

Bruxelles, le 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 8

ANNEXE

GRÈCE

au

Rapport anticorruption de l'UE

GRÈCE

1. INTRODUCTION – PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

Cadre anticorruption

Approche stratégique. Fin 2012, la task force de la Commission européenne et les autorités grecques ont approuvé une feuille de route pour la lutte contre la corruption, destinée à servir de fondement à une stratégie nationale d'envergure¹. Sur cette base, les autorités grecques ont approuvé, début 2013, une stratégie nationale de lutte contre la corruption, comprenant un plan d'action², comblant ainsi une lacune persistante et marquant un pas important pour relever les défis posés par la corruption dans le pays et répondre au besoin d'une coordination adéquate des politiques dans ce domaine. Un coordonnateur national de la lutte contre la corruption a été désigné pour superviser la mise en œuvre du plan d'action.³

Cadre juridique. La législation pénale grecque connaît toutes les formes de délits de corruption et de trafic d'influence prévues par les instruments juridiques anticorruption du Conseil de l'Europe. Les dispositions de droit pénal concernant les délits de corruption s'appliquent à l'ensemble des agents publics élus et nommés, ainsi qu'à tous les autres agents publics. Toutefois, comme l'a fait observer le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, «le cadre juridique – disséminé entre le Code pénal, les lois de ratification des instruments internationaux relatifs à la corruption et diverses autres lois nationales – est extrêmement complexe, ce qui ne peut que gêner sa mise en œuvre». En outre, la législation prévoyant l'incrimination des délits liés à la corruption semble incohérente, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives à la corruption active et passive et au trafic d'influence⁴. L'OCDE a également appelé à poursuivre l'amélioration des règles concernant la corruption transnationale et la responsabilité des personnes morales⁵. La plupart des mesures, législatives ou autres, prises jusqu'à présent pour lutter contre la corruption sont parcellaires, ce qui témoigne de la nécessité d'une approche plus cohérente. En août 2013, le GRECO a publié son deuxième rapport de conformité intérimaire, dans lequel il concluait qu'une seule de ses 27 recommandations concernant les incriminations et le financement des partis, formulées trois ans auparavant, avait été mise en œuvre de manière satisfaisante⁶. Le gouvernement a élaboré un projet de législation dans le but de remédier aux carences actuelles et d'amener une rationalisation des dispositions de droit pénal en vigueur⁷. Entre-temps, en réponse aux préoccupations les plus immédiates, des modifications du code pénal ont été adoptées au printemps 2013 afin de renforcer les sanctions applicables pour les délits de corruption active et passive et de corruption de magistrat⁸.

Cadre institutionnel. Le cadre institutionnel de la lutte contre la corruption est également complexe. Il comprend en effet l'inspection générale de l'administration publique⁹, des organismes ou cellules d'inspection spécialisés au sein d'agences et de ministères, le bureau du

1 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf.

2 Plan d'action national grec de lutte contre la corruption:

http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

3 Pour de plus amples informations, voir, parmi les questions en bref, la section sur l'approche stratégique globale en matière de corruption.

4 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_FR.pdf).

5 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Greecephase3reportEN.pdf>

6 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_FR.pdf).

7 Il s'agit d'inclure tous les délits de corruption dans le code pénal.

8 Loi n° 4139 de 2013.

9 Chargée d'assurer le suivi et la coordination de l'exécution des tâches de l'administration publique et des organismes/cellules d'inspection.

commissaire général de l'État¹⁰, la cellule de lutte contre la délinquance financière et économique (SDOE), les services du ministère public spécialisés dans la corruption, récemment créés à Athènes et à Thessalonique, le bureau du procureur chargé de la délinquance financière et économique, l'autorité indépendante de lutte contre le blanchiment de capitaux, la cellule des affaires intérieures de la police grecque, la Cour suprême des comptes et le médiateur. L'insuffisance de la coopération entre agences a suscité des inquiétudes quant à savoir si ce cadre permet de répondre de manière efficace aux défis posés par la corruption. Afin de remédier à ces problèmes, un coordonnateur national de la lutte contre la corruption a été nommé à la mi-2013¹¹.

Systèmes répressif et judiciaire. Le corps judiciaire a récemment pris des mesures pour améliorer son bilan en matière de corruption. De récentes affaires de haut niveau ont permis de constater une évolution vers un traitement plus efficace des affaires de corruption par les tribunaux et la mise à exécution de lourdes condamnations. Outre le bureau du procureur général, la Grèce a mis en place deux services spécialisés du ministère public compétents en matière de lutte contre la corruption: le service du ministère public chargé de la délinquance économique, créé en 1997¹² et le service du ministère public chargé des délits de corruption (créé en 2011)¹³. Au premier semestre 2013, le ministère public s'est spécialisé davantage dans la corruption avec la création, au sein du parquet, de services supplémentaires spécialisés dans la lutte contre la corruption, chargés de superviser et de coordonner les enquêtes de corruption. Deux de ces services spécialisés ont été mis en place à Athènes et à Thessalonique, qui sont les circonscriptions où les affaires de corruption complexes sont les plus nombreuses¹⁴.

Sondages d'opinion

Enquêtes de perception. Selon l'Eurobaromètre spécial de 2013 sur la corruption¹⁵, 99 % des Grecs ayant participé au sondage considèrent que la corruption est un problème répandu dans leur pays (moyenne de l'UE: 76 %), tandis que 63 % pensent qu'elle a des répercussions sur leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %) et que 80 % estiment que le favoritisme et la corruption entravent la concurrence entre les entreprises en Grèce (moyenne de l'UE: 69 %). 95 % affirment que la corruption est présente aux niveaux régional et local (moyenne de l'UE: 77 %). 93 % estiment que les pots-de-vin et le recours aux relations personnelles constituent souvent le moyen le plus simple d'obtenir un service public (moyenne de l'UE: 73 %). Dans la plupart des cas, ces pourcentages sont les plus élevés de l'UE.

Vécu de la corruption. 7 % des Grecs ayant répondu au sondage Eurobaromètre de 2013 ont reconnu avoir été invités ou encouragés, au cours des 12 derniers mois, à verser un pot-de-vin en échange de services (moyenne de l'UE: 4 %).

Sondages réalisés auprès des entreprises. Selon un sondage Eurobaromètre réalisé auprès des entreprises¹⁶, 89 % des entreprises grecques (moyenne de l'UE: 73 %) et 80 % des participants issus du grand public (moyenne de l'UE: 69 %)¹⁷ sont d'avis que le favoritisme et la corruption entravent la concurrence entre les entreprises en Grèce. 92 % des entreprises estiment que les pots-de-vin et le recours aux relations personnelles constituent souvent le moyen le plus simple d'obtenir un service public (moyenne de l'UE: 69 %). 66 % des professionnels (moyenne de l'UE: 43 %) classent la corruption parmi les problèmes auxquels leur entreprise est confrontée

10 Autorité indépendante chargée de la surveillance de tous les organismes de contrôle financier de l'État et de l'inspecteur général de l'administration publique pour les affaires de recouvrement d'avoids pour non-déclaration ou déclaration inexacte du patrimoine par un fonctionnaire.

11 Voir aussi, parmi les questions en bref, la section sur l'approche stratégique globale sur la corruption.

12 Article 17A de la loi n° 2523/1997.

13 Loi n° 4022/2011.

14 Loi n° 4139 de 2013.

15 Eurobaromètre spécial 397 (2013).

16 Eurobaromètre Flash 374 (2013).

17 Eurobaromètre spécial 397 (2013).

dans l'exercice de ses activités en Grèce et 67 % estiment que le clientélisme et le népotisme constituent un obstacle (moyenne de l'UE: 41 %).

Éléments contextuels

Contexte économique. On estime que la petite corruption a coûté 554 millions d'EUR à la Grèce en 2011¹⁸. L'inspecteur général de l'administration publique a relevé, en 2011, une présence répandue de la corruption au sein des collectivités locales, ainsi que dans les domaines de la planification environnementale et urbaine, des transports, des travaux publics et des services de santé publique¹⁹. Instaurer des politiques efficaces de lutte contre la corruption, réformer le système judiciaire et l'administration publique, notamment la passation des marchés publics, et mettre en œuvre une stratégie de lutte contre la fraude pour les projets cofinancés par l'UE font partie des engagements pris par la Grèce dans le cadre du protocole d'accord sur les politiques économiques et financières²⁰. La task force de la Commission européenne qui, en étroite coopération avec les services compétents de la Commission, fournit une assistance technique à la Grèce, apporte un soutien aux réformes touchant ces domaines²¹. Dans le cadre des plans de relance économique, la Grèce s'est engagée à privatiser massivement des biens de l'État. Dans ce contexte, un suivi indépendant et de solides garanties contre la corruption sont indispensables pour réduire les risques liés à la corruption²².

Secteur privé. Selon l'indice 2013-2014 de compétitivité mondiale établi par le Forum économique mondial, la Grèce est classée 91e sur 148 pays et son bilan est médiocre en raison du favoritisme qui entache les décisions prises par les fonctionnaires et du détournement de fonds publics²³. La Grèce a transposé toutes les dispositions de la décision-cadre 2003/568/JAI relatives à la définition de la corruption active et passive dans le secteur privé, ainsi que celles concernant les sanctions applicables aux personnes physiques et morales et la responsabilité des personnes morales²⁴. Toutefois, l'OCDE a conclu que, dans la pratique, la Grèce n'était pas parvenue à mettre en œuvre la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans plusieurs domaines. L'OCDE s'est notamment inquiétée des capacités limitées de la Grèce à déceler les cas de corruption transnationale, relevant qu'une affaire importante de corruption transnationale n'avait pas donné lieu à une enquête rapide et que les informations sur les efforts déployés pour lutter contre la corruption n'avaient pas été fournies en temps utile²⁵.

Dénonciation des irrégularités. La Grèce ne dispose pas de législation spécifique sur la protection des lanceurs d'alerte dans les secteurs public et privé. Les dispositions générales du droit du travail protégeant les travailleurs contre le licenciement abusif et les traitements discriminatoires sont aussi applicables aux lanceurs d'alerte. Le GRECO et l'OCDE ont chacun souligné que le cadre législatif de protection des lanceurs d'alerte actuellement en vigueur en Grèce est insuffisant. Le ministère des finances, l'inspecteur général de l'administration publique et les services répressifs ont mis en place des dispositifs de notification anonyme de faits de corruption qui connaissent un succès croissant ces dernières années. La société civile a elle aussi lancé des initiatives visant à signaler les pots-de-vin ou les pratiques de corruption²⁶. En outre, plusieurs entreprises grecques exerçant une activité internationale ont mis en place

18 Enquête nationale sur la corruption en Grèce, Transparency International - Grèce, 2011. Cette étude fournit aussi des informations sur le montant des pots-de-vin, allant par exemple jusqu'à 20 000 EUR pour le maquillage des états financiers lors d'une vérification, de 40 à 500 EUR pour l'obtention d'un permis de conduire ou de 200 à 8 000 EUR pour la délivrance d'un permis de construire. (<http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=326>).

19 Inspecteur général de l'administration publique (2011) *Rapport annuel de l'inspecteur général de l'administration publique pour 2010*: <http://www.gedd.gr/news.php?article=85>.

20 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf

21 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/index_fr.htm.

22 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf.

23 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

24 COM(2011) 309 final, deuxième rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2003/568/JAI du 6 juin 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:FR:PDF>.

25 <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/Greece%20Phase%203%20Report%20WEB.pdf>

26 <http://www.edosafakelaki.org/> ou <http://www.teleikaipavla.gr/>.

des canaux d'alerte s'inscrivant dans leur cadre général de déontologie et de lutte contre la corruption²⁷. Le gouvernement travaille actuellement sur une proposition d'acte législatif prévoyant un dispositif complet de protection des lanceurs d'alertes, conformément au plan d'action national de lutte contre la corruption²⁸. Il convient aussi d'encourager le lancement d'alertes dans le cadre de la réforme générale de l'administration fiscale, comme le prévoit le protocole d'accord sur les politiques économiques et financières²⁹.

Transparence du lobbying. Le lobbying n'est pas réglementé en Grèce. Il n'y a aucune obligation spécifique d'enregistrer les groupes de pression ou de signaler les échanges entre ces derniers et des agents publics.

Médias. La Grèce a obtenu un indice faible dans le classement 2013 de Freedom House sur la liberté de la presse, en raison d'une tendance négative qui place le pays dans la catégorie des pays où la presse est évaluée comme «partiellement libre»³⁰. La morosité économique et la mise en œuvre sélective du cadre réglementaire ont particulièrement exposé les médias grecs aux pressions abusives potentielles³¹.

2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE

Approche stratégique globale de la corruption

La Grèce s'oriente désormais vers une approche plus globale de la lutte contre la corruption. Ainsi que le GRECO l'a souligné, sa législation est encore «extrêmement complexe»³². À cela s'ajoute un faible degré d'application de la législation et le fait que de nombreuses autorités ont des compétences, qui se chevauchent parfois, dans le domaine des politiques de lutte contre la corruption, tandis que l'évaluation des risques ne semble pas être de pratique courante pour définir les actions ciblées à entreprendre. La cellule chargée de la délinquance économique et financière (SDOE), placée sous l'autorité du ministère des finances, compte, au sein de sa structure, un procureur détaché dans le but d'assurer une coopération plus étroite entre les deux services. Une attention particulière doit être accordée à la coordination des services du ministère public spécialisés dans la corruption, qui ont été récemment créés, de la SDOE et des services généraux du ministère public. En juin 2013, le gouvernement a annoncé la fusion en une autorité unique du bureau de l'inspecteur général de l'administration publique et du corps d'inspecteurs de l'administration publique, afin de réduire les chevauchements entre les services de lutte contre la corruption³³.

27 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Greecephase3reportEN.pdf>, p.33.

28 Plan d'action national grec de lutte contre la corruption:
http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

29 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

30 <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

31 <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/01/Greece.pdf>

32 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_One_EN.pdf)

33 La fusion des deux institutions a été formalisée par voie réglementaire en juin 2013 par le ministère des réformes administratives: <http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2013/06/systash.pdf>.

Bonne pratique: transparence de la prise de décision dans l'administration publique et publication des contrats conclus

Une loi adoptée en 2010 a soumis l'ensemble des organismes publics à l'obligation de mettre en ligne leurs décisions, y compris celles ayant trait aux marchés publics³⁴. Depuis le 1^{er} octobre 2010, les organismes publics, les autorités de réglementation et les collectivités locales sont tous tenus de charger leurs décisions sur l'internet grâce au programme Clarté (diavgeia - διαβγεια)³⁵. Les décisions des entités publiques ne peuvent pas être mises en œuvre si elles n'ont pas été préalablement chargées sur les sites web du programme Clarté. Seules les décisions qui contiennent des données à caractère personnel sensibles et/ou des informations sur la sécurité nationale sont soustraites à cette obligation. Chaque document est revêtu d'une signature numérique et reçoit automatiquement un numéro unique. En cas de divergence entre le texte publié au journal officiel de la République hellénique et celui figurant sur les sites web du programme Clarté, c'est ce dernier qui prévaut. Les contrats publics conclus sont également publiés. Aucune information n'est immédiatement disponible au public sur le suivi de la mise en œuvre des contrats publics mais cette information est accessible en vertu de la législation sur la liberté d'information.

Outre les défis liés à la coordination institutionnelle, les mécanismes de contrôle interne au sein de l'administration publique semblent poser des problèmes ayant un retentissement sur le bon fonctionnement des politiques de lutte contre la corruption et relatives à l'intégrité. Les mécanismes de contrôle interne au sein de la fonction publique se sont révélés inefficaces, accumulant de ce fait un arriéré important. En août 2012, on recensait encore 5 000 affaires en souffrance devant les conseils de discipline des institutions publiques (hôpitaux publics, universités d'État, etc.) et ministères grecs³⁶. La plupart des fonctionnaires mis en examen pour avoir enfreint le code de la fonction publique ont été acquittés: en 2011, seuls 17 fonctionnaires ont été révoqués parmi les 157 ayant fait l'objet d'une enquête des conseils de discipline³⁷. Selon des données datant de la mi-2013, 91 fonctionnaires grecs avaient été licenciés jusqu'alors pour des motifs disciplinaires, tandis que les affaires concernant 2 000 autres fonctionnaires étaient en souffrance³⁸.

Des modifications du code de la fonction publique ont été adoptées en 2012 afin que les procédures disciplinaires soient plus rapides et transparentes³⁹. La loi modificative a changé la composition des conseils de discipline, auparavant constitués de trois hauts fonctionnaires et de deux délégués syndicaux. Les nouveaux conseils comprennent des juges afin de garantir une plus grande impartialité. Au début de l'année 2013, des dispositions visant à accélérer les procédures disciplinaires ont été adoptées⁴⁰, assorties d'un engagement à accorder la priorité à la révocation des fonctionnaires ayant fait l'objet d'une décision disciplinaire pour pratiques de corruption ou incompétence. Le ministère des réformes administratives et de la gouvernance électronique s'est lui aussi engagé, mi-2013, à prendre des mesures en ce sens. En conséquence, 226 fonctionnaires ont été révoqués pour motif disciplinaire (y compris les cas où des poursuites pénales ont été engagées) entre juillet et septembre 2013.

À la mi-2013, des procédures judiciaires ont été ouvertes à la suite d'allégations selon lesquelles des fonctionnaires d'un organisme public de sécurité sociale avaient pris part au détournement de prestations sociales au cours de la période 2003-2012. Ces dernières années, des contrôles périodiques visant les prestations sociales ont en outre été effectués aux niveaux régional et local par des comités de médecins chargés d'apprécier les motifs médicaux ayant

34 Loi n° 3861 de 2010.

35 <http://diavgeia.gov.gr/en>.

36 Onishenko, C. (2012), *Five thousand pending disciplinary decisions*, He Kathimerini, 9.8.2012.

37 Idem.

38 Idem.

39 Loi n° 4067 de mars 2012.

40 Loi adoptée en avril 2013, dite «loi omnibus».

initialement justifié l'octroi des prestations sociales aux bénéficiaires. À la suite d'un de ces contrôles périodiques régionaux, il est apparu que, parmi les habitants d'une petite île, 66 % de ceux qui bénéficiaient de prestations sociales pour aveugles n'étaient en fait pas atteints de cécité. Une réévaluation complète de ces prestations sociales à l'échelle nationale est en cours d'achèvement.

La Commission a émis des réserves quant aux financements accordés par l'UE en Grèce au cours de la période 2007-2013 en raison de soupçons d'extorsion de la part de gestionnaires de fonds du ministère du développement en échange de l'approbation de projets. La police grecque a procédé à plusieurs arrestations et des enquêtes sont en cours à l'échelle nationale concernant des allégations de corruption. La Commission européenne a établi un plan d'action pour la Grèce afin de s'assurer que les dépenses passées et actuelles sont légales, régulières et admissibles. Le ministre du développement a remplacé le personnel soupçonné d'être impliqué dans cette affaire⁴¹. À la suite de la mise en œuvre satisfaisante du plan d'action, la Commission a levé sa réserve pour raisons de réputation en 2013.

Afin de mettre au point une approche plus cohérente de la lutte contre la corruption, trois priorités ont été définies dans la feuille de route sur la lutte contre la corruption établie en 2012 par la task force pour la Grèce de la Commission européenne⁴², à savoir: adopter une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption, renforcer la coordination et l'échange d'informations entre les institutions, notamment en désignant un coordonnateur national et renforcer les enquêtes financières et les poursuites visant la corruption, en particulier dans les secteurs à haut risque. La feuille de route mentionne également des mesures législatives destinées à prévenir et à déceler plus efficacement la corruption. La lutte contre la corruption apparaît aussi comme composante dans les plans visant à renforcer la lutte contre le travail non déclaré et à rendre plus efficace l'inspection du travail, domaine où le programme de réforme recommande de renforcer les mécanismes de lutte contre la fraude et la corruption.

En mai 2013, conformément aux recommandations formulées dans la feuille de route, le gouvernement a nommé, pour un mandat de cinq ans, un coordonnateur national de la lutte contre la corruption, placé sous l'autorité du premier ministre et du parlement. Une loi sur la création d'un comité national de coordination englobant l'ensemble des institutions publiques et des services répressifs compétents, ainsi que le médiateur et un organe consultatif (où sont représentées notamment la société civile et les organisations internationales) a été adoptée par le parlement en avril 2013⁴³.

S'appuyant sur les grandes lignes de la feuille de route, les autorités grecques ont élaboré une stratégie nationale de lutte contre la corruption, comprenant un plan d'action sur lequel les instances grecques compétentes et les services répressifs se sont accordés en janvier 2013⁴⁴. La responsabilité de la coordination du plan d'action incombe au coordonnateur national de la lutte contre la corruption. Le manque de clarté de la procédure d'adoption peut prêter à questionnement quant à la durabilité de l'engagement du gouvernement et du parlement en faveur de la stratégie⁴⁵.

Le plan d'action couvre la période allant de 2013 à 2015 et prévoit le développement de capacités d'évaluation des risques. Ses objectifs sont notamment les suivants: pilotage politique efficace de la lutte contre la corruption; prise en compte de la demande, de plus en plus exprimée par l'opinion publique, d'imposer l'obligation de rendre compte; intolérance face aux pratiques de corruption; contrôle efficace de l'application et respect accru des règles; obligation

41 Environ 100 fonctionnaires.

42 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf.

43 Loi n° 4152 de 2013.

44 Plan d'action national grec de lutte contre la corruption:

http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

45 Le plan d'action n'est pas adopté «formellement» par le gouvernement ou le parlement mais est soumis à l'accord d'un certain nombre d'institutions publiques.

de rendre compte des organismes publics et privés. Environ 70 % des mesures prévues, notamment la mise en place du service du ministère public spécialisé dans la lutte contre la corruption et d'autres mesures législatives concernant les procédures pénales, mettent l'accent sur le contrôle de l'application. Les mesures de prévention sont moins développées. Le plan d'action ne comporte pas d'indicateurs mesurables ou de critères de référence. Aucune estimation des ressources nécessaires à sa mise en œuvre n'a été faite. À ce jour, la grande majorité des mesures prévues dans le plan d'action ont été entreprises, mais seules quelques-unes ont été menées à bien.

Financement des partis politiques

Le cadre législatif et opérationnel grec régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales reste insuffisamment développé. La perception qu'en a le public laisse supposer d'autres problèmes dans ce domaine. Selon l'Eurobaromètre spécial de 2013 sur la corruption, 86 % des Grecs (le pourcentage le plus élevé de l'Union) estiment que la transparence et le contrôle du financement des partis sont insuffisants (moyenne de l'UE: 67 %) ⁴⁶. En outre, le financement des partis politiques en Grèce a été associé au fil du temps à diverses allégations de corruption ou de financement illégal. Une de ces affaires concernait des allégations de paiements illicites qu'une société étrangère aurait versés à des responsables de deux partis politiques, au pouvoir entre 1996 et 2004 et entre 2004 et 2009 et qui lui auraient permis d'obtenir des marchés publics. L'État grec ayant affirmé avoir subi des dommages dépassant 2 millions d'EUR, un accord a été conclu en 2012; la procédure pénale n'est pas encore close.

Les partis politiques grecs peuvent être financés sur le budget de l'État, par des donations privées ou à l'aide de prêts. Une nouvelle législation sur les dépenses électorales des coalitions et candidats et le contrôle de ces dépenses dans le cadre des élections locales et municipales ⁴⁷ a été adoptée en 2010, prévoyant des plafonds de financement et de dépenses et imposant aux coalitions et aux candidats des municipalités de moyenne et de grande taille de divulguer leurs recettes et leurs dépenses à travers une base de données publique centrale, tenue par le ministère de l'intérieur, de la décentralisation et de la gouvernance électronique ⁴⁸. Par ailleurs, de nombreux dirigeants locaux élus doivent présenter des rapports financiers à la Commission du contrôle des dépenses et des infractions électorales dans un délai d'un mois à compter de l'annonce des résultats des élections. Dans chaque circonscription, une commission ad hoc est constituée avec la participation de juges, d'un membre du Conseil d'État, du Commissaire au Conseil d'audit et du chef de la direction locale de la SDOE. Sa mission consiste à vérifier la situation financière des coalitions et des candidats élus. Des peines allant de sanctions pécuniaires à de l'emprisonnement sont prévues selon la gravité des infractions constatées.

Une commission du contrôle des dépenses et des infractions électorales, qui comprend des députés de chaque parti (formant la majorité des membres) et trois magistrats, est constituée au sein du parlement. L'efficacité de cette commission reste cependant à prouver ⁴⁹. Son analyse approfondie des dépenses effectuées lors des dernières élections parlementaires en 2012 est toujours en cours. La Cour suprême des comptes ne dispose pas des pouvoirs nécessaires pour contrôler au fond le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

En juillet 2012 ⁵⁰, puis encore en août 2013 ⁵¹, le GRECO a relevé qu'aucune de ses 16 recommandations concernant ce domaine n'avait été mise en œuvre. Les autorités ont indiqué que des modifications législatives avaient été élaborées mais n'avaient pas été adoptées en

46 Eurobaromètre spécial 397 (2013).

47 Loi n° 3870 de 2010.

48 <http://www.ekloges.ypes.gr/diafaneia/index.html>.

49 Ses fonctions sont prévues par la loi n° 3023 de 2002.

50 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_FR.pdf).

51 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_FR.pdf)

raison de la fragilité de la situation économique et politique. En 2013, le GRECO a signalé que la réforme du cadre juridique des campagnes électorales aux niveaux local et régional avait quelque peu augmenté le degré de transparence, mais il a en même temps regretté que l'élaboration des modifications législatives substantielles nécessaires au suivi de ses recommandations dans ce domaine ne progressait que lentement⁵².

Les recommandations du GRECO qui n'ont pas été mises en œuvre concernent principalement les exigences suivantes: renforcer les garanties de traçabilité des dons; s'assurer que les prêts ne servent pas à contourner la réglementation sur le financement des partis; renforcer la collecte des données et la transparence des comptes des partis; assurer une vérification comptable indépendante des partis politiques; renforcer l'indépendance, l'efficacité et la transparence de la commission de contrôle chargée de surveiller le financement des partis et des campagnes électorales; améliorer le suivi des documents financiers; améliorer les mécanismes de remontée d'informations et d'imposition de sanctions. La nécessité de la transparence du financement des partis est réitérée dans la feuille de route de la task force pour la Grèce et dans le plan d'action de lutte contre la corruption. Le gouvernement travaille actuellement à une proposition d'acte législatif afin d'améliorer le cadre juridique régissant le financement des partis politiques.

Poursuites en matière de corruption

Ainsi que l'a souligné le GRECO en 2012, l'application effective de la législation est entravée par des retards dans la poursuite et le jugement des infractions de corruption⁵³. Parmi les raisons possibles de l'inefficacité de l'application de la législation figurent l'absence de mécanismes de contrôle efficaces au sein de l'administration publique et la lenteur du système judiciaire. Ces derniers temps, cependant, des enquêtes de haut niveau pour allégations de corruption ont été ouvertes en plus grand nombre. À cela s'ajoutent les peines de prison dissuasives prononcées par les tribunaux dans plusieurs affaires de haut niveau, dont celle concernant un ancien ministre de la défense, condamné en première instance pour corruption, détournement de fonds et blanchiment de capitaux en lien avec des contrats de défense, ainsi que pour déclaration de patrimoine mensongère. Dans une autre affaire, l'ancien maire d'une grande ville a été condamné en première instance à l'emprisonnement à vie pour détournement de fonds. Plusieurs autres employés municipaux de haut rang ont été condamnés dans la même affaire. Ce pourrait être le signe d'une évolution dénotant une plus grande détermination à poursuivre et juger les infractions de corruption.

Un aspect positif, illustré par les affaires susmentionnées, réside dans la démission ou la révocation, dès l'ouverture d'une enquête, de la personnalité politique mise en cause. Il n'existe cependant pas de code de déontologie applicable aux élus aux niveaux central et local. Il n'existe qu'un seul code de conduite pour les agents de l'État. L'instauration de tels codes de conduite pour les élus, accompagnée de dispositions réglementaires sur les sanctions applicables en cas de non-respect des règles de déontologie, permettrait d'améliorer les normes d'intégrité et de responsabilisation et de disposer d'un éventail plus large de sanctions non pénales pour les comportements contraires à l'éthique nuisant à l'intérêt général. Elle garantirait aussi une mise en œuvre plus efficace des règles d'intégrité grâce à l'autorégulation, compte tenu des particularités des sanctions non pénales applicables aux élus par rapport à d'autres catégories d'agents publics (agents nommés, fonctionnaires, etc.).

Selon le rapport annuel 2012 du service des affaires internes de la police, le nombre de poursuites pénales pour infractions de corruption a augmenté à la suite de récentes modifications. Des dispositifs permettant de signaler anonymement les infractions présumées de corruption ont par ailleurs été mis en place au sein des services répressifs, d'où une nette

52 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_FR.pdf).

53 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_FR.pdf).

augmentation des signalements de faits présumés de corruption d'agents publics (leur nombre a presque doublé entre 2011 et 2012)⁵⁴.

Une étude réalisée en 2012 pour le compte de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX) présente les détails d'une enquête de six mois qui a permis de démasquer en 2010 un groupe constitué de sept garde-côtes et de 15 ou 16 civils se livrant à la contrebande de cigarettes en provenance de Chypre et de Turquie et à destination de la Grèce⁵⁵. Une hiérarchie a été observée au sein du groupe criminel, allant des garde-côtes les moins gradés, qui percevaient 500 EUR par cargaison, aux officiers les plus gradés, qui touchaient 10 000 EUR. Selon l'étude, l'augmentation, depuis 2009, de la contrebande de cigarettes en Grèce et dans d'autres pays le long de la frontière orientale de l'UE a pu amener des fonctionnaires endettés à s'adonner à la corruption. En dépit de ces tendances, la poursuite de ces infractions a été relativement faible: en 2010, seulement sept procédures de poursuites ont été signalées, qui ont donné lieu à quatre révocations et une sanction disciplinaire. Les enquêtes pénales pour allégations de corruption de haut niveau se heurtent à des défis en raison de la complexité du régime des immunités, notamment pour ce qui est des ministres et des anciens ministres.

Conformément à la constitution grecque, les parlementaires ne peuvent être poursuivis ou arrêtés qu'avec l'autorisation préalable du parlement⁵⁶. Si aucune décision n'est prise dans un délai de trois mois, l'autorisation est réputée ne pas avoir été accordée. La décision ne doit pas être motivée. Pour les ministres, les anciens ministres et les secrétaires d'État⁵⁷, outre les poursuites et les arrestations, l'immunité s'étend aussi aux enquêtes judiciaires, aux enquêtes judiciaires préliminaires et aux examens préliminaires. Chaque étape de l'enquête nécessite une autorisation distincte du parlement. Seul le parlement a le pouvoir d'intenter une action en justice contre les agents concernés pour les infractions pénales commises pendant l'exercice de leurs fonctions. De même, seul le parlement est habilité à suspendre les poursuites pénales. La constitution prévoit une procédure complexe et circonscrite dans le temps pour l'introduction d'une action en justice lorsque l'auteur de l'infraction est un ministre, un ancien ministre ou un secrétaire d'État, ce qui crée de sérieux obstacles aux poursuites judiciaires. Les contraintes imposées par cette procédure s'ajoutent aux limitations du délai de prescription, empêchant toute poursuite des personnes susmentionnées tant que le parlement n'a pas donné son accord.

Les ministres et les anciens ministres bénéficient de surcroît d'un régime de prescription étendu qui, en combinaison avec la longueur excessive des procédures, pose de sérieux problèmes pour l'exercice de poursuites contre la corruption en Grèce⁵⁸. Le délai de prescription continue de courir après que la juridiction de première instance a rendu sa décision; le délai peut être suspendu, mais pas interrompu⁵⁹. À cela s'ajoute un délai de prescription absolu, qui s'écoule indépendamment du cours de la procédure. En outre, le ministre de la justice peut suspendre ou différer la poursuite des «actes politiques» et des «infractions risquant de perturber les relations internationales de l'État»⁶⁰. Toutefois, jusqu'à présent, cette disposition n'a pas été appliquée pour des infractions de corruption.

Le GRECO a appelé à plusieurs reprises à supprimer le délai de prescription spécifique applicable aux ministres et aux anciens ministres. Dans son rapport de conformité de 2012, il relate le point de vue des autorités grecques selon lequel cela exigerait une modification de la constitution et serait impossible à mettre en œuvre à brève échéance⁶¹. Dans la pratique, les

54 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_FR.pdf).

55 http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_antirruption_measures_in_EU_border_control.pdf

56 Article 62 de la constitution grecque.

57 Article 86 de la constitution grecque.

58 <http://en.transparency.gr/Content.aspx?page=63>.

59 Cela signifie que le délai maximal jusqu'à l'obtention d'une décision de justice ne recommence pas à courir.

60 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_One_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_One_FR.pdf).

61 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_FR.pdf)

dispositions actuelles sont interprétées au sens large par le ministère public et les tribunaux afin que les poursuites pénales s'exercent plus efficacement dans certaines affaires complexes.

Conflits d'intérêts et déclaration de patrimoine

La constitution grecque comporte des dispositions spécifiques quant aux incompatibilités entre le mandat de député et toute une série de postes dans les secteurs privé et public, notamment les fonctions exécutives au sein des collectivités locales.

S'agissant des conflits d'intérêts, le gouvernement grec a reconnu que cette question devait être abordée dans le contexte de la réforme de l'administration publique. Dans le cadre de ses engagements au titre du protocole d'accord sur les politiques économiques et financières, le ministère des finances a adopté un code de conduite concernant les conflits d'intérêts et les déclarations d'intérêts, applicable à son propre personnel, notamment à celui de l'administration fiscale⁶². Un code de conduite, comprenant des dispositions sur les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine, a également été récemment instauré dans l'administration des finances.

Dans ce contexte, le plan d'action national de lutte contre la corruption vise à mettre au point des mécanismes efficaces de prévention, de détection et de suppression des conflits d'intérêts et des incompatibilités pour toutes les catégories d'agents publics, y compris les agents élus, grâce à la mise en œuvre d'un plan d'action dans l'ensemble des organismes publics à tous les niveaux (agents élus compris). En outre, le plan d'action prévoit la mise en place d'un système permettant de signaler les conflits d'intérêts au sein de l'administration publique⁶³.

Les agents élus et nommés sont soumis à un dispositif rigoureux de déclaration de situation patrimoniale, donnant parfois lieu à des poursuites pénales (voir exemple dans la section précédente). Les déclarations des ministres et des parlementaires sont accessibles au public et le plus souvent relatées dans les médias. La vérification n'est cependant pas systématique et c'est avec un succès limité que les mécanismes de contrôle interne et les services répressifs coopèrent pour déceler les manquements aux obligations de déclaration de patrimoine. Par ailleurs, s'agissant des parlementaires, la vérification des déclarations de patrimoine incombe exclusivement à la commission de contrôle au sein du parlement, composée essentiellement de parlementaires et de trois représentants du corps judiciaire. Par conséquent, ce système de vérification ne peut à lui seul donner toutes les garanties d'impartialité.

Marchés publics

La part des marchés publics dans l'économie grecque a diminué ces derniers temps en raison de la crise économique. Les travaux, biens et services publics en Grèce représentaient environ 8,8 % du PIB en 2011⁶⁴. La valeur des appels d'offres publiés au Journal officiel en pourcentage des dépenses totales en travaux, biens et services publics s'élevait à 25,4 % en 2011.

Selon le sondage Eurobaromètre de 2013 sur la corruption réalisé auprès des entreprises, 76 % des Grecs ayant participé au sondage sont d'avis que la corruption est un phénomène répandu dans les marchés publics gérés par les autorités nationales (moyenne de l'UE: 56 %), tandis que 94 % pensent que la corruption est courante dans les marchés publics administrés par les autorités locales (moyenne de l'UE: 60 %). Les participants au sondage ont notamment déclaré que les pratiques suivantes étaient répandues dans la passation des marchés: cahier des charges «sur mesure» en faveur d'entreprises déterminées (81 %); conflits d'intérêts dans le cadre de l'évaluation des offres (87 %); participation de soumissionnaires à la rédaction des cahiers des

62 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

63 http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64, p. 54.

64 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

charges (81 %); recours abusif aux procédures négociées (79 %); soumissions concertées (73 %); critères de sélection ou d'évaluation imprécis (73 %); invocation abusive de motifs d'urgence pour éviter les procédures de mise en concurrence (72 %) et modifications des clauses contractuelles une fois le contrat conclu (55 %). Ces pourcentages sont parmi les plus élevés de l'UE. Ces indicateurs, même s'ils n'ont pas nécessairement de lien direct avec la corruption, illustrent les facteurs de risque qui accroissent la vulnérabilité face à la corruption dans les procédures de passation de marchés publics. La législation grecque régissant les marchés publics se caractérise généralement par la complexité, le chevauchement des règles et une approche fragmentaire. Du fait de ces défauts, sa mise en œuvre risque davantage de s'avérer inefficace. Malgré plusieurs initiatives législatives⁶⁵, ces lacunes n'ont pas été entièrement comblées, notamment pour ce qui concerne le morcellement du contrôle, la nécessité de renforcer les contrôles internes et externes et la nécessité d'augmenter le degré de mise en œuvre⁶⁶. En outre, aucune indication ne permet de savoir quels contrôles systématiques sont mis en œuvre pour déceler les conflits d'intérêts potentiels lors des passations de marché publics, notamment au niveau local.

À la lumière de ce qui précède, le gouvernement grec a récemment lancé plusieurs initiatives importantes, dont certaines découlent des engagements formulés dans le protocole d'accord sur le programme de relance économique, conclu avec la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international⁶⁷. Ces initiatives visent notamment à: a) élaborer une réforme législative visant à codifier et à consolider la réglementation grecque relative à la passation des marchés publics; b) accroître la transparence et la cohérence du système grec de passation des marchés publics en renforçant le rôle de l'autorité unique responsable des marchés publics (SPPA-EAADISY); c) centraliser les achats et réduire le nombre des pouvoirs adjudicateurs; et d) faire de la passation électronique des marchés publics l'instrument principal de (presque) toutes les procédures de passation de marchés lancées par les pouvoirs adjudicateurs.

En septembre 2012, le gouvernement a achevé d'élaborer le cadre réglementaire de la SPPA-EAADISY, l'organisme créé en 2011 pour examiner la légalité de tous les contrats conclus par les institutions publiques, notamment par les ministères et les agences selon la procédure négociée sans publication d'un avis de marché⁶⁸. La SPPA-EAADISY régie par ce nouveau cadre est devenue opérationnelle le 1^{er} juillet 2013.

La SPPA-EAADISY a été chargée de présenter, au premier trimestre de 2014, un plan global pour la réforme de la législation sur les marchés publics⁶⁹. La réforme législative en cours comprend, parmi d'autres éléments, la création d'une nouvelle plateforme de passation électronique de marchés publics et l'amélioration des dispositifs destinés à prévenir la corruption⁷⁰. Des plateformes de passation électronique de marchés publics ont déjà été mises en place à des fins d'information et d'adjudication, et des mesures sont prises pour améliorer encore leur efficacité.

Afin d'accroître la transparence de la procédure de passation de marchés publics, la Grèce a mis en place le registre électronique central des marchés publics (KHDMS). Ce registre est hébergé par le portail du système national de passation électronique de marchés publics, et la gestion en est confiée au secrétariat général du commerce au sein du ministère du

65 Public Procurement GREECE Zepos & Yannopoulos, Lex Mundi Ltd.

66

http://www.transparency.org/whatwedo/pub/2012_regional_policy_paper_1_increasing_integrity_and_eu_citizens_trust_in)

67 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

68 Loi n° 4013 de 2011.

69 Un premier projet de ce cadre législatif global a été présenté à la Commission en octobre 2013.

70 Document de travail des services de la Commission, *Assessment of the 2013 national reform programme for Greece* [Évaluation du programme national de réforme de 2013 pour la Grèce], semestre européen, mai 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_greece_en.pdf.

développement. Depuis mars 2013, toute transaction, exécutée par un ministère ou une administration publique, liée à un appel d'offres public ou à un marché public ou impliquant un paiement d'une valeur supérieure à 1 000 EUR doit être enregistrée et traitée à l'aide du KHDMS. Cette initiative devrait également renforcer l'obligation de rendre compte et l'égalité des chances des soumissionnaires intéressés. Des efforts supplémentaires sont déployés en vue de réduire le nombre de pouvoirs adjudicateurs et de centraliser les achats (pour les fournitures et les soins de santé).

En février 2013, la commission grecque de la concurrence a réalisé une enquête inopinée auprès des plus grandes sociétés de construction sur une éventuelle manipulation des procédures d'appel d'offres pour l'adjudication de marchés publics de travaux (portant sur de grands projets d'infrastructures) en 2012. Cela marquait aussi l'adoption, par les autorités grecques, d'une attitude plus rigoureuse en matière d'enquêtes sur l'existence potentielle de comportements anticoncurrentiels et de corruption dans le secteur public.

Une stratégie nationale est en cours d'élaboration dans le domaine des marchés publics avec l'appui de la Commission et de sa task force pour la Grèce. Dans ce contexte, les principaux efforts concernant la politique des marchés publics en Grèce se concentrent sur l'optimisation des résultats économiques dans le strict respect des règles de l'UE, comprenant le renforcement de la lutte contre la corruption, l'obtention du meilleur rapport qualité-prix et l'amélioration de la transparence.

Soins de santé

Le secteur des soins de santé est l'un des secteurs où la corruption constitue un défi considérable pour la Grèce. Ce secteur représente 10 % du PIB. La corruption concerne aussi bien les paiements informels que les marchés publics d'équipements et de médicaments.

Selon l'Eurobaromètre spécial 2013, 11 % des Grecs ayant participé au sondage qui avaient visité un établissement médical public au cours de l'année écoulée ont reconnu avoir payé un supplément (moyenne de l'UE: 5 %) et parmi ceux-ci, 24 % ont eu le sentiment que le paiement d'un supplément ou la remise d'un cadeau constituait un préalable aux soins⁷¹. D'après un sondage sur la petite corruption en Grèce, réalisé en 2011 par Transparency International, il faudrait prévoir, dans les hôpitaux publics, un pot-de-vin de 100 à 30 000 EUR pour une intervention chirurgicale, de 30 à 20 000 EUR pour des soins plus rapides et de 30 à 500 EUR pour des examens médicaux⁷². Il semble que les paiements informels servent le plus souvent à obtenir un accès aux soins, à contourner les listes d'attentes ou à s'assurer d'être soigné par tel ou tel spécialiste⁷³.

À cette petite corruption s'ajoutent plusieurs affaires de corruption et de fraude à grande échelle qui ont touché le système de soins de santé. L'une de ces affaires concernait la construction d'un centre pour l'analyse du plasma sanguin pour un coût d'environ 11,2 millions d'EUR en fonds publics. La construction a commencé en 2000 et s'est achevée en 2001, mais le centre n'a jamais totalement fonctionné. Par conséquent, la Grèce doit continuer d'envoyer à l'étranger de grandes quantités de plasma pour analyse. Une autre affaire concerne des pots-de-vin de 4,5 millions de GBP versés de 1999 à 2006 à des professionnels grecs de la santé en vue de favoriser l'achat d'équipements médicaux par une filiale d'une entreprise établie au Royaume-Uni. Le directeur commercial de l'entreprise en question a été condamné en première instance à un an d'emprisonnement par un tribunal britannique⁷⁴. Ces affaires dénotent une vulnérabilité considérable du secteur des soins de santé face à la corruption, qui touche la certification et

71 Eurobaromètre spécial 397 (2013).

72 <http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=326>.

73 <http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=32>.

74 <http://www.sfo.gov.uk/press-room/latest-press-releases/press-releases-2010/british-executive-jailed-for-part-in-greek-healthcare-corruption.aspx>.

l'acquisition d'équipements médicaux, ainsi que l'autorisation et l'achat de produits pharmaceutiques.

La mise en œuvre de dispositifs pour remédier à la corruption et mettre fin aux paiements informels dans les hôpitaux figure explicitement parmi les conditions nécessaires à l'ajustement économique⁷⁵. D'autres mesures ont été prises, comme la mise en place d'une surveillance des prix des fournitures médicales, l'introduction de l'ordonnance électronique et la centralisation des achats en matière de soins de santé.

L'ampleur de la corruption dans le système de santé exige une stratégie ciblée pour relever les défis spécifiques à ce secteur. Les autorités grecques, avec l'appui de la task force de la Commission, auront prochainement achevé de mettre au point une telle stratégie.

Administration fiscale

Les pratiques de corruption facilitant la fraude fiscale ont un coût considérable pour l'État grec. Selon les estimations d'études récentes sur l'évolution de l'économie souterraine, le niveau de ce coût a atteint 24,3 % du PIB en 2012⁷⁶. Un ancien directeur des enquêtes de la brigade antifraude (SDOE) a déclaré en 2011 que l'État grec ne parvenait à percevoir que 20 % des amendes pour fraude fiscale. Des remises, à hauteur de 40 %, sont généralement accordées et les 40 % restants seraient conservés par l'agent du fisc chargé de la procédure. Ces mêmes estimations évaluent à 10 % la part des restitutions d'impôt détournée par des fonctionnaires corrompus.

Les allégations de fraude fiscale à grande échelle ont suscité une vive polémique en Grèce. Une de ces affaires concernait une liste d'environ 2 000 ressortissants grecs (appartenant au monde des affaires et à la famille ou à l'entourage de personnalités politiques) titulaires de comptes bancaires en Suisse et auteurs présumés de fraude fiscale. La liste a été remise par les autorités françaises à leurs homologues grecques en 2010. Ce n'est que récemment que des enquêtes ont été ouvertes, de même qu'une enquête parlementaire en raison de l'inaction de deux ministres des finances successifs. Une enquête parlementaire porte également sur les allégations selon lesquelles un ancien ministre des finances aurait fait disparaître de la liste le nom de deux de ses proches. Les enquêtes sont en cours. La SDOE examine actuellement le patrimoine de 54 anciens et actuels responsables politiques.

Compte tenu de tous ces défis, la réforme de l'administration fiscale et la lutte contre la fraude fiscale et la corruption constituent des éléments essentiels du programme de réforme qui accompagne les programmes d'ajustement économique pour la Grèce⁷⁷. La Commission a recommandé de mettre en place des procédures pour la rotation périodique des responsables, d'améliorer le dispositif de protection des lanceurs d'alerte signalant des faits de corruption, de fixer des objectifs quant au contrôle des déclarations de patrimoine faites par les agents du fisc et d'élaborer un plan d'action complet de lutte contre la corruption à l'intention de l'administration fiscale.

Une stratégie globale visant à remédier aux pratiques de corruption au sein de l'administration fiscale a été adoptée au premier semestre 2013, avec l'appui de la task force de la Commission, et est en cours de mise en œuvre. La mise en place du service spécialisé du parquet et des services de polices chargés d'enquêter sur la délinquance économique et financière et pouvant accéder aux données bancaires et fiscales constitue une autre avancée vers une lutte plus efficace contre la fraude fiscale et la corruption, qui facilite de telles pratiques. Des progrès ont été réalisés concernant d'autres mesures spécifiques, notamment la création de cellules spécialisées se consacrant aux administrés fortunés et aux grands contribuables; l'emploi de

75 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

76 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

77 Deuxième programme d'ajustement économique pour la Grèce, Commission européenne, mars 2012.

nouvelles techniques, fondées sur l'évaluation des risques et le recours accru aux informations provenant de tiers, et le déploiement de nouveaux outils informatiques dans toutes les administrations fiscales. Il est prévu de supprimer tout paiement en espèces dans les administrations fiscales. Globalement, les efforts de lutte contre la fraude fiscale, le blanchiment de capitaux et la corruption ont donc été renforcés mais des efforts supplémentaires s'imposent pour que les mesures prises soient en parfaite adéquation avec les défis existants.⁷⁸

3. PROCHAINES ETAPES

Les principales institutions compétentes dans la prévention et la lutte contre la corruption sont confrontées aux mêmes contraintes de ressources que l'ensemble de l'administration publique grecque; il convient donc, dans le contexte de la réforme de l'État en cours d'introduction, d'accorder une attention particulière à la lutte contre la corruption.

Des mesures ont été prises pour parvenir à une approche stratégique globale de lutte contre la corruption, notamment la désignation d'un coordonnateur national de la lutte contre la corruption. Des stratégies sectorielles ont été élaborées ou sont en cours d'élaboration dans un certain nombre de domaines vulnérables. Le cadre dans lequel s'inscrit la lutte contre la corruption demeure cependant complexe et n'a pour l'instant pas donné de résultats durables. Des progrès ont été accomplis quant aux poursuites dans des affaires de corruption de haut niveau, quelques décisions de justice récentes traduisant une certaine détermination à adopter une attitude plus dissuasive. Les mécanismes de contrôle interne doivent être renforcés davantage; le clientélisme et le favoritisme dans l'administration publique exigent, quant à eux, une réaction plus vigoureuse. Des problèmes subsistent en ce qui concerne les conflits d'intérêts et la déclaration de patrimoine des responsables politiques et la mise en œuvre effective de garanties mettant les marchés publics à l'abri de la corruption. La détermination des dirigeants politiques à se débarrasser de la corruption ne peut se mesurer qu'à l'aune de la mise en œuvre et de l'impact des politiques dont la mise en place est en cours.

Les points suivants méritent une attention accrue:

- doter le **coordonnateur national de la lutte contre la corruption** de suffisamment de compétences et de soutien pour lui permettre de mettre en œuvre des stratégies de lutte contre la corruption; répartir clairement les tâches de lutte contre la corruption au sein du cadre institutionnel; faire en sorte que le **plan d'action** national de lutte contre la corruption soit mis en œuvre en temps utile; envisager la réalisation d'une évaluation indépendante du fonctionnement du cadre de lutte contre la corruption, conformément au plan d'action national de lutte contre la corruption, afin de déterminer si une simplification supplémentaire est nécessaire; garantir la mise en œuvre effective des stratégies sectorielles concernant notamment les **soins de santé** et l'**administration fiscale**;
- renforcer la surveillance du **financement des partis politiques** et l'indépendance, l'efficacité et la transparence de la commission de contrôle; renforcer les mécanismes assurant la traçabilité des dons et des prêts en faveur de partis politiques; envisager de renforcer les compétences de la Cour suprême des comptes et lui donner les moyens nécessaires pour lui permettre de vérifier efficacement le financement des partis politiques;
- élaborer des codes de déontologie exhaustifs applicables aux élus aux niveaux central et local ainsi que les outils de responsabilisation correspondants pour les cas éventuels de

78 Deuxième programme d'ajustement économique pour la Grèce, Commission européenne, deuxième évaluation, mai 2013.

non-respect de ces codes, qui seront mis en place en cas de pratiques de corruption ou de conflit d'intérêts; envisager la promotion de codes similaires pour les partis politiques et/ou la conclusion de pactes déontologiques entre les partis; assurer un mécanisme de vérification professionnel et indépendant des déclarations de patrimoine faites par les **agents publics de haut-niveau élus et nommés** aux niveaux central et local et renforcer la coopération entre les mécanismes de contrôle interne et les services répressifs afin d'augmenter le taux de signalement des infractions de corruption et de l'enrichissement sans cause; éliminer les obstacles potentiels aux enquêtes sur les infractions de corruption en réduisant la portée de l'**immunité** mettant les hauts fonctionnaires à l'abri des enquêtes, en prenant des mesures pour simplifier la procédure de levée des immunités et en réformant les règles de **prescription** applicables aux actuels et aux anciens membres du gouvernement, et envisager également d'élargir le champ d'application de la suspension et de l'interruption du délai de prescription, en particulier au cours d'une procédure judiciaire;

- assurer la mise en œuvre effective des mesures de lutte contre la corruption prévues par la stratégie de réforme du système de passation des marchés publics, qui est en cours d'achèvement, notamment en ce qui concerne la codification et la consolidation de la législation; améliorer la surveillance des **marchés publics** aux niveaux central et local, en vue de détecter la corruption, la fraude et les conflits d'intérêts, notamment en veillant à ce que l'autorité unique responsable des marchés publics (SPPA-EAADISY) dispose de la capacité, de l'indépendance opérationnelle et des compétences requises pour accomplir efficacement ses tâches.