

Adoption : 3 décembre 2021  
Publication : 3 mars 2022

**Public**  
**Greco-AdHocRep(2021)1**

## **Deuxième Rapport de Suivi du Rapport ad hoc sur la Grèce (Article 34)**

Adopté par le GRECO  
à sa 89<sup>e</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 29 novembre – 3 décembre 2021)

## I. INTRODUCTION ET CONTEXTE

1. En juin 2019, la Grèce a modifié son Code pénal et son Code de procédure pénale, notamment en requalifiant pénalement l'infraction de corruption de « crime » en « délit », ce qui assouplit les sanctions infligées pour ce type d'infraction. Le GRECO a demandé des éclaircissements aux autorités grecques concernant ces changements susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur la capacité de la Grèce à lutter efficacement contre la corruption, mais aussi sur la conformité du pays avec la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et son Protocole additionnel (STE 191), auxquels la Grèce est Partie contractante.
2. Le 21 juin 2019, le GRECO a décidé d'appliquer à la Grèce l'article 34 de son Règlement intérieur. Cet article prévoit l'ouverture d'une procédure ad hoc dans certaines circonstances exceptionnelles, par exemple lorsque le GRECO reçoit des informations indiquant qu'une réforme institutionnelle, une initiative législative ou une modification procédurale pourrait entraîner une violation grave des normes anticorruption du Conseil de l'Europe.
3. Le 6 décembre 2019, le GRECO a adopté un Rapport ad hoc sur la Grèce [Rapport Ad Hoc sur la Grèce](#), contenant quatre recommandations. Le 29 octobre 2020, le GRECO a adopté le [Rapport de suivi](#) qui a été rendu public le 27 novembre 2020. Le GRECO a noté qu'un comité d'experts avait été créé pour traiter les recommandations, mais qu'aucune recommandation n'avait été mise en œuvre. De nouvelles informations ont été soumises par les autorités grecques le 18 octobre et le 15 novembre 2021.
4. Le GRECO a nommé Mme Alexia KALISPERA, conseillère A' auprès du parquet de la République de Chypre, et M. Ernst GNAEGI, Chef de l'unité du droit pénal de l'Office fédéral de la Justice (Suisse), en tant que rapporteurs. Les rapporteurs ont été assistés par le Secrétariat du GRECO, dans la rédaction de ce Deuxième Rapport de Suivi.

## II. CONTEXTE

5. La requalification en juin 2019 de l'infraction de corruption d'agents de la fonction publique de « crime » en « délit » a suscité de vives critiques en Grèce et dans la communauté internationale. Le GRECO s'était dit préoccupé par ces changements législatifs en juin 2019. De même, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption avait fait part de ses préoccupations concernant la réforme, ce qui avait amené les deux organisations à s'accorder sur l'application d'une procédure conjointe – basée sur des informations écrites et d'une visite conjointe en Grèce en octobre 2019 – afin d'évaluer les dispositions anti-corruption modifiées pertinentes pour l'une et l'autre organisation (pour plus de détails sur la procédure, voir le rapport ad hoc). Le GRECO avait toutefois adopté son propre Rapport ad hoc dans son domaine particulier de compétence.
6. La procédure ad hoc (article 34) avait été déclenchée initialement et principalement en raison de la modification de l'article 236 du Code pénal requalifiant l'infraction de corruption active d'agents de la fonction publique de crime en délit et allégeant, par là même, les sanctions applicables à cette infraction. À la suite de vives critiques – et après la visite sur place du GRECO et du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption – la loi

(article 236 du Code pénal) a été de nouveau modifiée (novembre 2019) et l'infraction a été requalifiée en infraction grave passible d'une peine d'emprisonnement de cinq à huit ans. Le GRECO est satisfait de cet amendement entré en vigueur le 18 novembre 2019.

7. Cela étant, les infractions visées à l'article 236.2 du Code pénal commises avant cette date et non jugées ou pour lesquelles la peine n'a pas été exécutée sont considérées comme des délits pour lesquels les sanctions les plus légères seront appliquées. Il s'agit-là d'un effet persistant et inévitable du principe de *lex mitior* (application de la loi la plus clément), qui est un principe de base du droit pénal grec inscrit à l'article 2 du Code pénal, à l'article 7 paragraphe 1 de la Constitution grecque et à l'article 49 paragraphe 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le GRECO croit comprendre que cela vaut également dans d'autres juridictions, ce qui est regrettable et problématique si l'on veut lutter efficacement contre la corruption. D'autres aspects demeurent également source de préoccupation pour le GRECO.
8. À des fins de comparaison, le tableau ci-dessous reprend en détail l'article 236 du Code pénal, tel qu'il était avant les amendements de juin 2019, après les amendements de juin 2019 et après les amendements de novembre 2019 :

Article 236 du Code pénal avant les amendements de juin 2019	Article 236 du Code pénal après les amendements de juin 2019	Article 236 du Code pénal après les amendements adoptés en novembre 2019
<p>1. Est puni d'une <b>peine d'emprisonnement minimale d'un an et d'une amende de 5 000 à 50 000 EUR</b> quiconque offre, promet ou octroie à un agent, directement ou par le biais d'un tiers, tout avantage indu, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, en contrepartie d'un acte ou d'une omission, à commettre ou déjà commis, dans l'exercice de ses fonctions.</p> <p>2. Si l'acte ou l'omission susmentionné est contraire aux devoirs du fonctionnaire, le contrevenant est passible d'une <b>peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à dix ans et d'une amende de 15 000 à 150 000 EUR.</b></p> <p>3. Les dirigeants ou autres personnes détentrices d'un pouvoir de décision ou de surveillance au sein d'une entreprise sont passibles d'une peine d'emprisonnement, excepté si l'infraction est sanctionnée plus lourdement par une autre disposition pénale, s'ils n'ont pas empêché, par négligence, une personne placée sous leur autorité ou surveillance de commettre l'un quelconque des actes susmentionnés au profit de l'entreprise.</p>	<p>1. Est puni d'une <b>peine d'emprisonnement maximale de trois ans (délit) ou d'une amende</b> quiconque offre, promet ou octroie à un agent, directement ou par le biais d'un tiers, tout avantage indu, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, en contrepartie d'un acte ou d'une omission, à commettre ou déjà commis, dans l'exercice de ses fonctions.</p> <p>2. Si l'acte ou l'omission susmentionné est contraire aux devoirs du fonctionnaire, le contrevenant est passible d'une <b>peine d'emprisonnement d'au moins trois ans (délit) et d'une amende.</b></p> <p>3. Les dirigeants ou autres personnes détentrices d'un pouvoir de décision ou de surveillance au sein d'une entreprise sont passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans ou d'une amende, excepté si l'infraction est sanctionnée plus lourdement, s'ils n'ont pas empêché, par négligence, une personne placée sous leur autorité ou surveillance de commettre l'un quelconque des actes susmentionnés au profit de l'entreprise.</p>	<p>1. Est puni d'une <b>peine d'emprisonnement maximale de trois ans (délit) ou d'une amende</b> quiconque offre, promet ou octroie à un agent, directement ou par le biais d'un tiers, tout avantage indu, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, en contrepartie d'un acte ou d'une omission, à commettre ou déjà commis, dans l'exercice de ses fonctions.</p> <p>2. Si l'acte ou l'omission susmentionné est contraire aux devoirs du fonctionnaire, le contrevenant est passible de <b>cinq à huit ans d'emprisonnement (crime) et d'une amende.</b></p> <p>3. Les dirigeants ou autres personnes détentrices d'un pouvoir de décision ou de surveillance au sein d'une entreprise sont passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller <b>jusqu'à deux ans ou d'une sanction pécuniaire</b>, excepté si l'infraction est sanctionnée plus lourdement, s'ils n'ont pas empêché, <b>en violation d'une obligation spécifique de vigilance, par négligence</b>, une personne placée sous leur autorité ou surveillance de commettre l'un quelconque des actes susmentionnés au profit de l'entreprise.</p>

Article 236 du Code pénal avant les amendements de juin 2019	Article 236 du Code pénal après les amendements de juin 2019	Article 236 du Code pénal après les amendements adoptés en novembre 2019
	<p>4. Les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 s'appliquent également lorsque les actes sont commis à l'égard : (a) de fonctionnaires ou autres agents contractuels d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne ayant son siège en Grèce et de toute organisation publique internationale ou supranationale dont la Grèce est membre et de toute personne, détachée ou non, exerçant des fonctions qui correspondent à celles exercées par des fonctionnaires ou autres agents ; ou b) de toute personne exerçant une fonction publique ou servant un pays étranger. Dans de tels cas, le droit pénal grec s'applique également lorsque l'acte est commis à l'étranger par un ressortissant, même s'il n'est pas passible de sanctions en vertu du droit du pays où il a été commis.</p>	<p>4. Les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 s'appliquent également lorsque les actes sont commis à l'égard : (a) de fonctionnaires ou autres agents contractuels d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne ayant son siège en Grèce et de toute organisation publique internationale ou supranationale dont la Grèce est membre et de toute personne, détachée ou non, exerçant des fonctions qui correspondent à celles exercées par les fonctionnaires ou autres agents ; ou b) de toute personne exerçant une fonction publique ou servant un pays étranger. Dans de tels cas, le droit pénal grec s'applique également lorsque l'acte est commis à l'étranger par un ressortissant, même s'il n'est pas passible de sanctions en vertu du droit du pays où il a été commis ; <b>pour la poursuite du délit visé au paragraphe 1 de cet article, il n'est pas exigé de déposer une requête ou demande en vertu du paragraphe 3 article 6 du Code pénal.</b></p>

9. Alors que, dans le Rapport ad hoc, le GRECO notait avec satisfaction que l'acte visé à l'article 236.2 du Code pénal avait été requalifié en infraction grave, il constatait en revanche que l'article 236.1 du Code pénal demeurait affaibli, puisqu'il véhiculait le message que cette infraction était alors considérée comme moins grave après les changements apportés. Le GRECO avait rappelé les intentions qui sous-tendent la Convention pénale, à savoir que la corruption peut relever d'une infraction à caractère financier mettant parfois en jeu des sommes considérables, mais pas seulement ; elle représente aussi une menace pour l'État de droit, la stabilité des institutions démocratiques et les fondements moraux de la société, qui sape les principes de bonne gouvernance, de sécurité, de santé, d'équité, de justice et d'égalité de traitement (pour plus de détails, voir le Rapport ad hoc, paragraphes 24 et 25).
10. Le GRECO avait aussi noté avec préoccupation que l'article 48 du Code de procédure pénale reprenait une caractéristique générale de la législation pénale modifiée permettant au procureur de ne pas engager de poursuites pour des infractions mineures passibles d'une peine maximale de trois ans d'emprisonnement, assortie ou non d'une amende, avec l'accord d'un magistrat nommé par le tribunal concerné, sous réserve que l'auteur de l'infraction consente à des mesures alternatives (pour plus de détails, voir le Rapport ad hoc, paragraphe 26).
11. Par ailleurs, le GRECO avait souligné que l'article 235.5 du Code pénal, tel que modifié, ne visait pas la corruption passive d'agents de la fonction publique d'autres États (contrairement aux dispositions antérieures), alors que le versant actif de cette

infraction est cité clairement à l'article 236.4 b du Code pénal. Le GRECO avait conclu que le texte modifié n'était pas pleinement conforme avec l'article 5 de la Convention pénale sur la corruption. Il avait noté en outre que l'article 237.4c du Code pénal, tel que modifié, couvrait les infractions de corruption active des juges, jurés et arbitres d'autres États, mais ne semblait pas viser le versant passif de ces infractions, contrairement aux dispositions antérieures. Le GRECO estimait en outre que les mêmes lacunes avaient été constatées pour ce qui concerne la corruption passive de membres d'assemblées étrangères (article 6 de la Convention pénale) (pour plus de détails, voir le Rapport ad hoc, paragraphe 30).

12. Le GRECO avait également constaté que l'article 263A du Code pénal réintroduisait un moyen de défense spéciale de repentir réel dans les situations de corruption active, qui permet à l'auteur de l'infraction d'être dispensé de peine s'il signale l'agissement avant d'être entendu comme suspect. Le GRECO avait rappelé son point de vue selon lequel ce type de dispositif pouvait faire l'objet d'abus dans certaines situations et appelé à la prudence et à la surveillance à cet égard (pour plus de détails, voir le Rapport ad hoc, paragraphes 33 et 34).
13. Au vu de ce qui précède, le GRECO avait adressé quatre recommandations à la Grèce.
14. Le 29 octobre 2020, le GRECO a adopté son [Rapport de Suivi](#) du Rapport ad hoc sur la Grèce (Article 34) (Greco-AdHocRep(2020)1). Tout en notant qu'aucune des recommandations n'a été mise en œuvre de manière satisfaisante, il a accueilli favorablement la création d'un « Comité de rédaction », qui s'est vu assigner pour objectif de traiter lesdites recommandations. Il a invité les autorités grecques à soumettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées, qui devrait lui parvenir le 31 octobre 2021 au plus tard. Ces informations ont été reçues le 18 octobre 2021.

### III. ANALYSE

15. Il est rappelé que le GRECO avait adressé quatre recommandations à la Grèce dans le Rapport ad hoc. Il ressort du Rapport de Suivi qu'aucune d'entre elles n'avait été mise en œuvre de façon satisfaisante. L'analyse qui suit porte essentiellement sur leur mise en œuvre par les autorités grecques.
16. Les autorités grecques indiquent à présent qu'une nouvelle loi (4855/2021) portant modification de plusieurs dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale a été adoptée par le Parlement le 11 novembre 2021. Elle est entrée en vigueur avec sa publication au Journal Officiel (No. 215/12 novembre 2021). Cette loi traite des quatre recommandations ci-dessous.

#### Recommandations i et ii

17. *Le GRECO a recommandé de revoir l'article 236.1 du Code pénal en vue d'assortir de circonstances aggravantes déterminantes les infractions pouvant être considérées comme des infractions graves et/ou d'alourdir les sanctions en conséquence. (Recommandation i).*

18. *Le GRECO a recommandé de limiter strictement le champ des infractions de corruption susceptibles de ne pas faire l'objet de poursuites conformément à l'article 48 du Code de procédure pénale, en veillant à ce que cet article soit applicable uniquement à des infractions mineures de corruption, dans des cas exceptionnels (Recommandation ii).*
19. Les autorités grecques indiquent qu'aux termes de la loi de modification, l'article 236.1 est libellé comme suit : « *Est puni d'une peine d'emprisonnement quiconque offre, promet ou octroie à un agent, directement ou par le biais d'un tiers, tout avantage indu, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, en contrepartie d'un acte ou d'une omission, à commettre ou déjà commis, dans l'exercice de ses fonctions.* »
20. Les autorités expliquent que la peine « emprisonnement » s'entend d'une peine d'une durée allant de dix jours à cinq ans. L'infraction conserve sa qualification de délit, mais, au cas où l'intéressé est condamné à trois à cinq ans d'emprisonnement, il devra purger sa peine en milieu carcéral. Cette modification a pour effet de priver désormais le ministère public de la possibilité de ne pas poursuivre les auteurs de faits de corruption en invoquant l'article 48 du Code de procédure pénale, étant donné que cette disposition ne le permet que pour des infractions mineures passibles d'une peine maximale de trois ans d'emprisonnement.
21. Le GRECO prend note des informations fournies et accueille favorablement l'amendement de l'article 236.1 du Code pénal aux termes duquel de telles infractions ne pourront plus donner lieu qu'à une peine d'emprisonnement. Selon les autorités, cela signifie que leurs auteurs encourraient jusqu'à cinq ans de prison, soit bien plus que les sanctions prévues par la législation précédente (trois ans maximum). Même si l'infraction en question demeure qualifiée de délit, le GRECO convient qu'une modification de cet ordre lève les préoccupations soulevées dans la Recommandation i. Il s'ensuit également que la modification de l'article 236.1 du Code pénal exclut le recours à l'article 48 du Code de procédure pénale pour les infractions visées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 236, ce qui va dans le sens voulu par la Recommandation ii.
22. Le GRECO conclut que les recommandations i et ii ont traitées de manière satisfaisante.

### **Recommandation iii**

23. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que la corruption passive d'agents de la fonction publique, y compris de juges, de membres d'assemblées, de jurés et d'arbitres de tout État étranger soit incriminée conformément aux articles 5 et 6 de la Convention pénale sur la corruption et à son Protocole additionnel.*
24. Les autorités font état d'un amendement portant sur le paragraphe 5 de l'article 235 du Code pénal (corruption passive d'agent public), qui consiste en l'ajout d'une phrase libellée comme suit : « *Les paragraphes 1 et 2 s'appliquent également lorsque les faits ont été commis par un agent d'un État étranger.* » et sur l'article 159, paragraphe 4 (corruption passive de personnes politiques), dans lequel seraient notamment ajoutés les mots : « *membres du parlement ou d'une assemblée exécutive locale d'un autre*

*Etat* ». Elles ajoutent que cette disposition concerne également les juges, étant donné que la notion d' « agents » leur est à tous applicables, bien qu'ils ne soient pas passibles des sanctions aggravées prévues par l'article 237 pour les juges et membres d'assemblées de nationalité grecque.

25. Le GRECO prend note des informations fournies. Il accueille favorablement l'amendement du paragraphe 5 de l'article 235 et du paragraphe 4 de l'article 159 du Code pénal, qui étendent le champ d'application de ces dispositions aux « *agents et aux membres des assemblées d'un État étranger* », et non plus seulement à ceux qui possèdent la nationalité grecque. En revanche, le GRECO nourrit des doutes sérieux quant au fait que cela s'applique tout aussi clairement aux juges, jurés et arbitres d'États étrangers, étant donné que leurs homologues grecs sont expressément couverts par l'article 237 du Code pénal. Il semblerait approprié de modifier également à cette fin cet article. Le GRECO conclut par conséquent que les amendements adoptés sont partiellement conformes au fond de la recommandation.

26. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv**

27. *Le GRECO a recommandé que les autorités suivent attentivement le recours au moyen de défense basé sur le repentir sincère afin de déterminer s'il arrive que cet instrument soit utilisé abusivement et, si nécessaire, que son application soit réduite ou supprimée pour ce qui concerne les infractions de corruption.*

28. Les autorités grecques font à présent valoir que la loi de modification supprime les « *mesures de clémence* » que prévoit le paragraphe 1 de l'article 263 A du Code pénal, de manière à rendre la législation conforme à cette recommandation.

29. Le GRECO note que l'amendement du paragraphe 1 de l'article 263 A du Code pénal consiste simplement en la suppression de ce paragraphe. Le GRECO est satisfait que cette mesure législative supprime en fait la possibilité d'invoquer un « *repentir sincère* », comme cela a été préconisé en dernier ressort.

30. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

#### **IV. CONCLUSION**

31. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que trois des quatre recommandations contenues dans le Rapport ad hoc ont à présent été traitées de manière satisfaisante.** Une seule recommandation reste partiellement mise en œuvre.

32. Le GRECO salue les mesures législatives prises, qui rendent la législation en grande partie conforme aux recommandations adressées par le GRECO dans cette procédure (ad hoc) de l'article 34. Il note en particulier que les sanctions pour corruption active d'agents publics ont été renforcées et que cette infraction ne peut plus faire l'objet d'une abstention de poursuites. Le GRECO se félicite également de l'élargissement de

l'éventail des agents publics étrangers couverts par l'infraction de corruption passive, mais note en même temps qu'il nourrit des doutes sur le fait de savoir dans quelle mesure cette infraction couvrirait les juges, jurés et arbitres étrangers. En outre, il faut se féliciter que le système du « repentir sincère » a désormais été aboli en ce qui concerne les infractions de corruption.

33. L'adoption de ce Deuxième Rapport de Suivi met fin à la procédure de l'article 34 à l'égard de la Grèce. Les autorités pourraient toutefois souhaiter informer le GRECO de futurs développements concernant la mise en œuvre de la recommandation iii qui reste partiellement mise en œuvre.
34. Le GRECO invite aussi les autorités grecques à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, sa traduction dans la langue nationale et la diffusion de ladite traduction auprès du grand public.