



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 3 décembre 2010

Public
Greco RC-II (2007) 14F
Addendum II

Deuxième Cycle d'Evaluation

Deuxième Addendum au Rapport de Conformité sur la Grèce

Adopté par le GRECO
lors de sa 49^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 29 novembre – 3 décembre 2010)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle sur la Grèce à 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 rendu public 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 à 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) indique en conclusion 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. L'Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle (Greco RC-II (2007) 14F Addendum), élaboré sur la base des informations susmentionnées, a conclu que, sur les cinq recommandations restantes, les recommandations i, ii et v demeureraient partiellement mises en œuvre et que les recommandations vi et viii restaient non mises en œuvre. Le GRECO a de nouveau demandé des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i, ii, v, vi et viii, à remettre avant le 30 septembre 2010. La Grèce a transmis ces informations le 6 septembre 2010.
4. Le présent deuxième 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 à la lumière des informations complémentaires mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus (conformément à l'article 31, paragraphe 9.1, du Règlement Intérieur du GRECO).

II. ANALYSE

5. Les autorités grecques signalent que, le 26 mai 2010, le parlement a adopté la Loi n° 3849/2010 « portant modification de la Loi n° 3213/2003¹, des dispositions du Code pénal concernant les infractions dans l'exercice d'une fonction publique et d'autres dispositions »², en vue, entre autres, de mettre en œuvre les recommandations en suspens adressées à la Grèce dans le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle du GRECO. La Loi n° 3213/2003, telle que modifiée par la Loi susmentionnée du 26 mai 2010 – qui est entrée en vigueur le même jour, régit « la divulgation et l'audit relatif au patrimoine des parlementaires, agents publics et employés du service public, propriétaires de médias et autres catégories de personnes ». Les autorités signalent en outre qu'un comité de rédaction de la législation a été créé au ministère de la Justice pour préparer de possibles nouvelles modifications législatives en vue de se conformer aux recommandations adressées à la Grèce lors des deuxième et troisième cycles d'évaluation.

¹ Journal officiel A 309/31.12.2003.

² Journal officiel A 80/26-5-2010.

Recommandations i et ii.

6. *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.*
7. *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.*
8. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité et dans son Addendum, les recommandations i et ii avaient été jugées partiellement mises en œuvre. Tout en prenant bonne note des mesures prises par les autorités pour appliquer la recommandation i, le GRECO avait noté qu'il n'était fait mention d'aucun fait nouveau concernant la révision annoncée 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) – y compris concernant la révision de la mise en application de ces mesures, ce qui était l'objet de la recommandation i – et qu'aucune information n'avait 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. S'agissant de la recommandation ii, le GRECO saluait les améliorations apportées au système de lutte contre le blanchiment de capitaux, y compris les modifications des dispositions juridiques ainsi que les dispositions visant à encourager la sensibilisation/l'orientation/la formation, mais aucune mesure concrète ne semblait avoir été prise pour renforcer le personnel des SRF (en particulier les analystes), pour améliorer la détection des actes de blanchiment de capitaux liés à la corruption ainsi que le fonctionnement du mécanisme anti-blanchiment (en particulier en ce qui concerne la détection des produits de la corruption), et pour régler le problème des entités qui signalent peu ou pas les transactions suspectes.
9. Les autorités signalent maintenant qu'en ce qui concerne la recommandation i, la Loi n° 3849/2010 du 26 mai 2010 susmentionnée a modifié les dispositions du Code pénal relatives à la confiscation des produits de la corruption, rendant la confiscation obligatoire pour des infractions liées à la corruption. Tous les types de biens acquis directement ou indirectement par l'auteur peuvent maintenant être confisqués et, lorsque les produits à confisquer ne sont plus en possession de l'auteur, les éléments de la peine éventuelle (ou additionnelle) doivent maintenant être précisés au moment de la condamnation. Cependant, ces amendements concernent uniquement certaines infractions de corruption spécifiées dans les articles 4 et 5 de la Loi n° 3213/2003, à savoir les infractions d'enrichissement illicite commises par des personnes obligées de divulguer leur patrimoine telles qu'énumérées dans l'article 1, paragraphe 1, de cette loi³ et de trafic d'influence impliquant de telles personnes.
10. En ce qui concerne la recommandation ii, les autorités ont indiqué qu'en vertu de la section 3 de la Loi n° 3849/2010, l'infraction de trafic d'influence – impliquant des personnes obligées de divulguer leur patrimoine – est devenue une infraction principale au regard du blanchiment de capitaux, puisque la peine minimale pour ce type d'infraction a été relevée et qu'elle est aujourd'hui de deux ans d'emprisonnement.

³ Par exemple, le Premier Ministre, les Ministres, les députés parlementaires, les présidents des partis politiques représentés au parlement, les maires, les propriétaires de médias etc.

11. Enfin, les autorités ont mentionné l'organisation, par l'Académie de droit européen, d'un séminaire sur le thème « Techniques d'enquête des Etats membres de l'Union européenne dans les affaires de fraude et de corruption » (Athènes, 6-7 mai 2010), qui portait sur la coopération de l'OLAF avec les autorités financières et administratives grecques, séminaire auquel ont assisté plusieurs juges et procureurs.
12. Le GRECO se félicite des mesures législatives mentionnées par les autorités concernant la confiscation des produits de la corruption et la qualification du trafic d'influence en infraction principale au regard du blanchiment de capitaux, ainsi que de l'organisation d'un séminaire sur les techniques d'enquête dans les affaires de fraude et de corruption. Cela étant, le GRECO regrette que ces amendements soient limités aux infractions d'enrichissement illicite commises par des personnes obligées de divulguer leur patrimoine et de trafic d'influence impliquant de telles personnes. En outre, il souhaite rappeler, une fois de plus, que les recommandations i et ii avaient pour objectif de se pencher sur un certain nombre de problèmes, notamment la nécessité de réexaminer l'application dans la pratique des dispositions existantes en matière de dépistage, saisie et confiscation des produits de la corruption en vue d'une harmonisation éventuelle des différentes dispositions applicables (Code pénal, Code de procédure pénale, Loi relative au blanchiment de capitaux et législation visant à la ratification des conventions internationales en matière de corruption) ; le manque de ressources, de personnel et de formation dans ce domaine ; la nécessité de renforcer le personnel des SRF, d'améliorer la détection des actes de blanchiment de capitaux liés à la corruption et de régler le problème des entités signalant peu ou pas de transactions suspectes. De toute évidence, les mesures signalées par les autorités sont insuffisantes pour répondre à ces demandes.
13. Le GRECO conclut que les recommandations i et ii demeurent partiellement mises en œuvre.

Recommandation v.

14. *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.*
15. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de Conformité et son Addendum, 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, ainsi que la mise en place de règles selon lesquelles les membres des organes judiciaires et de la cellule de renseignement financier étaient tenus de s'abstenir de traiter un dossier ou une procédure pouvant conduire à un conflit d'intérêts. Cela étant, comme rien ne permettait d'affirmer que des règles analogues s'appliquaient à l'ensemble des agents publics et des fonctionnaires et que plusieurs doutes subsistaient 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, le GRECO avait conclu que la recommandation v n'avait été que partiellement mise en œuvre.
16. Les autorités se contentent maintenant d'indiquer qu'en application de la section 7, paragraphe 3, de la Loi n° 3849/2010, dans le cadre des condamnations pour certaines infractions impliquant des personnes obligées de divulguer leur patrimoine – à savoir l'enrichissement illicite, le trafic d'influence, la non-présentation d'une déclaration de patrimoine ou la présentation d'une

déclaration falsifiée, la participation dans des sociétés off-shore –, l'auteur est déchu de ses droits politiques pour une durée comprise entre un et cinq ans en cas d'emprisonnement et pour une durée comprise entre deux et dix ans en cas d'incarcération, ce qui entraîne la déchéance de toute fonction publique.

17. Le GRECO prend bonne note du fait que l'obligation de déchéance des droits politiques et de l'occupation de fonctions publiques s'applique maintenant aux auteurs de certaines infractions pénales. Cependant, le GRECO regrette que les amendements législatifs pertinents sont limités aux infractions impliquant des personnes obligées de divulguer leur patrimoine et il observe que rien n'a été mis en œuvre en ce qui concerne les autres questions soulevées – en particulier la nécessité 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.
18. Le GRECO conclut que la recommandation v demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

19. *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.*
20. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité et son Addendum, il avait estimé que la recommandation vi n'avait pas été mise en œuvre, car les mesures indiquées – notamment les mesures de protection des témoins, la participation des syndicats à toutes les grandes décisions en matière d'évolution de carrière et les mécanismes de protection applicables aux entités tenues de signaler leurs soupçons d'actes de blanchiment de capitaux au SRF – ne pouvaient pas être considérées comme une solution de remplacement satisfaisante à l'absence de protection pour les personnes qui signalent des actes de corruption dans les secteurs privé et public et qu'aucune initiative n'avait été prise afin de faciliter le signalement des actes de corruption.
21. Les autorités indiquent maintenant que la section 15 de la Loi n° 3849/2010 introduit dans le Code pénal une disposition sur « Les mesures de protection et la clémence pour les personnes qui contribuent à la divulgation d'actes de corruption ». En vertu de la nouvelle section 263B, quiconque apporte des éléments concernant la participation d'un agent public à un acte de corruption n'est pas passible de sanctions pour avoir lui/elle-même participé à cet acte. Cette règle s'applique également lorsque le requérant est un agent public, à condition que ses remords contribuent à la découverte d'un « circuit de corruption » – impliquant d'autres agents publics – ou d'actes de corruption de la part de ses supérieurs ; sans cela, l'agent public bénéficie simplement d'une réduction de peine.
22. Le GRECO prend note de l'introduction dans le Code pénal d'une disposition selon laquelle des personnes qui fournissent des renseignements sur des actes de corruption auxquels elles ont participé peuvent ne pas être sanctionnées, mais il souhaite rappeler, une fois encore, que les motifs qui entrent en ligne de compte dans la recommandation vi (voir le Rapport d'Evaluation) portaient sans ambiguïté sur la protection des salariés et de leur carrière (contre les éventuelles représailles de leur employeur, de leurs supérieurs, de leurs collègues, etc.). Le GRECO déplore que depuis l'adoption de l'Addendum au Rapport de Conformité, aucune nouvelle initiative n'ait été prise à cet égard, ni en ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, qui porte

sur d'autres mesures visant à faciliter le signalement des faits de corruption (sensibilisation, encouragement, politique interne, etc.).

23. Le GRECO conclut que la recommandation vi demeure non mise en œuvre.

Recommandation viii.

24. *Le GRECO avait recommandé de mettre en place un mécanisme pertinent d'interdictions professionnelles à l'intention des personnes reconnues coupables d'infractions pénales.*
25. Dans le Rapport de Conformité et dans son Addendum, la recommandation viii avait été jugée non mise en œuvre, car les autorités n'avaient mentionné aucune mesure spécifique visant à aborder la question des limitations professionnelles, à l'exception de la mise en place de mesures visant à exclure des appels d'offres publics les personnes reconnues coupables d'infractions graves, y compris d'infractions de corruption.
26. Les autorités indiquent maintenant que la section 67, paragraphe 1, du Code pénal contient une disposition générale relative aux interdictions professionnelles, selon laquelle « si l'auteur a commis un crime ou un délit avec manquement grave aux devoirs que réclame sa profession, laquelle requiert une autorisation spéciale, et s'il est condamné à une peine privative de liberté d'au moins trois mois, la justice peut aussi assortir cette peine d'une incapacité d'exercice de la profession pour une durée comprise entre un et cinq ans. Une telle incapacité suppose un retrait permanent de toute autorisation accordée à l'accusé. »
27. Le GRECO prend note des informations fournies en ce qui concerne la disposition générale du Code pénal relative aux interdictions professionnelles. Cela étant, il semblerait que cette disposition ne s'applique que dans certaines circonstances particulières – à savoir aux professions qui requièrent une autorisation spéciale – et qu'elle ne permette pas d'empêcher les personnes reconnues coupables de délits économiques et financiers d'occuper des fonctions au sein de personnes morales, ce qui était l'objet de la recommandation.
28. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste non mise en œuvre.

IV. CONCLUSION

29. Outre les conclusions du Rapport de Conformité du Deuxième Cycle sur la Grèce et de son Addendum, et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la situation n'a pas changé de manière décisive depuis l'adoption de l'Addendum. Par conséquent, les recommandations i, ii et v demeurent partiellement mises en œuvre et les recommandations vi et viii restent non mises en œuvre.
30. Avec l'adoption du présent deuxième Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle, le GRECO conclut que sur les 10 recommandations adressées à la Grèce, 5 recommandations au total ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. Le GRECO reconnaît que la Loi n° 3849/2010 du 26 mai 2010 introduit des modifications législatives dans certaines dispositions du Code pénal et de quelques autres lois, qui pourraient contribuer à lutter plus efficacement contre la corruption. Il note également que d'autres modifications législatives éventuelles sont en cours d'élaboration. Cela dit, le GRECO regrette vivement que les autorités grecques n'aient pas avancé de façon significative dans la mise en œuvre des recommandations qu'il leur a adressées (depuis l'adoption de l'Addendum au Rapport de Conformité) et que, cinq

années après l'adoption du Rapport d'Evaluation, la moitié des recommandations ne sont toujours pas mises en œuvre, ou ne le sont que partiellement. Certaines questions aussi importantes que le réexamen 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 système 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 n'ont toujours pas été examinées de manière détaillée. Le GRECO demande instamment aux autorités grecques de prendre des mesures réellement appropriées afin de satisfaire aux recommandations en suspens.

31. L'adoption du présent deuxième Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Deuxième Cycle d'Evaluation sur la Grèce. Cependant, si elles le souhaitent, les autorités grecques peuvent tenir le GRECO informé de nouveaux faits pertinents concernant la mise en œuvre des recommandations i, ii, v, vi et viii.
32. Enfin, le GRECO invite les autorités grecques à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du deuxième Addendum, à le traduire dans la langue nationale et à publier la traduction.