoire ou définitive du bénéfice des aides et subventions publiques. L'interdiction temporaire et l'exclusion provisoire sont prononcées pour une durée d'un mois à deux ans. Le contentieux administratif est examiné par les tribunaux administratifs ordinaires conformément à la loi 2717/1999. La loi relative au blanchiment d'argent permet également d'infliger des sanctions administratives et des amendes à une personne morale, de suspendre ses activités à titre temporaire ou permanent et d'annuler sa licence d'exploitation, si la responsabilité de celle-ci a été établie.

³⁸ Voir l'article 5 de la loi 2656/1998 tel qu'amendé par l'article 9 de la loi 3090/2002 pour la Convention de l'OCDE et l'article 8 de la loi 2803/2000 concernant la Convention sur la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne et les protocoles y relatifs.

67. En vertu de l'article 76 du code pénal, les tribunaux peuvent, dans le cadre des procédures administratives et civiles, confisquer les produits tirés d'une infraction ou les biens d'une valeur équivalente auxdits produits. Il n'existe pas de dispositions spécifiques pour faire en sorte que soient appliquées effectivement les sanctions et empêcher les personnes morales de se soustraire aux sanctions en cas de changement d'organisation interne, de fusion ou de liquidation judiciaire. Toutefois, selon les autorités grecques cela ne devrait pas poser de difficultés dans la pratique et est traité par la jurisprudence. Enfin, lors de la visite, il n'y avait pas de fichier recensant les sociétés reconnues coupables de corruption active ou blanchiment d'argent (le trafic d'influence n'étant pas encore assorti de sanctions pénales).³⁹

Règles comptables

68. Les personnes exerçant une activité commerciale sont soumis à l'obligation de tenir des registres comptables rigoureux et en bonne et due forme. Conformément à l'article 21 du décret présidentiel 186/1992 (Code comptable) tel que codifié par la loi 3229/2004, chaque personne physique, ressortissant national ou étranger, ou personne morale pratiquant une activité sur le territoire grec qui a pour objet de tirer des revenus d'une entreprise ou d'une profession libérale, ainsi que toutes sociétés civiles à but lucratif ou non (c'est-à-dire tous les professionnels assujettis à l'impôt), sont soumis à l'obligation de conserver, pendant une durée de six ans, à l'adresse à laquelle leur activité est immatriculée les livres, données et documents pertinents tels qu'énoncés par le Code. Des dérogations existent par exemple pour les agriculteurs et exploitants agricoles.
69. L'utilisation de factures ou autres pièces ou registres comptables contenant des données fausses ou incomplètes, falsifiées ou fictives sont passibles de sanctions administratives et pénales en vertu de la loi 2523/1997. Conformément à l'article 19 de ladite loi, la publication ou l'acceptation de données fiscales fausses ou incomplètes est considérée comme un délit de fraude fiscale et les personnes qui en sont l'auteur ou qui y ont collaboré s'exposent à des sanctions pénales. La destruction ou soustraction de pièces, livres ou données comptables donne également lieu à des sanctions administratives et pénales. Enfin, l'article 18 de la loi assimile à des délits de fraude fiscale le défaut de remboursement de la TVA, des retenues d'impôt, charges ou contributions ou le remboursement d'un montant inexact (voir aussi l'article 3 de la loi 2656/1998).

Déductibilité fiscale

70. La non-déductibilité fiscale des pots de vin n'est pas expressément prévue par le droit grec. Plus spécialement, les paiements de facilitation ne figurent pas dans la liste des dépenses déductibles qui sont prévues de manière restrictive par l'article 8 (déductibilité des dépenses du revenu total) de la loi 2238/1994 (Code de l'impôt sur le revenu).

³⁹ Cependant, l'EEG a appris après la visite que conformément à la législation sur les marchés publics et tout spécialement le décret présidentiel 370/1995 tel qu'amendé, une personne physique ou morale impliquée dans une affaire de corruption peut être exclue pour un nombre d'années ou de façon permanente des procédures d'adjudication. Un participant à un appel d'offre est tenu de présenter un certificat de la part de l'autorité compétente qui démontre qu'il n'a pas été condamné pour « une infraction concernant sa conduite professionnelle », y compris, les infractions de corruption. Si le candidat est une personne morale, il doit apporter la preuve qu'il n'a pas été exclu précédemment d'une procédure de passation de marchés publics. Un projet de loi amendement et codifiant les procédures de marchés publics a été ouvert à la consultation du public ; il prévoit la création d'un registre central pour les personnes physique ou morales exclues des procédures de passation des marchés publics

Autorités fiscales

71. Les autorités fiscales (SDOE/YPEE - et DOY⁴⁰) contribuent de diverses manières à la lutte contre la corruption. L'article 37 du CPP fait obligation aux agents enquêteurs, y compris l'administration fiscale, de signaler immédiatement au ministère public compétent toute information qu'ils auraient reçue, de quelque manière que ce soit, concernant un acte passible en tant que tel de poursuites judiciaires. Tous les autres fonctionnaires (y compris les agents du Fisc) ainsi que les bénéficiaires d'une délégation temporaire de service public, sont soumis à la même obligation en vertu de l'article 37.2 du CPP. Pour ce faire, ils doivent consigner par écrit tous les éléments connus concernant l'acte répréhensible, les contrevenants et les preuves. Enfin, les directeurs des services fiscaux sont tenus, lors des contrôles auxquels ils procèdent, de signaler toute information qu'ils auraient reçue, de quelque manière que ce soit, concernant un fait de corruption ou de blanchiment d'argent. Les autorités répressives (ministère public, enquêteurs) peuvent, dans l'accomplissement de leurs missions, demander des éclaircissements par l'entremise du directeur de l'antenne régionale du SDOE (YPEE) et avoir ainsi accès aux données fiscales. Les autorités fiscales sont tenues, conformément à l'article 4 § 11,12 et 13 de la loi relative au blanchiment d'argent de signaler les transactions douteuses à l'Unité de renseignements financiers. Dans le nouveau projet de loi relative au blanchiment d'argent, les infractions fiscales et les manipulations comptables figurent également sur la liste des infractions principales.

Rôle des comptables et commissaires aux comptes

72. Comme tous les individus, les comptables, commissaires aux comptes et/ou autres professionnels du conseil sont tenus de signaler les infractions dont ils soupçonnent l'existence aux autorités chargées de faire appliquer la loi, en vertu de l'article 40 du Code de procédure pénale. La loi 2523/1997 et, notamment son article 5 (contribution d'un comptable à la dissimulation de la situation réelle de registres et données fiscaux), retient la responsabilité des comptables, commissaires aux comptes et autres professionnels du conseil concernés, et prévoit des sanctions à leur encontre.⁴¹

b. Analyse

73. Lors de la visite de l'EEG, les autorités grecques procédaient à la mise en place d'un nouveau fichier qui permettra de centraliser l'enregistrement des informations sur les personnes morales auxquelles il n'était pas possible, semble-t-il d'accéder dans tout le pays avec le dispositif existant. Les dispositions législatives prévues permettraient ainsi aux autorités compétentes de vérifier de manière plus méthodique et avec une efficacité accrue la création et le fonctionnement des personnes morales et empêcher qu'elles ne soient utilisées pour dissimuler des faits de corruption ou autres activités illicites. En conséquence, **l'EEG recommande 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.**

⁴⁰ Services financiers et administratifs

⁴¹ Les autorités grecques ont indiqué, après la visite, que les comptables et auditeurs internes sont tenus de faire les signalements au Conseil d'Administration sur une base trimestrielle. Selon le paragraphe 2250 des normes grecques d'audit, les auditeurs qui découvrent des faits illicites dans l'exercice de leurs fonctions, doivent les signaler au Conseil d'administration et à l'organe d'audit interne de la société. Ils doivent aussi signaler aux actionnaires tous faits (y compris de corruption) les empêchant d'aboutir à une conclusion proprement dite en ce qui concerne les compte de la société. S'ils ont un doute quelconque sur la question de savoir s'ils ont une obligation de signalement, ils doivent rechercher le conseil du Conseil de Surveillance des Comptables et Auditeurs.

74. Au cours de la visite sur place, il a été indiqué à l'EEG 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. Pour renforcer la crédibilité de la politique anti-corruption, l'EEG estime 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 celles-ci d'occuper des fonctions de dirigeants au sein de personnes morales. **En conséquence, l'EEG recommande de mettre en place un mécanisme pertinent d'interdictions professionnelles à l'intention des personnes reconnues coupables d'infractions pénales.**
75. Le droit grec ne reconnaît pas la responsabilité pénale des personnes morales pour infractions pénales. Il est donc extrêmement important de mettre en œuvre effectivement le dispositif existant en matière de responsabilité administrative et civile des sociétés. Faute de renseignements précis dans ce domaine et d'un fichier des personnes morales ayant fait l'objet de sanctions pour des infractions pénales, l'EEG n'a pas été à même de déterminer combien, parmi elles, avaient été reconnues coupables d'actes délictueux, notamment de corruption, trafic d'influence et blanchiment d'argent. Il ne lui a pas été possible, en outre, d'appréhender précisément la portée exacte et les dispositifs de mise en œuvre de la responsabilité civile et administrative des personnes morales en cas d'infractions pénales à la lumière des dispositions existantes (par exemple, lorsque des procédures pénales, administratives ou civiles sont engagées en parallèle ; s'agissant de la coordination des enquêteurs et des magistrats aux différents stades de la procédure; de la confiscation des produits tirés d'activités illicites ; des conséquences des changements d'organisation au sein de la personne morale, etc...). Il a été indiqué à l'EEG que la loi ratifiant la Convention STE n° 173 et la jurisprudence apporteront des précisions sur ces questions. L'EEG a également été informée du fait que les sanctions pécuniaires applicables continueront d'être liées à l'existence d'un bénéfice et à son évaluation. Dans ces circonstances et en l'absence d'une définition précise confirmée par la jurisprudence, la réalité, la proportionnalité et le caractère dissuasif des sanctions dépendront de la façon dont ces dispositions seront appliquées. Il sera nécessaire, du fait de ces nouvelles lois, de dispenser une formation appropriée aux enquêteurs et aux magistrats chargés de traiter les infractions pénales des personnes morales. **En conséquence, à l'occasion de la ratification prochaine par la Grèce de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), l'EEG recommande 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.**
76. Les autorités grecques ont fait savoir que les autorités fiscales étaient généralement instruites, y compris par SEYO (l'Ecole des agents de l'Organe de poursuite de la délinquance économique (SDOE/YPEE), des méthodes de détection de la corruption et des règles et normes internationales pertinentes, notamment, parce que c'est SDOE (YPEE) qui est chargé de mettre en œuvre la Convention de l'OCDE sur la corruption et le Manuel de sensibilisation à la corruption à l'attention des contrôleurs des impôts, de la même organisation. Eu égard au nouveau projet de loi à venir portant ratification de la Convention STE n° 173 (qui définit de nouvelles infractions comptables aux fins de combattre la corruption, conformément à l'article 14 de la Convention) et du projet de loi d'application de la 2^{ème} directive anti-blanchiment de l'Union européenne (qui érige les infractions fiscales et comptables en infractions principales), l'EEG est

d'avis que les autorités fiscales auront besoin de ressources supplémentaires et de nouvelles directives et formations sur les méthodes de détection et de signalement de la corruption (voir également la section II du présent rapport).

77. D'après les autorités grecques, les comptables et commissaires aux comptes sont tenus de signaler les délits aux autorités répressives. Comme indiqué précédemment, le Code de procédure pénale impose ce même devoir à toute personne (article 40) dans certaines circonstances et selon des modalités précises. Au cours de la visite sur place, les représentants des comptables ont déclaré que ces derniers ne dénonceraient généralement pas un fait de corruption afin de ne pas perdre leur emploi, contrairement aux commissaires aux comptes dont les représentants ont indiqué à l'EEG qu'ils signalaient à l'Unité de renseignement financier les transactions douteuses dont il leur arrivait d'avoir connaissance même s'ils n'y étaient pas tenus officiellement par la loi anti-blanchiment en vigueur lors de la visite. La révision prévue de cette loi devrait toutefois clarifier ces questions. L'EEG estime que les directives et la formation dans ce domaine sont insuffisantes et inadaptées. A cet égard, **l'EEG recommande aux autorités 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).**

V. CONCLUSIONS

78. La lutte contre la corruption semble être l'une des priorités politiques de la Grèce. Les réformes successives des services publics ont mis l'accent sur les exigences éthiques et la qualité du service rendu. Cela a entraîné ces dernières années l'adoption de nombreuses lois et la création d'organes spéciaux pour en surveiller l'application, comme la Direction des affaires internes de la police hellénique et l'Inspection générale de l'administration publique. D'autres textes de loi encore étaient en voie d'adoption pendant l'élaboration du présent rapport, comme la loi autorisant la ratification de la Convention pénale sur la corruption, la nouvelle loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent et la loi établissant un nouveau dispositif centralisé d'enregistrement des personnes morales. La Grèce aura, notamment, à relever le défi de prendre toutes les mesures utiles pour appliquer de manière effective ce cadre juridique et réglementaire qui est en constante évolution. Il faut en outre réexaminer les procédures et dispenser des formations pour que les contrevenants soient systématiquement privés des produits qu'ils tirent des délits de corruption, lorsque cela est possible. Il est recommandé de prendre des mesures complémentaires en ce qui concerne le signalement des faits de corruption par les agents publics, la protection des donneurs d'alerte, l'attitude des agents publics à l'égard des cadeaux et la surveillance des conflits d'intérêt, incompatibilités et activités accessoires. Enfin, pour empêcher qu'il soit fait appel aux personnes morales pour dissimuler des faits de corruption et autres activités douteuses, il est impératif de mettre en place un mécanisme adapté de contrôle et de responsabilité des personnes morales et d'établir des interdictions professionnelles appropriées. Une action énergique pour traduire dans les faits les normes éthiques et professionnelles élevées de l'ensemble des agents publics et une collaboration active de la part des professionnels du secteur privé, comme les comptables et commissaires aux comptes, ainsi que la mise en place de formations adéquates, contribueront à promouvoir une attitude de tolérance zéro vis-à-vis de la corruption.

79. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Grèce :
- i) **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** (paragraphe 23);
 - ii) **renforcer le dispositif anti-blanchiment d'argent pour accroître son efficacité et sa contribution à la lutte contre la corruption, élaborer des directives et dispenser une formation à la détection de la corruption** (paragraphe 25);
 - iii) **assurer le suivi approprié de la mise en oeuvre de la nouvelle loi sur la liberté d'information** (paragraphe 49);
 - iv) **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 veiller à mettre en place un système effectif d'évaluation de leurs performances** (paragraphe 54);
 - v) **réglementer 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 mettre en place un suivi approprié de l'application de la réglementation dans ce domaine** (paragraphe 55);
 - vi) **assurer une protection appropriée aux donneurs d'alerte et prendre toutes autres mesures jugées utiles pour encourager le signalement des faits de corruption** (paragraphe 57);
 - vii) **accélérer l'adoption de la nouvelle loi instaurant un dispositif d'enregistrement centralisé des personnes morales qui soit adapté et assurer un suivi approprié de sa mise en oeuvre** (paragraphe 73);
 - viii) **mettre en place un mécanisme pertinent d'interdictions professionnelles à l'intention des personnes reconnues coupables d'infractions pénales** (paragraphe 74);
 - ix) **à l'occasion de la ratification prochaine de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), 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 examiner la création d'un fichier des personnes morales ayant fait l'objet de sanctions pour des infractions pénales** (paragraphe 75);
 - x) **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)** (paragraphe 77).

80. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de la Grèce à tenir compte des *observations* (paragraphe 18, 24, 26 et 56) faites par les experts dans la partie analytique du présent rapport.
81. Enfin, conformément à l'article 30.2 de son règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de la Grèce à présenter un rapport sur la suite qui aura été donnée aux recommandations susvisées avant le 31 juillet 2007.