



Strasbourg, 26 mars 2010

Public
Greco RC-II (2007) 14F
Addendum

Deuxième Cycle d'Évaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur la Grèce

Adopté par le GRECO
lors de sa 46e Réunion Plénière
(Strasbourg, 22-26 mars 2010)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle sur la Grèce lors de sa 26^e Réunion plénière (9 décembre 2005). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2005) 6F), dans lequel le GRECO avait adressé 10 recommandations à la Grèce, a été publié le 13 décembre 2005.
2. La Grèce a remis le Rapport de Situation exigé par la procédure de conformité du GRECO le 5 novembre 2007. Sur la base de ce rapport et après en avoir débattu en séance plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle (Rapport RC) sur la Grèce lors de sa 36^e Réunion plénière (15 février 2008). Ce dernier a été rendu public le 5 mars 2008. Le Rapport de conformité (Greco RC-II (2007) 14F) a conclu que les recommandations iv, ix et x ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations iii et vii ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, ii et v ayant été partiellement mises en œuvre et les recommandations vi et viii n'ayant pas été mises en œuvre, le GRECO avait demandé des informations complémentaires sur la mise en œuvre de ces recommandations pour le 31 août 2009. Les informations en question ont finalement été soumises le 22 décembre 2009, après plusieurs rappels.
3. Conformément à l'article 31, paragraphe 9.1 du Règlement intérieur du GRECO, le présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième cycle a pour objectif d'évaluer la mise en œuvre des recommandations i, ii, v, vi et viii sur la base des informations complémentaires mentionnées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandations i. et ii.

4. *Le GRECO avait recommandé de réexaminer l'application des dispositions existantes en matière de dépistage, saisie et confiscation des produits de la corruption et, le cas échéant, dispenser une formation appropriée et augmenter les ressources allouées en vue d'accroître l'efficacité des enquêtes financières.*
5. *Le GRECO avait recommandé de renforcer le dispositif anti-blanchiment d'argent pour accroître son efficacité et sa contribution à la lutte contre la corruption, d'élaborer des directives et de dispenser une formation à la détection de la corruption.*
6. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de conformité ci-dessus mentionné, la recommandation i. avait été considérée partiellement mise en œuvre, compte tenu du fait que le ministère de la Justice avait engagé une vaste réforme prévoyant l'élaboration d'un nouveau code pénal et d'un nouveau code de procédure pénale : des comités de rédaction avaient été mis en place (comprenant des juges, des procureurs, des universitaires, des praticiens), le travail avait déjà commencé et les dispositions relatives à la saisie et à la confiscation devaient être révisées dans ce contexte. L'extension à toutes les infractions de corruption des mécanismes en place pour le financement du terrorisme (en vertu de l'article 12 de la loi 3560/2007 relative à la ratification de la Convention pénale sur la corruption¹) était considérée comme une solution à court terme en attendant l'adoption du nouveau code. S'agissant des autres éléments de la recommandation relatifs à la révision ci-dessus mentionnée, le GRECO avait estimé qu'il n'apparaissait pas clairement si une formation avait été dispensée aux services compétents et si

¹ Aux termes de l'article 12, les mesures de dépistage, de saisie et de confiscation en vigueur pour les infractions liées au terrorisme – dont l'application est facilitée par la loi – s'appliquent également aux infractions de corruption.

leurs ressources avaient été augmentées (en particulier en ce qui concerne les enquêteurs de police et le SIS/SDOE)

7. Concernant la recommandation ii, qui était considérée partiellement mise en œuvre, le GRECO avait pris note dans le Rapport de conformité de plusieurs améliorations qui étaient déjà intervenues après la modification de la loi anti-blanchiment (loi 2331/1995). En particulier, la liste des entités soumises à la législation anti-blanchiment avait été étendue (de sorte à couvrir un large éventail d'institutions financières mais aussi de sociétés et de professions non financières telles que les auditeurs et les avocats). En outre, la CRF était désormais habilitée – en cas d'urgence – à suspendre des transactions financières ou à interdire des transactions portant sur des biens immobiliers (art. 5 de la loi 2331/1995 tel que modifié). Par contre, les informations fournies n'avaient pas permis d'évaluer clairement dans quelle mesure les effectifs de la CRF avaient été augmentés (en particulier en ce qui concerne les analystes), ni quelles mesures de sensibilisation/orientation/formation avaient exactement été prises pour améliorer la détection des actes de blanchiment liés à la corruption et pour remédier au problème des entités qui signalent peu ou pas les transactions suspectes (en dehors de celles qui n'étaient pas mentionnées dans la loi 2331/1995 au moment de la visite sur place) ; le manque d'informations, en particulier en ce qui concerne les transactions suspectes signalées qui auraient un lien avec la corruption, n'avait pas permis de mettre en lumière des changements concrets.
8. Concernant les recommandations i. et ii., les autorités grecques indiquent désormais qu'une nouvelle loi, la loi 3691/2008 sur la prévention et la répression du blanchiment d'argent, est entrée en vigueur le 5 août 2008, à la place de l'ancienne loi citée dans le Rapport d'évaluation et le Rapport de conformité (loi 2331/1995 sur la prévention et la répression du blanchiment d'argent, modifiée pour la dernière fois en décembre 2006). Elles indiquent aussi qu'aux termes des dispositions de cette nouvelle loi (article 3), toutes les infractions de corruption constituent des infractions principales au regard du blanchiment. Le Président de la Cellule de renseignement financier (autorité nationale chargée de la lutte contre le blanchiment des produits d'activités criminelles) et les juges d'instruction sont habilités à réaliser des enquêtes et à ordonner des mesures de gel pour des comptes, des valeurs mobilières, des produits financiers ou le contenu de coffres-forts dans le cadre d'enquêtes sur des faits de blanchiment d'argent, mais également d'enquêtes sur certaines infractions principales, dont l'ensemble des infractions de corruption. Les autorités grecques affirment que les mesures de gel sont appliquées d'une manière particulièrement efficace, rapide et flexible, sans notification préalable à la personne à l'encontre de laquelle les mesures en question sont prises (comme prévu aux articles 36 et 48). Pour finir, la loi prévoit explicitement l'organisation de réunions, de conférences et de séminaires, l'élaboration de plans de recherche et la constitution de groupes de travail afin de mieux informer les personnes prenant part à la procédure décrite ci-dessus (article 8, paragraphes 2 d' et e'). Le ministère des Finances a débloqué des ressources supplémentaires pour couvrir les coûts de ces activités.
9. S'agissant de la recommandation i, le GRECO prend acte des nouvelles informations transmises. Il n'est fait mention d'aucun nouveau développement concernant la révision des dispositions juridiques en matière de confiscation et de mesures provisoires (dans le contexte de l'élaboration d'un nouveau code pénal et d'un nouveau code de procédure pénale), comme annoncé dans le Rapport de conformité ; le GRECO avait supposé que cette révision aurait également comporté une vérification de l'application de ces mesures dans la pratique, ce qui est l'objectif de la recommandation i. Toutefois, les informations nouvellement fournies ne contiennent aucune indication de projets en ce sens. A la place, les autorités grecques mentionnent l'adoption en 2008 d'une nouvelle législation anti-blanchiment (loi 3691/2008), qui prévoit un mécanisme de

saisie et de confiscation également applicable aux (produits des) infractions de corruption. Compte tenu des raisons qui avaient conduit à cette recommandation², les informations communiquées par les autorités grecques n'indiquent aucune modification ou amélioration digne de ce nom. De plus, les indications relatives au bon fonctionnement des mécanismes en vigueur ne sont étayées par aucune preuve concrète. En réalité, de nouvelles questions sont soulevées³. Qui plus est, aucune information n'a été donnée concernant des ressources supplémentaires ou des formations aux enquêtes financières qui auraient été dispensées aux services publics chargés d'enquêter sur la corruption et de mettre rapidement en place des mesures de saisie et de confiscation. Le GRECO en conclut qu'aucune nouvelle action n'a été menée dans ces domaines.

10. S'agissant de la recommandation ii, le GRECO note que les améliorations introduites par la nouvelle législation anti-blanchiment (loi 3691/2008) ne sont pas toujours nettes par rapport aux précédents amendements à la loi 2331/1995 – qui ont déjà été examinés dans le Rapport de conformité. Par exemple, avant août 2008, le Président de la CRF pouvait déjà ordonner le gel d'actifs et les autorités grecques avaient déjà indiqué que toutes les infractions de corruption étaient des infractions principales. En fait, il semblerait que le trafic d'influence ne soit pas une infraction sous-jacente du blanchiment⁴. Les effectifs de la CRF (en particulier les analystes) n'ont toujours pas été augmentés. Le GRECO se félicite des dispositions prises afin de renforcer la sensibilisation / l'orientation / la formation. En revanche, aucune mesure concrète ne semble avoir été prise à ce jour pour favoriser la détection des actes de blanchiment d'argent liés à la corruption et pour régler le problème des entités qui signalent peu ou pas les transactions suspectes. Enfin, le GRECO ne dispose pas d'informations sur le fonctionnement du mécanisme anti-blanchiment (en particulier pour ce qui concerne la détection des produits de la corruption), qui indiqueraient une amélioration dans la pratique. Par conséquent, le GRECO ne peut considérer cette recommandation comme pleinement satisfaite à ce jour.
11. Le GRECO conclut que les recommandations i et ii ont été partiellement mises en œuvre.

² Le Rapport d'évaluation (paragraphe 17 à 23) avait souligné un manque apparent de cohérence des dispositions relatives à la confiscation et aux mesures provisoires, énoncées dans le code pénal, dans le code de procédure pénale, dans la législation anti-blanchiment et dans les différentes lois d'exécution des traités internationaux en matière de corruption. Qui plus est, il n'apparaissait pas clairement si tous les types de produits et d'instruments de la corruption pouvaient être soumis à des mesures de saisie et de confiscation adéquates. Il n'y avait pas ou peu d'informations sur le fonctionnement des mesures provisoires et de confiscation, sur la fréquence d'application de ces mesures, sur le type et le montant des actifs concernés, sur les points forts et les points faibles des mesures provisoires et de confiscation dans la pratique, y compris sur la gestion des actifs soumis aux mesures provisoires, etc. Certains services spécialisés dans les enquêtes sur les infractions de corruption (police grecque et SDOE/YPEE – organisme chargé de poursuivre les infractions liées à la criminalité économique et à la corruption sous l'égide du ministère des Finances) semblaient maîtriser peu ou pas du tout ces mesures auxquelles ils n'avaient pas aisément accès, car les compétences requises en la matière sont régies dans différents textes législatifs. Les autorités grecques elles-mêmes avaient insisté sur la nécessité de revoir l'application des dispositions relatives à la saisie et à la confiscation.

³ Les mesures de saisie et de gel prévues par la loi 3691/2008, telles que décrites, semblent s'appliquer uniquement aux produits sous la forme de biens immobiliers ou d'actifs conservés dans le système financier.

⁴ A la suite de clarifications demandées aux autorités grecques au sujet de la façon dont les infractions sous-jacentes sont précisées dans la Loi 3691, il apparaît que la liste de ces infractions inclue entre autres certaines infractions de corruption active et passive ainsi que toute infraction passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins 6 mois et qui a généré un bénéfice économique » ; en principe, le trafic d'influence est donc exclu de cette liste dans la mesure où la peine minimum est de 3 mois d'emprisonnement au titre de la loi 3560/2007 relative à la ratification de la Convention pénale sur la corruption (pour ce qui est du trafic d'influence visant un agent étranger ou travaillant au niveau international ainsi qu'un employé du secteur privé) et de la loi 5227 /1931 sur l'intermédiation (pour ce qui est du trafic d'influence visant un agent public national). Lors de l'examen du présent rapport en plénière, les autorités grecques ont souligné que le gouvernement préparait un amendement législatif visant à combler cette lacune.

Recommandation v.

12. *Le GRECO avait recommandé 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.*
13. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de conformité, il avait salué l'adoption du nouveau Code de la fonction publique qui, apparemment, contenait plusieurs nouvelles dispositions couvrant plus rigoureusement la question des incompatibilités et des activités accessoires pour les fonctionnaires. Les autorités avaient également précisé que dans la pratique, ce nouveau code s'appliquait à l'ensemble du secteur public. Toutefois, du fait de l'absence d'une traduction des dispositions en question et/ou d'informations plus détaillées, il avait été difficile d'évaluer pleinement la pertinence des modifications apportées. En outre, le GRECO avait cru comprendre que la Grèce avait en place certaines mesures isolées destinées à lutter contre le phénomène du pantouflage mais là encore, il avait été difficile de parvenir à des conclusions claires. Pour finir, il n'avait pas été possible d'établir clairement si les contrôles relatifs au respect des mesures visant à prévenir les conflits d'intérêts, les incompatibilités et les activités accessoires avaient été renforcés. De ce fait, cette recommandation avait été considérée partiellement mise en œuvre.
14. Les autorités grecques indiquent désormais simplement que les dispositions du nouveau code de la fonction publique et que les dispositions générales du code de procédure pénale (articles 16 et 23) exigent des membres des organes judiciaires qu'ils s'abstiennent de traiter un dossier dans le cadre duquel des relations personnelles, familiales, professionnelles ou autres pourraient conduire à un conflit d'intérêts. En outre, l'article 7 paragraphe 7 de la loi 3691/2008 sur la prévention et la répression du blanchiment d'argent dispose expressément que les personnes travaillant pour la cellule de renseignement financier doivent s'abstenir de prendre en charge un dossier remplissant les critères ci-dessus.
15. Le GRECO se félicite que les membres des organes judiciaires et de la cellule de renseignement financier soient désormais tenus de s'abstenir de traiter un dossier ou une procédure pouvant conduire à un conflit d'intérêts et que la législation envisage différents cas où une telle situation peut se produire. Toutefois, rien ne permet d'affirmer que des règles similaires s'appliquent à l'ensemble des agents publics et des fonctionnaires et qu'elles ne se limitent pas uniquement aux membres des organes judiciaires et de la cellule de renseignement financier. Il semble que la situation n'ait pas réellement évolué et qu'elle n'ait pas été clarifiée depuis l'adoption du Rapport de conformité. Plusieurs doutes subsistent également quant à l'existence de règles adéquates sur le passage abusif dans le secteur privé, les incompatibilités et les activités accessoires pour l'ensemble des agents publics, ainsi que sur les mécanismes destinés à garantir la mise en œuvre de ces règles (paragraphe 16, ci-dessus).
16. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

17. *Le GRECO avait recommandé d'assurer une protection appropriée aux donneurs d'alerte et de prendre toutes autres mesures jugées utiles pour encourager le signalement des faits de corruption.*

18. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de conformité, les autorités grecques avaient fait référence aux mesures pénales déjà en place pour garantir la protection des témoins dans les procédures pénales (les dispositions ont été élargies en 2007 afin de s'appliquer également aux actes de corruption et pas uniquement à certaines formes de criminalité organisée). Elles avaient également mentionné la participation des syndicats à toutes les décisions majeures en matière d'évolution de carrière afin d'offrir une certaine garantie contre des mesures de représailles déguisées de la part des employeurs. Le GRECO avait considéré que dans le contexte de la Grèce, ces mesures n'étaient pas une alternative satisfaisante à un mécanisme de protection des donneurs d'alerte digne de ce nom. Qui plus est, dans la mesure où aucune initiative n'avait été prise afin de faciliter le signalement des actes de corruption, le GRECO avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
19. Les autorités grecques indiquent désormais que l'article 30 de la loi 3691/2008 sur la prévention et la répression du blanchiment d'argent prévoit l'introduction de mécanismes de protection pour les employés et les personnes travaillant pour les entités financières et commerciales tenues de signaler leurs soupçons d'actes de blanchiment à la cellule de renseignement financier. Les dispositions d'exécution correspondantes (sous la forme d'une décision conjointe des ministres des Finances et de la Justice) restent à adopter. En outre, l'article 32 de la même loi dispense les entités déclarantes et leur personnel de toute forme de responsabilité dès lors qu'ils respectent les prescriptions de la loi 3691/2008 en matière de signalement et de divulgation d'informations.
20. Les autorités grecques rappellent également, comme elles l'avaient déjà fait dans le Rapport de conformité, les dispositions générales du code de procédure pénale (qui imposent à l'ensemble des fonctionnaires de signaler toute infraction pénale dont ils auraient eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions) et l'article 361 du code pénal (aux termes duquel la déclaration ou la communication d'informations n'est pas considérée comme un acte illicite lorsqu'elle est réalisée dans le cadre d'une obligation légale).
21. Le GRECO prend note des informations transmises. Les mécanismes de protection prévus par la loi 3691/2008 sont très spécifiques : ils sont censés favoriser l'exercice de l'obligation de déclaration et de divulgation des soupçons dans le cadre du mécanisme de prévention du blanchiment d'argent (à la cellule de renseignement financier) ; cette obligation incombe aux entités économiques financières, à un nombre limité d'entreprises et de professions ainsi qu'à leurs organes de direction. Lesdits mécanismes – dont la mise en œuvre doit être rendue effective par une législation secondaire – ne peuvent pas être considérés comme une alternative satisfaisante à l'absence de protection pour les personnes qui signalent des actes de corruption dans les secteurs privé et public. Le GRECO déplore que depuis l'adoption du Rapport de conformité, aucun progrès sensible n'ait été accompli s'agissant de la protection des donneurs d'alerte dans le contexte de la lutte contre la corruption. Il souhaite souligner à nouveau l'importance de cette recommandation, en particulier pour ce qui concerne les agents publics⁵.
22. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

⁵ Selon le Rapport d'évaluation, « 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 matière (...) et à la crainte de mesures de représailles, notamment en l'absence d'une protection efficace des donneurs d'alerte.

Recommandation viii.

23. *Le GRECO avait recommandé de mettre en place un mécanisme pertinent d'interdictions professionnelles à l'intention des personnes reconnues coupables d'infractions pénales.*
24. Le GRECO rappelle que les autorités grecques avaient considéré qu'en l'absence d'autres dispositions de l'UE sur les interdictions professionnelles, le pays préférerait prendre des mesures préventives afin de régir les relations entre le secteur public et privé plutôt que d'introduire des mesures générales d'interdiction dans le secteur privé. Le GRECO avait pris note avec intérêt de la mise en place de mesures visant à exclure des appels d'offre publics les personnes reconnues coupables d'infractions graves, y compris d'actes de corruption. Par contre, comme indiqué dans le Rapport d'évaluation (paragraphe 74), *au cours de la visite sur place, il avait été indiqué à l'Equipe d'évaluation du Greco que même une personne physique et/ou morale qui avait été condamnée pour un délit, y compris de corruption ou pour trafic d'influence, infractions comptables ou blanchiment d'argent, pouvait créer une société où y participer, à l'exception des entreprises qui participent aux procédures de passation des marchés publics, des banques et autres sociétés d'investissement ou des sociétés opérant dans le secteur du pétrole.* Le GRECO avait alors conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
25. Les autorités grecques font à nouveau référence aux informations figurant dans les rapports d'évaluation et de conformité sur l'application de restrictions à la participation aux transactions et aux appels d'offres publics. Elles ajoutent que des interdictions professionnelles telles que celles recommandées par le GRECO ne peuvent pas – dans l'état actuel des règles – s'appliquer dans le contexte de la création d'une entreprise, étant donné qu'une telle création est effectuée sur la base d'un acte notarié ou d'un acte privé. Dans ce dernier cas, toute restriction constituerait une entrave à la liberté contractuelle.
26. Le GRECO ne peut pas accepter cette explication et déplore qu'aucune mesure concrète n'ait été prise aux fins de la mise en œuvre de cette recommandation.
27. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'est toujours pas mise en œuvre.

IV. CONCLUSION

28. Outre les conclusions du Rapport de conformité du Deuxième cycle sur la Grèce et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations i, ii et v restent partiellement mises en œuvre et que les recommandations vi et viii n'ont pas été mises en œuvre.
29. Au vu du présent rapport, les autorités grecques n'ont pas pris de mesures significatives depuis l'adoption du Rapport de conformité ; la moitié des recommandations restent partiellement ou non mises en œuvre. Le GRECO regrette vivement l'absence de mesures prises. Aucun progrès n'a été réalisé dans des domaines aussi importants que la révision de l'application des dispositions en matière de dépistage, de saisie et de confiscation des produits de la corruption, les mesures destinées à améliorer l'efficacité du régime anti-blanchiment et sa contribution à la lutte contre la corruption, les dispositifs concernant les conflits d'intérêts et les incompatibilités, la protection des donneurs d'alerte et les interdictions professionnelles pour les personnes reconnues coupables d'infractions pénales.
30. Mais surtout, il semble qu'il n'y ait pas de propositions ou de projets concrets en cours, qui pourraient contribuer à améliorer rapidement la situation et on peut penser que le processus de

mise en œuvre des améliorations a été interrompu. Le GRECO demande instamment aux autorités grecques de prendre des mesures réellement appropriées afin de satisfaire aux recommandations en suspens. Par conséquent, conformément à l'article 31, paragraphe 9.1 de son Règlement Intérieur, il demande à la Grèce à lui transmettre un complément d'informations sur la mise en œuvre des recommandations i, ii, v, vi et viii pour le 30 septembre 2010.

31. Enfin, le GRECO invite les autorités grecques à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent Addendum, à le traduire dans la langue nationale et à publier la traduction.