



Strasbourg, 4 Décembre 2009

Public
Greco Eval III Rep (2009) 1F
Thème I

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Croatie Incriminations (STE n°173 et 191, PDC 2)

(Thème I)

Adopté par le GRECO
lors de sa 45^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 30 novembre - 4 décembre 2009)

I. INTRODUCTION

1. La Croatie a adhéré au GRECO en 2000. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2002) 4E) sur la Croatie lors de sa 9^e Réunion Plénière (13-17 mai 2002) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2005) 4E) lors de sa 26^e Réunion Plénière (Strasbourg, 5-9 décembre 2005). Les rapports d'évaluation susmentionnés ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO (lancé le 1^{er} janvier 2007) traite des thèmes suivants :
 - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, et 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption, articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – sur un plan plus général – Principe directeur 15 (Financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le thème I (ci-après : l'EEG) a effectué une visite en Croatie les 30 et 31 mars 2009. Elle était composée de : M. Flemming DENKER, Directeur Adjoint, Service de répression de la criminalité économique grave (Danemark), et M. Georg Florian GRABENWEGER, Chef de l'Unité 4, Prévention et relations externes, Bureau des affaires internes (BIA), Ministère Fédéral de l'Intérieur (Autriche). L'EEG était assistée de M. Michael JANSSEN du Secrétariat du GRECO. Avant la visite, les experts de l'EEG avaient reçu les réponses complètes au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2009) 1E, Thème I) ainsi que des exemplaires des lois pertinentes.
4. L'EEG a rencontré des représentants des organes publics suivants : Ministère de la Justice, Ministère des Finances, Cour suprême, Tribunal d'arrondissement de Zagreb, Office de répression de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK) et Police. L'EEG a également rencontré des représentants de l'Université de Zagreb (Faculté de droit), d'organisations non gouvernementales (*Transparency International* et *Partnership for social development*) et des médias.
5. Le présent rapport sur le Thème I du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO – Incriminations – a été élaboré sur la base des réponses au questionnaire et des informations fournies au cours de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités croates pour se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus. Il contient une description de la situation, suivie d'une analyse critique. En conclusion figure une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Croatie en vue d'améliorer le niveau de conformité avec les dispositions examinées.
6. Le rapport sur le Thème II – Transparence du financement des partis politiques – fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2009) 1F - Thème II.

II. INCRIMINATIONS

Description de la situation

7. La Croatie a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 8 novembre 2000 et celle-ci est entrée en vigueur à l'égard de la Croatie, sans aucune réserve, le 1^{er} juillet 2002. Le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) a été ratifié par la Croatie le 10 mai 2005 et est entré en vigueur à l'égard de la Croatie, sans aucune réserve, le 1^{er} septembre 2005.
8. Le code pénal croate (ci-après : CP) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1998. Plusieurs dispositions relatives à la corruption ont été amendées en 2000, 2004 et 2006 afin de mettre la législation nationale en conformité avec les normes de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel, notamment en ce qui concerne la définition d'un « agent public » et sa dimension internationale,¹ l'incrimination de la corruption active et passive dans le secteur privé² et le trafic d'influence passif.³

Corruption d'agents publics nationaux (STE 173, articles 1 à 3 et 19)

9. L'article 347 du CP définit l'infraction de *corruption passive* et l'article 348 du CP l'infraction de *corruption active*. Les deux articles établissent une distinction selon que l'acte de négligence – délibéré ou réel – commis par un agent public est illégal (paragraphe 1) ou légal (paragraphe 2), en prévoyant des degrés de sanction différents. D'autre part, l'article 348 du CP contient une disposition spécifique sur l'acceptation de versements illicites après l'exécution d'un acte ou l'abstention d'accomplir un acte par un agent public (paragraphe 3), qui prévoit un degré de sanction moindre.

Article 347 du CP : Acceptation d'un pot-de-vin

- 1) *Tout officiel ou responsable qui sollicite ou accepte un cadeau ou un autre avantage, ou accepte une promesse de cadeau ou d'un autre avantage, afin d'accomplir dans le cadre de ses fonctions un acte officiel ou autre contraire à ses devoirs, ou de s'abstenir d'accomplir un acte officiel ou autre qu'il est normalement tenu d'exécuter, est passible d'une peine de d'emprisonnement de 1 à 8 ans.*
- 2) *Tout officiel ou responsable qui sollicite ou accepte un cadeau ou un autre avantage, ou accepte une promesse de cadeau ou d'un autre avantage, afin d'accomplir dans le cadre de ses fonctions un acte officiel ou autre qu'il est normalement tenu d'exécuter, ou de s'abstenir d'accomplir un acte officiel ou autre contraire à ses devoirs, est passible d'une peine de d'emprisonnement de 6 mois à 5 ans.*
- 3) *Tout officiel ou responsable qui, après avoir accompli ou s'être abstenu d'accomplir un acte officiel ou autre mentionné aux paragraphes 1 et 2 du présent article, sollicite ou accepte un cadeau ou un autre avantage en contrepartie de l'exécution ou de la non-exécution de l'acte en question, est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'un an maximum.*
- 4) *Le cadeau ou avantage pécuniaire doit être confisqué.*

Article 348 du CP : Offre d'un pot-de-vin

- 1) *Quiconque donne ou promet un cadeau ou un autre avantage à un officiel ou un responsable afin de l'inciter à accomplir, dans le cadre de ses fonctions officielles, un acte officiel ou autre contraire à ses*

¹ Article 89, paragraphe 3, du CP.

² Articles 294a et 294b du CP.

³ Article 334 du CP.

devoirs ou à s'abstenir d'accomplir un acte officiel ou autre qu'il est normalement tenu d'exécuter, ainsi que toute personne servant d'intermédiaire en vue de corrompre ainsi un officiel ou un responsable, est passible d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 3 ans.

- 2) *Quiconque donne ou promet un cadeau ou un autre avantage à un officiel ou un responsable afin de l'inciter à accomplir, dans le cadre de ses fonctions officielles, un acte officiel ou autre qu'il est normalement tenu d'exécuter ou à s'abstenir d'accomplir un acte officiel ou autre contraire à ses devoirs, ainsi que toute personne servant d'intermédiaire en vue de corrompre ainsi un officiel ou un responsable, est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'un an maximum.*
- 3) *Le tribunal peut surseoir à la sanction de l'auteur de l'infraction pénale mentionnée aux paragraphes 1 et 2 du présent article si celui-ci a remis le cadeau illicite à la demande d'un officiel ou d'un responsable et s'il déclare l'infraction avant qu'elle ne soit découverte ou avant d'apprendre qu'elle a été découverte.*
- 4) *Le cadeau ou avantage pécuniaire versé dans les circonstances mentionnées au paragraphe 3 du présent article doit être restitué au donneur.*

Eléments de l'infraction

« Agents publics nationaux »

10. Les dispositions du droit croate sur la corruption emploient les termes d'« officiel » et de « responsable » qui sont définis à l'article 89, paragraphes 3 et 7, du CP.⁴

Article 89 du CP

(...) 3) *Le terme d'« officiel » appliqué à l'auteur d'une infraction pénale désigne une personne élue ou nommée au sein d'un organe représentatif ou un agent public ou fonctionnaire remplissant des fonctions officielles dans un organe de l'administration publique, d'une collectivité ou administration locale, d'une entité d'une collectivité régionale, du système judiciaire, de la Cour constitutionnelle de Croatie, du Bureau du procureur, du Bureau du médiateur, du Bureau du médiateur pour l'enfance, du Bureau du médiateur pour l'égalité entre les sexes, du cabinet du président de la République ou d'un organe, bureau ou agence spécifique du gouvernement de Croatie ou du parlement croate, ou encore une personne dotée de pouvoirs judiciaires, un juge de la Cour constitutionnelle de Croatie, le procureur général de la Croatie et ses adjoints, le médiateur de Croatie et ses adjoints, le médiateur pour l'enfance et ses adjoints, le médiateur pour l'égalité entre les sexes et ses adjoints, un arbitre national ou un notaire public.*

Dans le cas des infractions pénales que la Croatie est tenue de sanctionner conformément au droit international, le terme d'« officiel » désigne un fonctionnaire étranger, un représentant ou un agent d'un organe représentatif étranger, un fonctionnaire d'une organisation internationale dont la Croatie est membre, un représentant ou agent d'une assemblée internationale dont la Croatie est membre et un juge ou un fonctionnaire d'un tribunal international dont la Croatie reconnaît la compétence, un juge non-juriste étranger ou un arbitre étranger.

7) *Le terme de « responsable », tel qu'utilisé dans le présent code, désigne une personne chargée de tâches particulières dans le domaine d'activité d'une entité juridique, d'un organe gouvernemental, d'un organe d'un pouvoir local ou d'une administration locale, ou d'un organe d'une collectivité locale (...).*

Les autorités ont indiqué que ces termes couvrent aussi, entre autres, les ministres et les maires.

⁴ Dans ce rapport, sauf indication contraire, l'expression d'« agent public » est utilisée et doit être comprise dans le sens d'« officiel » ou de « responsable ».

« *Proposer, offrir ou donner* » (corruption active)

11. L'article 348 du CP emploie les termes « donne » et « promet ». Les autorités ont indiqué à l'EEG que, aux termes de plusieurs arrêts de la Cour suprême, l'élément « offrir » est également couvert par cette disposition car il n'existe pas de différence juridique entre offrir et promettre.⁵

« *Solliciter ou recevoir, accepter l'offre ou la promesse* » (corruption passive)

12. Les dispositions de l'article 347 du CP emploient les termes « sollicite », « accepte » et « accepte une promesse ». Les autorités ont indiqué à l'EEG que le simple fait de « recevoir » est aussi couvert par ces dispositions car les mots « accepter » et « recevoir » sont synonymes en croate.

« *Tout avantage indu* »

13. L'élément « tout avantage indu » est transposé dans le droit croate à l'aide de la clause « un cadeau ou un autre avantage » qui apparaît dans les dispositions pénales concernant la corruption active et la corruption passive. Les autorités ont indiqué à l'EEG que le terme correspondant à « avantage » est interprété très largement par les tribunaux et couvre à la fois les avantages matériels et les avantages immatériels. En ce qui concerne l'élément « indu », les autorités croates ont renvoyé aux dispositions de l'article 16 de la loi sur la fonction publique et à l'article 8 de la loi sur la prévention des conflits d'intérêt dans l'exercice de fonctions publiques, cette dernière disposition autorisant les hauts fonctionnaires à conserver les cadeaux n'ayant qu'une valeur symbolique, à condition que le prix total des cadeaux reçus d'un même donneur pendant un an ne dépasse pas 500 kuna/HRK (67 EUR)⁶ (il est interdit aux fonctionnaires d'accepter un don en argent ou sous forme de valeurs mobilières ou de métaux précieux). La procédure à suivre à l'égard des cadeaux n'ayant pas une valeur seulement symbolique est définie dans la réglementation sur les cadeaux.

« *Directement ou indirectement* »

14. Les dispositions pertinentes sur la corruption active et la corruption passive ne précisent pas si l'infraction est commise directement ou indirectement. Selon les autorités, l'acte de corruption peut être commis indirectement tant par le corrupteur que par le corrompu et, en pareil cas, les intermédiaires sont aussi pénalement responsables (conformément à l'article 348 du CP, qui mentionne explicitement les intermédiaires, ou à l'article 347 du CP qui inclut les dispositions générales en matière de complicité⁷).

« *Pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre* »

15. Les dispositions sur la corruption active et la corruption passive ne précisent pas si l'avantage doit être au bénéfice de l'officiel lui-même. Les autorités ont indiqué à l'EEG que selon plusieurs décisions de justice, la corruption passive est également constituée lorsque l'avantage est destiné ou donné à un tiers.⁸

⁵ Les autorités croates ont renvoyé à ce propos aux arrêts n° I Kž 1011/07, I Kž 747/07, I Kž 483/07, I Kž 650/06, I Kž 415/06, I Kž 778/05, I Kž 102/05, I Kž 30/05, I Kž 883/04 et I Kž 742/03 de la Cour suprême.

⁶ Sur la base du taux d'échange de la kuna croate avec l'euro (HRK/EUR) le 10 février 2009.

⁷ Voir articles 36 à 38 du CP.

⁸ Les autorités ont fait référence à l'arrêt n° I Kž 3378/1955 de la Cour suprême et à des arrêts du Tribunal d'arrondissement de Zagreb (K-us-16/02, K-us-21/04).

« *Qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions* »

16. La législation croate couvre explicitement à la fois l'acte positif – légal ou illégal – et l'abstention d'agir, à condition qu'ils relèvent du domaine de compétence de l'officiel concerné. Selon les autorités, les actes ne relevant pas du domaine de compétence de l'officiel sont couverts par d'autres dispositions – en particulier, selon le cas, les dispositions sur la fraude (article 224 du CP), l'abus de pouvoir et de fonctions officielles (article 337 du CP), le détournement de fonctions gouvernementales (article 338 du CP), la négligence dans l'exécution des devoirs de fonction (article 339 du CP), le trafic d'influence (article 343) ou la fraude dans l'exécution des devoirs de fonction (article 344 du CP).

« *Commis intentionnellement* »

17. Les autorités ont indiqué à l'EEG que les actes de corruption active et de corruption sont nécessairement commis intentionnellement.

Sanctions

18. La corruption active est passible d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 3 ans s'il s'agit d'un acte ou abstention illégal commis par un agent public et d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'un an maximum dans le cas d'un acte ou abstention légal. Les infractions de corruption passive sont punies d'une peine d'emprisonnement de 1 à 8 ans s'il s'agit d'une négligence ou d'un acte illégal et d'une peine de 6 mois à 5 ans dans le cas d'une négligence ou d'un acte légal ; une amende ou une peine d'emprisonnement d'un an maximum sont prévues pour les officiels qui sollicitent ou acceptent un cadeau ou un avantage après avoir commis une négligence ou un acte légal ou illégal.
19. Aux termes de l'article 56 du CP, lors de l'établissement de la peine, le tribunal doit tenir compte de l'ensemble des circonstances atténuantes ou aggravantes, en particulier le degré de culpabilité, les motifs et les raisons sociales et/ou personnelles ayant conduit à commettre l'infraction, les circonstances dans lesquelles celle-ci a été commise, le degré de risque ou de dommage pour le bien protégé, les conditions de vie de l'auteur avant et après la commission de l'infraction, son respect de la loi et sa conduite, notamment son attitude à l'égard de la personne ayant subi un dommage et ses efforts pour indemniser le tort causé. Aux termes de l'article 54 du CP, le tribunal peut décider de remplacer, avec l'accord du condamné, une peine d'emprisonnement de 6 mois maximum par une peine de travaux d'intérêt général. D'autre part, aux termes de l'article 57, le tribunal peut réduire la peine prévue par la loi s'il juge que, au vu de circonstances atténuantes particulièrement évidentes, l'objet de la peine peut être atteint par une sanction plus indulgente.
20. Des sanctions similaires sont prévues pour d'autres infractions pénales comparables comme la fraude (article 224 du CP), l'abus de pouvoir et de fonctions officielles (article 337 du CP), le détournement de fonctions gouvernementales (article 338 du CP), la négligence dans l'exécution des devoirs de fonction (article 339 du CP), le trafic d'influence (article 343), la fraude dans l'exécution des devoirs de fonction (article 344 du CP) et le délit de malversation (article 345 du CP).
21. Outre les sanctions susmentionnées, une mesure de sécurité consistant en une « interdiction d'occuper une profession, de mener certaines activités ou de remplir certaines fonctions » pendant une période d'un an minimum et de cinq ans maximum peut être imposée aux agents publics condamnés pour corruption. Aux termes de l'article 77, paragraphe 1, du CP, une telle mesure

« peut être ordonnée à l'encontre d'une personne ayant commis une infraction pénale dans le cadre de sa profession, de son activité ou de ses fonctions, lorsqu'il existe un risque de récidive par le biais du détournement d'une profession, d'une activité ou de fonctions ».

Corruption de membres d'assemblées publiques nationales (STE 173, article 4)

22. Les autorités ont indiqué que les membres des assemblées publiques nationales sont couverts aux articles 347 et 348 du CP qui incriminent les actes de corruption active ou passive impliquant des « officiels », tels que définis à l'article 89, paragraphe 3, du CP qui inclut explicitement les personnes élues ou nommées au sein d'un organe représentatif, les agents publics et les personnes occupant des fonctions officielles dans un organe de l'administration nationale ou un organe d'une collectivité locale ou d'une administration d'une collectivité locale. Les éléments de l'infraction et les sanctions prévues en cas de corruption d'agents publics nationaux s'appliquent aussi à la corruption des membres des assemblées publiques nationales. Il n'existe aucune jurisprudence à propos de la corruption des membres des assemblées publiques nationales.

Corruption d'agents publics étrangers (STE 173, article 5)

23. Selon les autorités, la corruption d'agents publics étrangers est couverte aux articles 347 et 348 du CP puisque la définition d'un « officiel » inclut explicitement les « fonctionnaires étrangers » en relation avec les infractions pénales que la Croatie est tenue de sanctionner conformément au droit international ; la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 89 du CP a été introduite en 2000 afin d'aligner la législation nationale sur les normes de la Convention pénale sur la corruption. Les autorités ont indiqué que les éléments de l'infraction et les sanctions prévues en cas de corruption d'agents publics nationaux s'appliquent aussi à la corruption d'agents publics étrangers. Il n'existe aucune jurisprudence à propos de la corruption d'agents publics étrangers.

Corruption de membres d'assemblées publiques étrangères (STE 173, article 6)

24. La corruption de membres d'assemblées publiques étrangères est couverte par les dispositions du droit croate sur la corruption puisque la définition d'un « officiel » inclut les représentants et les fonctionnaires d'organes représentatifs étrangers en relation avec les infractions pénales que la Croatie est tenue de sanctionner conformément au droit international (voir la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 89 du CP). Les éléments de l'infraction et les sanctions prévues en cas de corruption d'agents publics nationaux s'appliquent aussi à la corruption de membres d'assemblées publiques étrangères. Il n'existe aucune jurisprudence à propos de la corruption de membres d'assemblées publiques étrangères.

Corruption dans le secteur privé (STE 173, articles 7 et 8)

25. La corruption active et la corruption passive dans le secteur privé sont incriminées aux termes des nouvelles dispositions des articles 294a et 294b du CP introduites en 2004 afin d'aligner la législation nationale sur les normes de la Convention pénale sur la corruption.

Article 294a du CP : Acceptation d'un pot-de-vin en relation avec une transaction de nature économique ou autre

1) Tout responsable au sein d'une entité juridique effectuant des transactions de nature économique qui demande ou reçoit un cadeau ou un autre avantage, ou accepte la promesse d'un cadeau ou d'un autre avantage, et effectue en contrepartie une transaction ou fournit des services au bénéfice d'une autre partie et au détriment de l'entité qu'elle représente, est passible d'une peine d'emprisonnement de 1 à 8 ans.

2) Tout responsable au sein d'une entité juridique effectuant des transactions de nature économique qui demande ou reçoit un cadeau ou un autre avantage, ou accepte la promesse d'un cadeau ou d'un autre avantage, en contrepartie d'une transaction ou de services, est passible d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 5 ans.

3) Le cadeau ou avantage matériel reçu doit être confisqué.

Article 294b : Offre d'un pot-de-vin en relation avec une transaction de nature économique ou autre

1) Quiconque donne ou promet un cadeau ou un autre avantage à un responsable au sein d'une entité juridique effectuant des transactions de nature économique afin d'inciter cette personne à effectuer une transaction ou à fournir des services au bénéfice d'une autre partie et au détriment de l'entité qu'elle représente, et quiconque sert d'intermédiaire à cette fin, est passible d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 3 ans.

2) Quiconque donne ou promet un cadeau ou un autre avantage à un responsable au sein d'une entité juridique effectuant des transactions de nature économique en contrepartie d'une transaction ou de services, et quiconque sert d'intermédiaire à cette fin, est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'un an maximum.

3) Le tribunal peut surseoir à la sanction de l'auteur des infractions pénales définies aux paragraphes 1 et 2 du présent article lorsque celui-ci a remis le cadeau illicite à la demande d'un officiel ou d'un responsable et déclare l'infraction avant qu'elle ne soit découverte ou avant d'apprendre qu'elle a été découverte.

4) Le cadeau ou avantage matériel mentionné au paragraphe 3 du présent article doit être restitué au donneur.

Éléments de l'infraction

26. Les éléments présentés plus haut à propos de la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également à la corruption dans le secteur privé, notamment les éléments spécifiques suivants :

« *Personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé* »

27. Les articles 294a et 294b du CP emploient les termes « responsable au sein d'une entité juridique effectuant des transactions de nature économique ». Selon la définition de l'article 89, paragraphe 6, du CP, une « entité juridique » désigne « une société, un fonds, une institution, une organisation politique ou sociale ou une association de citoyens, une unité d'une collectivité locale ou régionale, ainsi que toute autre entité juridique qui, dans le cadre de ses activités normales, produit, fournit ou cède des biens sur une base régulière ou occasionnelle ». Le paragraphe 7 du même article précise qu'un « responsable » est « une personne chargée de tâches particulières dans le domaine d'activité d'une entité juridique ».

« *Dans le cadre d'une activité commerciale* » ; « *en violation de ses devoirs* »

28. Les articles 294a and 294b du CP emploient les termes « qui effectue en contrepartie une transaction ou fournit des services au bénéfice d'une autre partie et au détriment de l'entité qu'elle représente » (paragraphe 1) et « en contrepartie d'une transaction ou de services » (paragraphe 2). Les autorités ont indiqué que ces termes impliquent un acte commis dans le cadre d'une activité commerciale et en violation des devoirs de la personne concernée. Elles ont indiqué en outre que l'expression « effectuer une transaction » doit être comprise comme la conclusion d'un accord ou d'un contrat commercial, pas nécessairement sous forme écrite.

Sanctions

29. La corruption active dans le secteur privé est passible d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 3 ans lorsqu'il s'agit d'actes commis au détriment d'une entité juridique et, dans les autres cas, d'une amende (calculée sur la base du revenu quotidien moyen de l'auteur de l'infraction) ou d'une peine d'emprisonnement d'un an maximum. Les infractions de corruption passive commises dans le secteur privé sont passibles d'une peine d'emprisonnement de 1 à 8 ans lorsqu'il s'agit d'actes commis au détriment d'une entité juridique et, dans les autres cas, d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 5 ans.

Corruption de fonctionnaires internationaux (STE 173, article 9)

30. La corruption de fonctionnaires internationaux est couverte aux articles 347 et 348 du CP puisque la définition d'un « officiel » inclut explicitement les fonctionnaires des organisations internationales dont la Croatie est membre en relation avec les infractions pénales que la Croatie est tenue de sanctionner aux termes du droit international (voir la deuxième phrase de l'article 89, paragraphe 3, du CP). Les autorités ont indiqué à l'EEG que cette définition est suffisamment large pour couvrir aussi les employés contractuels, les personnes détachées et les personnes remplissant des fonctions équivalentes à celles des agents publics. Les éléments de l'infraction et les sanctions prévues en cas de corruption d'agents publics nationaux s'appliquent aussi à la corruption de fonctionnaires internationaux. Il n'existe aucune jurisprudence à propos de la corruption de fonctionnaires internationaux.

Corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales (STE 173, article 10)

31. La corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales est couverte par les dispositions du droit croate sur la corruption puisque la définition d'un « officiel » inclut explicitement les représentants et les fonctionnaires des assemblées internationales dont la Croatie est membre en relation avec les infractions pénales que la Croatie est tenue de sanctionner aux termes du droit international (voir la deuxième phrase de l'article 89, paragraphe 3, du CP). Les éléments de l'infraction et les sanctions prévues en cas de corruption d'agents publics nationaux s'appliquent aussi à la corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales. Il n'existe aucune jurisprudence à propos de la corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales.

Corruption de juges et d'agents de cours internationales (STE 173, article 11)

32. La corruption active et la corruption passive de juges et d'agents de cours internationales sont incriminées aux articles 347 et 348 du CP ; les personnes en question sont couvertes par la notion d'« officiel » employée dans ces dispositions. Selon la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 89 du CP, cette notion inclut les juges et les agents des cours internationales dont la Croatie reconnaît la compétence, en relation avec les infractions pénales que la Croatie est tenue de sanctionner aux termes du droit international. Les éléments de l'infraction et les sanctions prévues en cas de corruption d'agents publics nationaux s'appliquent aussi à la corruption de juges et d'agents de cours internationales. Il n'existe aucune jurisprudence à propos de la corruption de juges et d'agents de cours internationales.

Trafic d'influence (STE 173, article 12)

33. Le trafic d'influence est incriminé à l'article 343 du CP, à la fois sous sa forme active (paragraphe 4 et 5) et sous sa forme passive (paragraphe 1 à 3, introduits en 2004).

Article 343 du CP : Intercession illégale

- 1) *Quiconque sollicite ou reçoit un cadeau ou un autre avantage, ou reçoit une offre ou une promesse de cadeau ou d'un autre avantage, pour lui-même ou pour une autre personne physique ou morale, afin d'intercéder en abusant de sa position officielle ou sociale ou de son influence pour obtenir que soit accompli un acte officiel ou autre qui devrait normalement être exécuté, ou que l'on s'abstienne d'accomplir un acte officiel ou autre qui, normalement, ne devrait pas être exécuté, est passible d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 3 ans.*
- 2) *La peine mentionnée au paragraphe 1 du présent article sera imposée à quiconque, abusant de sa position officielle ou sociale ou de son influence, intercède pour obtenir que soit accompli un acte officiel ou autre qui, normalement, ne devrait pas être exécuté, ou que l'on s'abstienne d'accomplir un acte officiel ou autre qui devrait normalement être exécuté.*
- 3) *L'auteur de l'intercession illégale définie au paragraphe 2 du présent article, s'il a reçu un cadeau ou un autre avantage, ou s'il a reçu l'offre ou accepté la promesse d'un cadeau ou d'un autre avantage, pour lui-même ou pour une autre personne physique ou morale, à condition que n'ait pas été commise une autre infraction pénale pour laquelle une peine plus sévère est prévue, est passible d'une peine d'emprisonnement de 1 à 5 ans.*
- 4) *Quiconque offre, promet ou remet un cadeau ou un autre avantage à une autre personne, pour cette personne elle-même ou pour une autre personne physique ou morale, afin que, abusant de sa position officielle ou sociale ou de son influence, elle intercède pour obtenir que soit accompli un acte officiel ou autre qui devrait normalement être exécuté, ou que l'on s'abstienne d'accomplir un acte officiel ou autre qui, normalement, ne devrait pas être exécuté est passible d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 3 ans.*
- 5) *Quiconque offre, promet ou donne un cadeau ou un autre avantage à une autre personne, pour cette personne elle-même ou pour une autre personne physique ou morale, afin que, abusant de sa position officielle ou sociale ou de son influence, elle intercède pour obtenir que soit accompli un acte officiel ou autre qui, normalement, ne devrait pas être exécuté, ou que l'on s'abstienne d'accomplir un acte officiel ou autre qui devrait normalement être exécuté, est passible d'une peine d'emprisonnement de 1 à 5 ans.*

Eléments de l'infraction

« Affirme ou confirme qu'il est en mesure d'exercer une influence induue sur la décision d'[agents publics] »

34. Cet élément est mis en œuvre à l'article 343 du CP avec les mots suivants : « afin que, abusant de sa position officielle ou sociale ou de son influence, elle intercède pour obtenir que soit accompli un acte officiel ou autre (...), ou que l'on s'abstienne d'accomplir un acte officiel ou autre (...) ». Les autorités ont indiqué que le fait de savoir si l'influence a été effectivement exercée ou si elle a conduit au résultat voulu n'est pas pertinent. Le terme « induue » n'est pas explicitement transposé et les dispositions de l'article 343 du CP couvrent toutes les situations impliquant (de façon intentionnelle ou effective) un acte ou une négligence légale ou illégale.

Autres éléments constitutifs

35. Les éléments constitutifs des infractions de corruption s'appliquent largement au trafic d'influence actif et passif ; cependant, l'« offre » d'un avantage et le fait de « recevoir une offre » ainsi que les tiers bénéficiaires sont explicitement mentionnés, contrairement aux articles 347-348 et 294a-294b du CP.

Sanctions

36. Le trafic d'influence actif est passible d'une peine d'emprisonnement de 1 à 5 ans dans les cas impliquant – de façon intentionnelle ou effective – une négligence ou un acte (officiel ou autre) illégal et d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 3 ans dans les cas impliquant une négligence ou un acte légal. Le trafic d'influence passif est puni d'une peine d'emprisonnement de 1 mois à 5 ans en l'absence d'une autre infraction pénale pour laquelle une peine plus sévère est prévue et, dans les autres cas, d'une peine de 6 mois à 3 ans.

Corruption d'arbitres nationaux (STE 191, article 1, paragraphes 1 et 2, et articles 2 et 3) et corruption d'arbitres étrangers (STE 191, article 4)

37. La corruption d'arbitres nationaux et étrangers est couverte par les dispositions des articles 347 et 348 du CP puisque la définition d'un « officiel » à l'article 89, paragraphe 3, du CP inclut les arbitres nationaux (phrase 1) et les arbitres étrangers (phrase 2). Les autorités ont indiqué à l'EEG que l'arbitrage est régi par la loi sur les procédures d'arbitrage qui définit un accord d'arbitrage comme un accord écrit entre les parties de soumettre à arbitrage tout ou partie des différends apparus, ou susceptibles d'apparaître entre eux à l'avenir, dans le cadre d'une relation juridique particulière de type contractuel ou non-contractuel (voir article 6, paragraphe 1). Les éléments de l'infraction et les sanctions prévues en cas de corruption d'agents publics nationaux s'appliquent aussi à la corruption d'arbitres nationaux et d'arbitres étrangers. Il n'existe aucune jurisprudence à propos de la corruption d'arbitres nationaux et d'arbitres étrangers.

Corruption de jurés nationaux (STE 191, article 1, paragraphe 3, et article 5) et corruption de jurés étrangers (STE 191, article 6)

38. Les autorités ont indiqué que les jurés nationaux et étrangers sont couverts par la notion d'« officiel » telle qu'utilisée dans les dispositions du droit croate sur la corruption conformément à la définition de l'article 89, paragraphe 3, du CP qui inclut les personnes remplissant des fonctions judiciaires officielles (phrase 1) et les juges non-juristes étrangers (phrase 2). Elles ont ajouté que, dans le système juridique croate, les juges non-juristes désignent les membres d'un jury chargé de juger une affaire pénale en première instance et que tout citoyen croate ayant atteint l'âge de la majorité et apte à remplir cette fonction peut être nommé juge non-juriste.⁹ Selon les autorités, les éléments de l'infraction et les sanctions prévues en cas de corruption d'agents publics nationaux s'appliquent aussi à la corruption de jurés nationaux et de jurés étrangers. Il n'existe aucune jurisprudence à propos de la corruption de jurés nationaux et de jurés étrangers.

Autres questions

Actes de participation

39. La complicité dans la commission de toutes les infractions pénales précitées est incriminée par la législation croate. Des sanctions identiques à celles prévues pour l'auteur principal de l'infraction peuvent être imposées aux complices mais le tribunal peut surseoir à la peine d'un complice qui empêche volontairement la réalisation d'une infraction pénale.

⁹ Voir article 131 de la loi sur les tribunaux de justice.

Article 35 du CP : Auteur principal et complices

(...) 4) L'instigateur et les personnes participant à une infraction sont considérés comme des complices, même s'ils n'exercent aucun contrôle sur la réalisation de l'infraction pénale, dès lors qu'ils contribuent à sa réalisation par l'instigation ou par la part qu'ils y prennent.

Article 36 du CP : Sanctions prévues pour les complices

(1) La sanction applicable à chaque co-auteur tient compte de l'élément intentionnel ou de négligence, tandis que la sanction applicable à l'instigateur et au complice tient compte de l'élément intentionnel.

(2) Les caractéristiques matérielles et personnelles de l'affaire, qui constituent les éléments matériels de l'infraction pénale ou déterminent la gravité de la sanction prescrite, valent aussi pour les complices.

(3) Les circonstances de nature strictement personnelle au titre desquelles la loi exclut la culpabilité et autorise de surseoir à la peine, de l'atténuer ou l'aggraver s'appliquent uniquement à l'auteur principal ou au complice auquel elles se rapportent effectivement.

(4) Le tribunal peut décider de surseoir à la peine d'un complice qui empêche volontairement la commission d'une infraction pénale.

Compétence

40. Aux termes des dispositions pertinentes de la partie générale du code pénal qui s'appliquent à toutes les infractions pénales,¹⁰ la compétence est tout d'abord établie au regard des actes commis sur le territoire de la Croatie par des nationaux ou des ressortissants étrangers (principe de territorialité) ; voir l'article 13 du CP qui inclut aussi les infractions commises à bord d'un navire croate ou en cours de vol à bord d'un avion militaire ou d'un avion civil croate, indépendamment du lieu où se trouve le navire ou l'avion au moment où est commise l'infraction pénale.

41. En ce qui concerne les infractions commises à l'étranger, les dispositions de l'article 14 du CP instaurent la compétence notamment à l'égard :

- des infractions pénales commises par des personnes que la Croatie est tenue de sanctionner aux termes des dispositions du droit international, des traités internationaux et des traités interétatiques (paragraphe 1, alinéa 3) ;
- des infractions pénales commises à l'encontre de représentants officiels ou de fonctionnaires de l'Etat croate en relation avec leurs fonctions (paragraphe 1, alinéa 4) ;
- des infractions pénales commises par des citoyens croates (paragraphe 2, principe de nationalité) ;
- des infractions pénales commises par des ressortissants étrangers à l'encontre de la Croatie ou de ses citoyens (paragraphe 3) ;
- des infractions pénales commises par des ressortissants étrangers à l'encontre d'un Etat étranger ou d'un autre ressortissant étranger pour lesquelles la législation en vigueur au moment du crime prévoit une peine d'emprisonnement de cinq ans ou une peine plus grave (paragraphe 4).

Dans les cas prévus à l'article 14, paragraphes 2, 3 et 4, du CP, lorsque l'acte n'est pas incriminé par la législation en vigueur dans le pays où il a été commis, une procédure pénale ne peut être engagée qu'avec l'approbation du Procureur général de Croatie. Dans le cas mentionné à l'article 14, paragraphe 4, du CP, le Procureur général de Croatie peut autoriser l'ouverture d'une

¹⁰ Voir article 12 du CP.

procédure pénale en Croatie et l'application du droit pénal croate, même si l'acte n'est pas incriminé par la législation en vigueur dans le pays où il a été commis dès lors que cet acte est considéré comme une infraction pénale au regard des principes généraux du droit de la communauté internationale.¹¹

42. Les autorités croates ont indiqué à l'EEG qu'il n'existe encore aucune jurisprudence/décision de justice concernant la compétence relative aux infractions de corruption.

Délai de prescription

43. Le délai de prescription dépend de la gravité des sanctions prévues pour l'infraction.¹² Selon ce critère, le délai de prescription – pendant lequel les poursuites peuvent être déclenchées - qui s'applique aux infractions de corruption active aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé est de 3 ans. Les infractions de corruption passive dans le secteur public sont soumises à un délai de prescription de 10 ans dans les affaires impliquant une négligence ou un acte illégal, de 5 ans dans les affaires impliquant une négligence ou un acte légal et de 3 ans dans les affaires de réception d'un versement illicite après l'exécution d'un acte ou l'abstention d'accomplir un acte par un officiel. Le délai de prescription prévu pour les infractions de corruption passive dans le secteur privé est de 10 ans dans le cas d'actes commis au détriment d'une entité juridique et de 5 ans dans les autres cas. Le trafic d'influence est soumis à un délai de prescription de 3 ans ; dans les cas spécifiques de trafic d'influence passif prévus à l'article 343, paragraphe 3, du CP, ce délai est de 5 ans. La computation des délais est interrompue entre autres par des actes de procédure visant à poursuivre l'auteur de l'acte mais le délai de prescription absolue ne peut dépasser le double des délais de base.¹³

Moyens de défense

44. Une défense spéciale est prévue pour les infractions de corruption active commises dans le secteur public ou privé à la condition que le corrupteur ait agi sur la demande du corrompu. L'article 348, paragraphe 3, du CP stipule que « le tribunal peut surseoir à la sanction de l'auteur de l'infraction pénale mentionnée aux paragraphes 1 et 2 du présent article si celui-ci a remis le pot-de-vin à la demande d'un officiel ou d'un responsable et déclare l'infraction avant qu'elle ne soit découverte ou avant d'apprendre qu'elle a été découverte ». L'article 294b du CP contient une disposition analogue au paragraphe 3. Les autorités ont précisé à l'EEG que, aux termes de ces dispositions, l'exemption de la peine ne peut être accordée que si l'auteur déclare l'infraction à la police ou au procureur avant que ceux-ci aient été autrement informés de l'infraction en question. Elles ont indiqué que le paragraphe 3 de l'article 348 du CP a été appliqué deux fois entre 2002 et 2007.

Statistiques

45. Selon les données fournies par les autorités, en 2007, 1 326 cas d'infractions se rapportant à la corruption au sens large (y compris des infractions comme le blanchiment de capitaux, l'abus de pouvoir, l'abus de fonctions officielles, par exemple) ont été déclarés aux organes d'application de la loi et ont abouti à 429 inculpations et 170 condamnations. En ce qui concerne les sanctions imposées aux auteurs de ces infractions, les statistiques montrent que, pendant la période 2002-2007, 181 personnes ont été condamnées à une peine d'emprisonnement (avec sursis dans 147 cas) et 23 à une amende (avec sursis dans 2 cas) pour corruption active dans le

¹¹ Voir article 16, paragraphes 2 et 3, du CP.

¹² Voir article 19 du CP.

¹³ Article 20, paragraphe 6 CP.

secteur public ; 2 autres personnes ont été reconnues coupables mais le tribunal a décidé de surseoir à la peine et une mesure éducative a été imposée dans un cas. Pendant la même période, 82 personnes ont été condamnées à une peine d'emprisonnement (avec sursis dans 50 cas) pour corruption passive dans le secteur public, aucune pour corruption dans le secteur privé et 2 pour trafic d'influence.

IV. ANALYSE

46. La corruption dans le secteur public et le secteur privé ainsi que le trafic d'influence sont incriminés en Croatie sous la forme active et passive. Le code pénal (ci-après : CP), en vigueur depuis janvier 1998, a été amendé à plusieurs reprises afin de transposer les normes de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (ci-après : Convention) et de son Protocole additionnel (STE 191), notamment en ce qui concerne la corruption d'agents publics étrangers/internationaux, la corruption dans le secteur privé et le trafic d'influence. L'EEG note cependant que ces amendements sont à l'origine de certaines incohérences dans les dispositions relatives à la corruption qu'il est maintenant nécessaire de résoudre, comme indiqué en détail ci-dessous. On notera à cet égard qu'un groupe de travail a été créé récemment au sein du ministère de la Justice afin de préparer une version révisée du code pénal ; les autorités croates ont indiqué à l'EEG que les propositions d'améliorations de la législation sur la corruption seraient bienvenues.
47. La corruption dans le secteur public est incriminée en vertu des articles 347 (corruption passive) et 348 du CP (corruption active). En ce qui concerne les catégories de personnes couvertes par ces dispositions, de nombreux interlocuteurs de l'EEG lui ont indiqué que les notions d'« officiel » et de « responsable », telles que définies à l'article 89, paragraphes 3 et 7, du CP sont extrêmement larges et englobent toutes les catégories de personnes mentionnées à l'article 1.a de la Convention, ainsi que les jurés (en droit croate, la notion de « juges non-juristes » s'applique uniquement aux membres d'un jury judiciaire chargé de juger une affaire pénale en première instance) et les arbitres mentionnés dans le Protocole additionnel à la Convention. L'EEG juge la définition du terme « officiel » inutilement complexe et note que plusieurs de ses interlocuteurs semblaient avoir des difficultés à en préciser le contenu exact ; cependant, elle n'a aucune raison de mettre en doute ces dispositions, en particulier au vu de la définition large donnée au terme de « responsable », à savoir « une personne chargée de tâches particulières dans le domaine d'activité d'une entité juridique, d'un organe gouvernemental, d'un organe d'un pouvoir local ou d'une administration locale, ou d'un organe d'une collectivité régionale ». En ce qui concerne la dimension internationale des délits de corruption, la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 89 du CP – introduite en 2000 – inclut explicitement « un fonctionnaire étranger, un représentant ou un agent d'un organe représentatif étranger, un fonctionnaire d'une organisation internationale dont la Croatie est membre, un représentant ou agent d'une assemblée internationale dont la Croatie est membre et un juge ou un fonctionnaire d'un tribunal international dont la Croatie reconnaît la compétence, un juge non-juriste étranger ou un arbitre étranger ». Les autorités ont précisé à l'EEG que le terme « *službenik* » employé dans cette disposition signifie bien « fonctionnaire » et que ce terme, depuis la récente réforme du droit administratif couvre également les employés publics. L'EEG en conclut par conséquent que ce terme est d'une portée suffisamment étendue pour couvrir les agents publics étrangers et internationaux mentionnés dans la Convention.
48. Aux termes de l'article 348 du CP, le fait de « donner » et de « promettre de donner » font partie des éléments de définition de la corruption active dans le secteur public. Par conséquent, l'un des trois éléments prévus à l'article 2 de la Convention, à savoir le fait d'« offrir », n'est pas explicitement mentionné. Les autorités ont déclaré qu'il n'existe pas de différence juridique entre

« offrir » et « promettre » et que les praticiens du droit n'ont aucune difficulté à poursuivre et à juger les cas de corruption dans lesquels les pots-de-vin sont simplement offerts et non donnés immédiatement ou ceux dans lesquels les pots-de-vin n'entrent pas dans le cadre d'une proposition ferme ou d'un engagement de la part du corrupteur.. En ce qui concerne la corruption passive, les dispositions de l'article 347 du CP emploient les termes « solliciter » et « accepter », ce dernier terme pouvant s'appliquer soit à l'acceptation de l'avantage lui-même (cadeau ou autre), soit à l'acceptation d'une proposition (promesse) d'avantage. Les autorités ont indiqué que la simple « réception » d'un avantage (en l'absence d'une promesse formelle préalable) est couverte par cette disposition car les mots « accepter » et « recevoir » sont synonymes en croate. Les praticiens rencontrés au cours de la visite se sont accordés sur cette explication. Concernant « l'acceptation d'une offre » – autre élément prévu par l'article 3 de la Convention – les autorités ont fait valoir qu'une référence explicite à ce concept n'était pas nécessaire, et elles ont réitéré leur explication qu'il n'y avait pas de différence juridique en droit pénal croate entre le fait d'offrir et de promettre. Dans ce contexte, l'EEG note que les dispositions sur le trafic d'influence contiennent les éléments d'« offre » et d'« acceptation d'une offre » et estime souhaitable, pour des raisons de clarté et de cohérence juridiques, d'aligner sur ce point les dispositions concernant la corruption sur celles relatives au trafic d'influence. Toutefois, les autorités ayant fait référence à un certain nombre d'arrêts de la Cour suprême établissant que les dispositions sur la corruption couvrent également les éléments d'offre et d'acceptation de l'offre,¹⁴ aucune recommandation formelle n'est faite à cet égard.

49. L'élément « tout avantage indu » est transposé dans le droit croate à l'aide de la clause « un cadeau ou un autre avantage » qui apparaît dans les dispositions pénales concernant la corruption active, la corruption passive et le trafic d'influence. Les autorités ont indiqué à l'EEG que le terme « avantage » est interprété en un sens large par les tribunaux et couvre à la fois les bénéfices matériels et les bénéfices immatériels. S'agissant de l'élément « indu », elles ont renvoyé aux dispositions de l'article 16 de la loi sur la fonction publique et de l'article 8 de la loi sur la prévention des conflits d'intérêt dans l'exercice de fonctions publiques, la dernière disposition autorisant les hauts fonctionnaires à conserver les cadeaux n'ayant qu'une valeur symbolique à condition que le prix total des cadeaux reçus d'un même donneur pendant une année n'excède pas 500 kuna/HRK (67 EUR). Lors de la visite, les autorités ont précisé cependant que, aux termes des dispositions du code pénal sur la corruption, l'acceptation de ces cadeaux est interdite s'ils ont pour but l'exécution ou l'abstention d'accomplir un acte – officiel ou autre – par un agent public. L'EEG considère que ces normes sont en conformité avec la notion d'« avantage indu », telle qu'employée dans la Convention, et note que les praticiens interrogés sur place ont déclaré n'avoir rencontré aucun problème dans leur application.
50. Les dispositions pertinentes contenues dans le code pénal ne couvrent pas explicitement la commission indirecte d'infractions de corruption, c'est-à-dire les actes de corruption effectués par le biais d'intermédiaires ; seuls les actes commis par les intermédiaires eux-mêmes sont explicitement incriminés dans les dispositions sur la corruption active. Les interlocuteurs de l'EEG ont souligné à ce propos – de façon convaincante – les règles générales s'appliquant à l'« auteur principal » et aux « complices » qui sont énoncées à l'article 35 du CP et selon lesquelles « l'auteur principal est la personne qui commet une infraction pénale par un acte propre, en s'abstenant d'accomplir un acte ou bien par l'intermédiaire d'une autre personne ». En l'absence de toute indication contraire, l'EEG admet que les règles générales susmentionnées couvriraient les cas de corruption indirecte. S'agissant des bénéficiaires d'un versement illicite, ni l'article 347, ni l'article 348 du CP ne précisent si l'avantage est pour l'officiel lui-même ou aussi

¹⁴ Les autorités ont renvoyé à ce propos aux arrêts n° I Kž 1011/07, I Kž 747/07, I Kž 483/07, I Kž 650/06, I Kž 415/06, I Kž 778/05, I Kž 102/05, I Kž 30/05, I Kž 883/04 and I Kž 742/03.

éventuellement pour un tiers. Le libellé des dispositions précitées suscite de graves doutes quant à la question de savoir si les infractions de corruption sont effectivement incriminées lorsque le bénéficiaire du versement illicite est un tiers, c'est-à-dire lorsqu'un officiel ou un employé sollicite un avantage pour l'un de ses parents, un parti politique ou une société. Après la visite, les autorités ont fait état de décisions de justice aux termes desquelles il y a effectivement aussi corruption passive lorsque l'avantage est adressé ou donné à un tiers.¹⁵ L'EEG note cependant que l'article 343 du CP inclut explicitement la notion de tiers bénéficiaire dans la définition de l'infraction de trafic d'influence. L'EEG souligne une nouvelle fois combien il importe, dans un but de cohérence, de clarté et de sécurité juridique, que toutes les infractions de corruption comprennent les mêmes éléments essentiels. Par conséquent, afin d'assurer la pleine cohérence du cadre juridique et sa conformité avec les articles 2 et 3 de la Convention, l'EEG recommande de **veiller à ce que les infractions de corruption active et de corruption passive dans le secteur public soient formulées de manière à couvrir sans ambiguïté les cas où l'avantage n'est pas destiné à l'agent lui-même mais à un tiers.**

51. Les articles 347 et 348 du CP incriminent la corruption active et la corruption passive en relation avec le fait pour un agent public d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir, légalement ou illégalement, « un acte officiel ou autre », les sanctions prévues étant plus sévères dans le cas d'une abstention et d'un acte illégal. Cependant, ces dispositions impliquent une restriction spécifique dans la mesure où elles s'appliquent uniquement à un acte ou à une abstention d'agir – intentionnels ou effectifs – de l'agent public « dans le cadre de ses compétences ». Lors des entretiens sur place, il a été précisé à l'EEG que cette notion couvrirait aussi les cas dans lesquels un agent public transgresse les prérogatives liées à son domaine de compétence, tandis que les actes et abstentions d'agir qui tombent entièrement hors de ses compétences ne sont pas directement couverts par les dispositions sur la corruption. L'EEG est d'avis que cette notion restreint le champ d'application des normes prévues aux articles 2 et 3 de la Convention qui mentionnent le fait pour un agent public d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte « dans l'exercice de ses fonctions », couvrant ainsi les actes et négligences rendus possibles par les fonctions qu'occupe l'agent public, y compris les actes et négligences constituant un abus de fonctions officielles. Les autorités ont indiqué que les actes et négligences tombant hors du domaine de compétence de l'agent public seraient poursuivis au titre d'autres infractions pénales comme la fraude (article 224 du CP), l'abus de pouvoir et l'abus de fonctions officielles (article 337 du CP) ou la fraude dans l'exécution des devoirs de fonction (article 344 du CP), ou bien au titre des règles générales sur l'instigation (article 37 du CP), mais l'EEG doute fortement que tous les cas de corruption au sens des articles 2 et 3 de la Convention puissent être effectivement couverts par les infractions précitées (en particulier les cas dans lesquels une personne demande sans succès à un agent public d'accomplir un acte en dehors de son domaine de compétence). Par conséquent, l'EEG est d'avis que la clause « dans le cadre de ses compétences » ajoute un élément supplémentaire – indûment restrictif – à l'incrimination de la corruption, qui pourrait rendre plus difficile la poursuite de l'infraction, par exemple en exigeant d'établir que l'agent public devait effectivement agir à l'intérieur de son domaine de compétence. L'EEG conclut donc que la législation croate n'est pas pleinement conforme à la Convention et elle recommande par conséquent de **prendre les mesures législatives nécessaires pour assurer que les infractions de corruption active et de corruption passive dans le secteur public couvrent tous les cas dans lesquels un agent public accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de son domaine de compétence.**

¹⁵ Les autorités ont mentionné à ce propos l'arrêt n° I Kž-3378/1955 de la Cour suprême et les jugements n° K-us-16/02 et K-us-21/04 du Tribunal d'arrondissement de Zagreb.

52. La corruption dans le secteur privé est incriminée à la fois sous sa forme active (article 294b du CP) et passive (article 294a du CP). L'EEG reconnaît qu'avec ces dispositions, l'incrimination ne se limite pas aux entités commerciales au sens strict mais s'étend aussi aux fonds, institutions, organisations politiques et sociales, organisations à but non lucratif ou autres et aux unités des collectivités locales et régionales qui, dans le cadre de leurs activités normales, « produisent, fournissent ou cèdent des biens sur une base régulière ou occasionnelle » (article 89, paragraphe 6, du CP). Cela étant dit, l'EEG a relevé plusieurs insuffisances auxquelles il conviendrait de remédier. Premièrement, en ce qui concerne la gamme des auteurs possibles, les articles 294a et 294b du CP portent sur « tout responsable au sein d'une entité juridique effectuant des transactions de nature économique ». Lors des entretiens sur place, l'EEG a été informée que la notion d'entité juridique (telle que définie à l'article 89, paragraphe 6, du CP ; voir plus haut) implique la personnalité juridique, alors que le Rapport explicatif de la Convention pénale¹⁶ indique clairement que les articles 7 et 8 de la Convention couvrent aussi les entités qui ne disposent pas de la personnalité juridique ainsi que les individus. D'autre part, la notion de « responsable *au sein* d'une entité juridique » semble exclure les représentants de l'entité qui ne sont ni des employés, ni des dirigeants de l'entité, alors que le Rapport explicatif de la Convention pénale¹⁷ précise que les articles 7 et 8 de la Convention couvrent aussi « d'autres types de relations, par exemple relation entre associés, entre l'avocat et son client, et d'autres encore dans lesquelles il n'y a pas de contrat de travail ». Dans ces conditions, l'EEG n'est pas convaincue que le champ d'application des articles 294a et 294b du CP satisfait pleinement aux normes énoncées aux articles 7 et 8 de la Convention qui portent sur « toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé ».
53. Le deuxième domaine de préoccupation que soulèvent les dispositions sur la corruption dans le secteur privé concerne le comportement – intentionnel ou effectif – du corrompu. Alors que les articles 7 et 8 de la Convention couvrent tous les cas où un corrompu accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte « en violation de ses devoirs », les articles 294a, paragraphe 1, et 294b, paragraphe 1, du CP exigent que celui-ci commette un acte (« effectue une transaction » ou « fournit des services ») au *détriment* de l'entité qu'il représente. L'EEG est d'avis que cette formulation restreint inutilement l'exigence de la Convention et ajoute un élément supplémentaire à l'incrimination de la corruption dans le secteur privé. Sur ce point, les praticiens interrogés lors de la visite ont indiqué clairement que cet élément – difficile à établir en pratique – explique dans une large mesure pourquoi les dispositions sur la corruption dans le secteur privé ne sont pratiquement jamais appliquées (selon les statistiques fournies par les autorités, aucune condamnation pour corruption dans le secteur privé n'est intervenue depuis l'introduction des articles 294a et 294b du CP en 2004). Ils ont en outre indiqué que le paragraphe 2 des articles 294a et 294b du CP, qui ne fait pas mention d'un acte commis au détriment de l'entité mais d'un avantage « en contrepartie d'une transaction ou de services », est également restrictif et difficile à appliquer en pratique. Cette clause semble exiger que le corrompu ait agi conformément aux vœux du corrupteur, ce que ne requièrent pas évidemment les articles 7 et 8 de la Convention.
54. Troisièmement, l'EEG constate que les dispositions sur la corruption dans le secteur privé présentent les mêmes lacunes que les dispositions sur la corruption dans le secteur public en ce qui concerne les bénéficiaires du versement illicite. Ni l'article 294a du CP, ni l'article 294b du CP ne couvrent explicitement les tiers bénéficiaires, contrairement aux articles 7 et 8 de la Convention. Toutefois, compte tenu des commentaires formulés sur les dispositions correspondantes concernant la corruption dans le secteur public et les nombreux arrêts de la

¹⁶ Rapport explicatif de la Convention pénale, paragraphe 54.

¹⁷ Rapport explicatif de la Convention pénale, paragraphe 54.

Cour suprême (voir paragraphe 48 ci-dessus), aucune recommandation formelle n'est formulée à cet égard. L'EEG renvoie sur ce point à ses commentaires sur les dispositions concernant la corruption dans le secteur public (articles 347 et 348 du CP) qui sont à cet égard identiques (voir plus haut paragraphe 50). D'autre part, les articles 294a et 294b du CP n'incriminent pas explicitement l'« offre » d'un avantage, ni l'« acceptation d'une offre », contrairement aux articles 7 et 8 de la Convention. L'EEG renvoie ici également à ses commentaires sur les dispositions concernant la corruption dans le secteur public, dans lesquelles ces éléments sont également absents (voir plus haut paragraphe 48). Au vu des paragraphes précédents, l'EEG recommande de **(i) s'assurer que la législation actuelle sur la corruption dans le secteur privé couvre sans ambiguïté la gamme complète des personnes qui dirigent ou travaillent – en quelque capacité que ce soit – pour une entité du secteur privé ; et (ii) amender cette législation de façon à couvrir sans ambiguïté tous les cas de violation de ses devoirs par le corrompu, ainsi que les cas dans lesquels l'avantage n'est pas au bénéfice du corrompu lui-même mais d'un tiers.**

55. Le trafic d'influence actif et passif est incriminé à l'article 343 du CP (« intercession illégale ») qui a été amendé en 2004 afin d'aligner la législation nationale sur les normes de la Convention. Les éléments constitutifs de l'infraction sont largement conformes à l'article 12 de la Convention, notamment en ce qui concerne les actes de corruption couverts – qui incluent l'« offre » et la « réception d'une offre » – et les tiers bénéficiaires, qui ne sont pas explicitement inclus dans les dispositions sur la corruption. Les cas de trafic d'influence commis indirectement semblent couverts par les dispositions générales du code pénal sur la complicité, à savoir les articles 35 et 36 du CP. La portée des dispositions de l'article 343 du CP est particulièrement étendue puisque ces dispositions n'emploient pas la notion d'« influence indue » mais celle d'« abuser de sa position officielle ou sociale ou de son influence ».
56. Les sanctions prévues par la législation croate pour les infractions de corruption passive commises dans le secteur public et privé – peine d'emprisonnement de huit ans maximum – semblent conformes aux exigences relatives à l'efficacité, la proportionnalité et le caractère dissuasif des sanctions énoncées à l'article 19, paragraphe 1 de la Convention. Par contre, l'EEG est préoccupé par le niveau peu élevé des peines maximales prévues pour les infractions de corruption active dans le secteur public et privé – trois ans d'emprisonnement –, d'autant plus que les peines maximales s'appliquent uniquement à certains cas de corruption active, à savoir les cas impliquant une négligence ou un acte illégal de l'agent public et les cas impliquant un acte commis au détriment d'une entité du secteur privé (dans les autres cas, la peine maximale est encore moins élevée : un an d'emprisonnement). L'EEG rappelle à cet égard l'intention profonde de la Convention pénale pour laquelle la corruption ne constitue pas une simple infraction économique mais peut, sous certaines de ses formes les plus graves, mettre en danger l'Etat de droit, la stabilité des institutions démocratiques et les fondements moraux de la société, et ébranler la bonne gouvernance, la sécurité, la santé, l'équité et la justice. Dans ces conditions, les sanctions visant la corruption active paraissent insuffisantes par rapport à celles que prévoit le code pénal croate pour d'autres infractions comme le détournement de fonds (article 220 du CP) ou la fraude (article 224 du CP) qui, sous leurs formes les plus graves, peuvent être réprimées respectivement par des peines d'emprisonnement de huit et dix ans maximum. L'EEG considère par conséquent que les peines maximales prévues pour la corruption active ne semblent ni proportionnées, ni suffisamment dissuasives. L'EEG recommande d'**examiner la possibilité de relever le niveau des peines prévues pour sanctionner les infractions de corruption active dans le secteur public et le secteur privé.** Une telle mesure entraînerait aussi une extension du délai de prescription, ce qui est essentiel pour combattre efficacement ce type de corruption (actuellement, le délai de prescription de base

pour les infractions de corruption active dans le secteur public et privé est de trois ans et le délai absolu de prescription est de six ans).

57. Le corrupteur peut être exempté de sanction dans les affaires de corruption active dans le secteur public et privé grâce à une défense spéciale reposant sur le regret effectif, à condition d'avoir effectué le versement illicite à la demande d'un officiel et d'avoir déclaré l'infraction avant qu'elle ne soit découverte ou avant d'apprendre qu'elle a été découverte (voir articles 348, paragraphe 3, du CP et 294b, paragraphe 3, du CP). Malgré les conditions strictes s'attachant à ces dispositions – qui se sont révélées peu pertinentes jusqu'ici, ayant été invoquées dans deux affaires seulement de 2002 à 2007 –, l'EEG s'inquiète du caractère automatique de cette défense. En effet, il n'est pas possible d'examiner la situation et les motifs du corrupteur : dès lors qu'il déclare l'infraction avant que l'organe d'enquête en soit informé, le tribunal compétent doit surseoir à la peine. Des cas très graves de corruption active pourraient donc en principe n'être aucunement sanctionnés du fait du recours à cette défense, qui pourrait même être mise à profit indument par le corrupteur pour exercer des pressions sur le corrompu et en obtenir des avantages supplémentaires. Lors de la visite sur place, certains des praticiens qui seront appelés à appliquer la loi ont ouvertement critiqué le caractère automatique – et obligatoirement total – de l'exemption de peine et les autorités n'ont pas indiqué à l'EEG, d'une manière dépourvue d'ambiguïté, ce qu'apportent spécifiquement à la lutte contre la corruption les articles 348, paragraphe 3, du CP et 294b, paragraphe 3, du CP dans leur formulation actuelle. D'autre part, l'EEG juge discutables les dispositions des articles 348, paragraphe 4, du CP et 294b, paragraphe 4, du CP selon lesquelles le cadeau ou l'avantage matériel mentionné au paragraphe 3 de ces articles doit être restitué au corrupteur. L'EEG recommande donc **d'analyser et réviser en conséquence l'exemption automatique – et obligatoirement totale – de peine accordée aux auteurs d'infractions de corruption active dans le secteur public et le secteur privé qui déclarent l'infraction aux autorités chargées de l'application de la loi et d'abolir la restitution du versement illicite à l'auteur de l'infraction en pareils cas.**
58. Les principes juridictionnels de la territorialité et de la nationalité s'appliquent à toutes les infractions de corruption et de trafic d'influence. En ce qui concerne les infractions commises à l'étranger, les dispositions de l'article 14 du CP établissent la compétence de la Croatie notamment en ce qui concerne : les infractions pénales commises à l'encontre de représentants ou de fonctionnaires de l'Etat croate en relation avec leurs fonctions (paragraphe 1, alinéa 4) ; les infractions pénales commises par des citoyens croates (paragraphe 2, principe de nationalité) ; les infractions pénales commises par des ressortissants étrangers à l'encontre de la Croatie ou de ses nationaux (paragraphe 3) ; les infractions pénales commises par des ressortissants étrangers à l'encontre d'un Etat étranger ou d'un autre ressortissant étranger pour lesquelles la législation en vigueur au moment où elles ont été commises prévoit une peine d'emprisonnement de cinq ans ou une peine plus sévère (paragraphe 4). Dans les cas spécifiés à l'article 14, paragraphes 2, 3 et 4, du CP, lorsque l'acte en cause n'est pas incriminé par la législation en vigueur dans le pays où il a été commis, la procédure pénale ne peut être engagée qu'avec l'accord du Procureur général de Croatie (voir article 16, paragraphe 2, du CP). Lors des entretiens sur place, les autorités ont indiqué à l'EEG que l'accord du Procureur général est une pure formalité qui n'empêche pas les poursuites en pareils cas. L'EEG considère que les règles de compétence susmentionnées sont assez larges puisqu'elles couvrent les infractions commises à l'étranger par des nationaux (comme l'exige l'article 17, paragraphe 1.b, de la Convention) ou impliquant des nationaux (ce qui va au-delà des exigences de l'article 17, paragraphe 1.c, de la Convention), sans instaurer une obligation de double incrimination. Enfin, en ce qui concerne la compétence (active) sur la base du principe de nationalité à l'égard des infractions de corruption commises à l'étranger par des agents public nationaux et des membres d'assemblées publiques nationales, qui ne sont pas en même temps des nationaux, comme

exigé à l'article 17, paragraphe 1.b, de la Convention, les autorités ont renvoyé – après la visite – à l'article 14, paragraphe 1, alinéa 3, du CP. Aux termes de cette disposition, la compétence de la Croatie est établie à l'égard des infractions pénales commises à l'étranger « que la Croatie est tenue de sanctionner aux termes des dispositions du droit international, des traités internationaux et des traités interétatiques ». Les autorités ont indiqué que cette clause couvre l'obligation s'appliquant à la Croatie au titre de l'article 17, paragraphe 1.b, de la Convention, qui a été ratifiée sans réserve par la Croatie.

59. S'agissant de l'application pratique des dispositions de la législation croate sur la corruption et le trafic d'influence, les incriminations établies dans le code pénal – tel qu'amendé en 2000, 2004 et 2006 – semblent fournir une base assez solide à la poursuite et au jugement des infractions de corruption, à l'exception des lacunes mentionnées aux paragraphes précédents. Dans ce contexte, l'EEG a appris avec intérêt qu'à la suite de la création de l'Office de répression de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK) en 2001, des chambres spéciales pour les affaires de corruption et de criminalité organisée (les « tribunaux USKOK ») ont été récemment mises en place dans les tribunaux d'arrondissement de Zagreb, Rijeka, Osijek et Split ; le nouveau code de procédure pénale – en vigueur depuis juillet 2009 – a également introduit des mesures pour accélérer la procédure dans les affaires de corruption ; et des activités de formation spécifiques dans le domaine de la corruption et de la criminalité organisée seront organisées à l'intention des juges et des procureurs. L'EEG note que la majorité des interlocuteurs rencontrés sur place considèrent ces mesures comme des efforts prometteurs pour combattre efficacement la corruption, efforts qui demandent à être poursuivis et développés à l'avenir.

V. CONCLUSIONS

60. Depuis les récentes réformes législatives visant à transposer les normes de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et de son Protocole additionnel (STE 191) dans le droit croate – notamment en ce qui concerne la corruption des agents publics étrangers/internationaux, la corruption dans le secteur privé et le trafic d'influence –, le cadre légal en vigueur offre une base assez solide à l'incrimination des différentes infractions de corruption. Néanmoins, les amendements introduits sont à l'origine de certaines incohérences dans les dispositions pertinentes, notamment en ce qui concerne les avantages donnés ou promis à un tiers, qui sont explicitement inclus dans les dispositions sur le trafic d'influence mais non dans celles sur la corruption dans le secteur public et privé. En outre, la gamme des auteurs possibles d'actes de corruption dans le secteur privé est plus restreinte que celle envisagée par la Convention. Le niveau peu élevé des sanctions prévues pour les infractions de corruption active dans le secteur public et privé constituent également un domaine de préoccupation. Enfin, la possibilité offerte par la défense spéciale basée sur le regret effectif d'exempter de peine le corrupteur, lorsque celui-ci effectue le versement illicite à la demande d'un agent public et déclare l'infraction avant qu'elle ne soit découverte, devrait être réexaminée afin de limiter les risques d'abus. Etant donné qu'une révision du code pénal est en cours, le présent rapport et ses recommandations doivent être envisagées comme une contribution opportune au processus de réforme actuel. En conclusion, il convient de féliciter la Croatie pour les mesures récentes visant à assurer la mise en œuvre du cadre législatif en vigueur – notamment la création de chambres spéciales pour les affaires de corruption et de criminalité organisée et le développement d'activités spécifiques de formation à l'intention des juges et des procureurs. Les autorités sont encouragées à développer encore et à poursuivre leurs efforts afin de combattre efficacement la corruption.
61. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Croatie :

- i. **veiller à ce que les infractions de corruption active et de corruption passive dans le secteur public soient formulées de manière à couvrir sans ambiguïté les cas où l'avantage n'est pas destiné à l'agent lui-même mais à un tiers (paragraphe 50) ;**
 - ii. **prendre les mesures législatives nécessaires pour assurer que les infractions de corruption active et de corruption passive dans le secteur public couvrent tous les cas dans lesquels un agent public accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte dans l'exercice des ses fonctions, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de son domaine de compétence (paragraphe 51) ;**
 - iii. **(i) s'assurer que la législation actuelle sur la corruption dans le secteur privé couvre sans ambiguïté la gamme complète des personnes qui dirigent ou travaillent – en quelque capacité que ce soit – pour une entité du secteur privé ; et (ii) amender cette législation de façon à couvrir sans ambiguïté tous les cas de violation de ses devoirs par le corrompu, ainsi que les cas dans lesquels l'avantage n'est pas au bénéfice du corrompu lui-même mais d'un tiers (paragraphe 54) ;**
 - iv. **examiner la possibilité de relever le niveau des peines prévues pour sanctionner les infractions de corruption active dans le secteur public et le secteur privé (paragraphe 56) ;**
 - v. **analyser et réviser en conséquence l'exemption automatique – et obligatoirement totale – de peine accordée aux auteurs d'infractions de corruption active dans le secteur public et le secteur privé qui déclarent l'infraction aux autorités chargées de l'application de la loi et abolir la restitution du versement illicite à l'auteur de l'infraction en pareils cas (paragraphe 57).**
62. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités croates à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées d'ici le 30 juin 2011.
 63. Enfin, le GRECO invite les autorités croates à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, de le traduire dans la langue nationale et de publier la traduction.