

Adoption : 29 octobre 2020
Publication : 27 novembre 2020

Public
Greco-AdHocRep(2020)1

**Rapport de suivi du
Rapport ad hoc sur la Grèce
(Article 34)**

Adopté par le GRECO
à sa 86^e réunion plénière
(Strasbourg, 26-29 octobre 2020)

I. INTRODUCTION ET CONTEXTE

1. En juin 2019, la Grèce a modifié le Code pénal et le 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 clarifications 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 l'article 34 de son Règlement intérieur eu égard à la Grèce. 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, contenant quatre recommandations. Le 29 septembre 2020, la Grèce a présenté des informations sur les mesures prises pour mettre en œuvre ces recommandations, qui servent de base au Rapport de suivi.
4. Le GRECO a nommé Mme Alexia KALISPERA, conseillère A' auprès du parquet de la République de Chypre, et M. Ernst GNAEGI, Directeur adjoint de la Division du droit pénal de l'Office fédéral de la Justice (Suisse), en tant que rapporteurs. Les rapporteurs ont été assistés par M. Björn Janson, secrétaire exécutif adjoint du GRECO, dans la rédaction du 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'est dit préoccupé par ces changements législatifs en juin 2019. De même, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a fait part de ses préoccupations concernant la réforme, ce qui a amené les deux organisations à s'accorder sur l'application d'une procédure conjointe – basée sur des informations écrites et sur 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 a toutefois adopté son propre Rapport ad hoc dans son domaine particulier de compétence.
6. La procédure ad hoc (article 34) a 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 clémente), 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 peine d'emprisonnement minimale d'un an et d'une amende de 5 000 à 50 000 EUR 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 peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à dix ans et d'une amende de 15 000 à 150 000 EUR.</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 peine d'emprisonnement maximale de trois ans (délit) ou d'une amende 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 peine d'emprisonnement d'au moins trois ans (délit) et d'une amende.</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>4. Les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 s'appliquent également lorsque les actes sont commis à</p>	<p>1. Est puni d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans (délit) ou d'une amende 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 cinq à huit ans d'emprisonnement (crime) et d'une amende.</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 sanction pécuniaire, excepté si l'infraction est sanctionnée plus lourdement, s'ils n'ont pas empêché, en violation d'une obligation spécifique de vigilance, 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>4. Les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 s'appliquent également</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
	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.	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 ; 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.

9. Alors que, dans le Rapport ad hoc, le GRECO notait avec satisfaction que 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 a rappelé les intentions qui sous-tendent la Convention pénale, à savoir que la corruption peut relever d'une infraction à caractère financier impliquant parfois des valeurs 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 a aussi noté avec préoccupation que l'article 48 du Code de procédure pénale contenait 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 a 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 a conclu que le texte modifié n'était pas pleinement conforme avec l'article 5 de la Convention pénale sur la corruption. Il a 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. Enfin, le GRECO a 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 a rappelé son point de vue selon lequel ce type de dispositif pouvait faire l'objet d'abus dans certaines situations et a appelé à la prudence et à la surveillance à cet égard (pour plus de détails, voir le Rapport ad hoc, paragraphes 33 et 34).

III. ANALYSE

13. Le GRECO a adressé quatre recommandations à la Grèce dans le Rapport ad hoc. L'analyse suivante porte essentiellement sur la mise en œuvre de ces recommandations par les autorités grecques.
14. *i) 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.*
15. *ii) 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.*
16. Les autorités grecques signalent qu'en lien avec ces recommandations, la décision ministérielle 11820F/340, publiée dans le Journal officiel (YODD 167/12 mars 2020), porte établissement d'un Comité de rédaction au sein du ministère de la Justice chargé : a) du suivi continu de la mise en œuvre, par la jurisprudence et la doctrine, des dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale ; b) de produire des conclusions sur le fond en vue de la rédaction d'amendements législatifs nécessaires ; c) de la rédaction de rapports explicatifs ; et d) de la rédaction de rapports d'étude d'impact et de l'établissement de tableaux des dispositions modifiées/supprimées.
17. Le Comité de rédaction comprend 17 membres, parmi lesquels huit procureurs de haut rang, un juge de tribunal de première instance, cinq professeurs de droit et trois avocats. Le Comité a commencé à travailler à distance, sachant que deux membres de la délégation grecque auprès du GRECO lui ont fourni des informations détaillées sur les obligations internationales pertinentes de la Grèce, y compris les recommandations en suspens du GRECO. Un premier rapport du Comité de rédaction est attendu d'ici

l'été 2021. Le Comité de rédaction est pleinement au fait des recommandations du Rapport ad hoc et les traitera en temps utile, d'après les autorités.

18. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il apprécie que le Comité de rédaction établi récemment prévoie de traiter les recommandations. Rien de concret à ce propos n'a toutefois été indiqué pour l'instant. Le GRECO conclut que les recommandations i) et ii) n'ont pas été mises en œuvre.
19. *iii) 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.*
20. Les autorités font savoir que l'article 235(5) du Code pénal couvre certaines catégories de fonctionnaires des institutions de l'Union européenne ou d'organisations internationales dont la Grèce est membre. Il en va de même pour l'infraction de corruption passive de juges, etc. (article 237(4) du Code pénal) et de responsables politiques (article 159(4) du Code pénal) : « les dispositions des paragraphes précédents s'appliquent également lorsque l'acte est commis par ... ».
21. D'une manière plus générale, cependant, le Code de procédure pénale de la Grèce prévoit à l'article 43 le principe de légalité en matière de poursuite d'infractions pénales. Ce principe fondamental impose au procureur public de poursuivre toute infraction pénale à laquelle le droit pénal grec s'applique quel que soit le territoire sur lequel elle a été commise et/ou quelle que soit la nationalité de l'auteur. La non-poursuite d'une infraction pénale en violation du principe de légalité constitue une infraction grave en vertu du Code pénal, notamment d'abus de pouvoir, passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à dix ans (article 239). En d'autres termes, le principe de légalité obligerait les procureurs publics grecs dans les cas susmentionnés à toujours poursuivre non seulement les ressortissants grecs qui ont commis un acte de corruption active, mais aussi les fonctionnaires étrangers qui ne résident pas sur le territoire grec et ce malgré les difficultés d'ordre pratique que cela suppose.
22. Par ailleurs, les autorités grecques rappellent que, conformément aux articles 6 et 7 du Code pénal, le droit pénal grec peut être appliqué à l'encontre d'un ressortissant étranger pour un acte de corruption passive commis à l'étranger, lorsque les facteurs de rattachement suivants s'appliquent : a) l'acte est qualifié en droit grec d'infraction pénale ou de délit ; b) l'acte est commis à l'encontre d'un citoyen grec ou porte atteinte aux intérêts d'une personne morale grecque ; d) l'acte constitue une infraction pénale au sens des lois du pays où il a été commis ou a été commis dans un État failli (double incrimination).
23. Les autorités renvoient à l'article 6 du Code pénal (infractions commises à l'étranger par des ressortissants grecs) : 1. Le droit pénal grec s'applique également aux actes qualifiés de crimes ou de délits et commis à l'étranger par des ressortissants grecs, sous réserve qu'ils constituent de par leurs caractéristiques spécifiques une infraction grave en vertu du droit du pays dans lequel ils ont été commis ou s'ils ont été commis dans un État failli ; 2. des poursuites pénales sont également engagées contre des ressortissants

étrangers qui, au moment où l'acte a été commis, étaient ressortissants de l'État ; et contre quiconque a acquis la nationalité grecque après la commission de l'acte ; 3. en cas de délit, même s'il y a poursuite d'office, les dispositions des paragraphes précédents ne s'appliquent que s'il y a plainte de la victime ou à la demande du Gouvernement du pays où le délit a été commis.

24. Les autorités font référence également à l'article 7 du Code pénal (infractions commises à l'étranger par des ressortissants étrangers) : 1. le droit pénal grec s'applique également à l'encontre de ressortissants étrangers ayant commis des actes à l'étranger qu'il qualifie de crime ou de délit si ces actes visent un ressortissant grec, sous réserve qu'ils constituent, de par leurs caractéristiques spécifiques, une infraction pénale en vertu des lois du pays où ils ont été commis ou s'ils ont été commis dans un État failli. Pour ce qui concerne l'application du paragraphe précédent, les enfants à naître qui acquerront la nationalité grecque à la naissance et les personnes morales domiciliées dans le pays sont considérés également comme des ressortissants grecs ; 2. le paragraphe 3 de l'article 6 s'applique dans ce cas.
25. Les autorités font référence à l'article 8 du Code pénal (infractions commises à l'étranger systématiquement sanctionnées en vertu du droit grec) : le droit pénal grec s'applique aux ressortissants nationaux et étrangers, indépendamment du droit applicable là où l'infraction a été commise, notamment pour les actes suivants commis à l'étranger : d) les actes visant des agents de la fonction publique grecque ou des agents grecs d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne si ces actes sont commis dans l'exercice de leurs fonctions ou en lien avec leurs fonctions. Les autorités soulignent que l'alinéa d) a été modifié de la manière ci-dessus par l'article 95 de la loi 4623/2019 (Journal officiel A 134/09.08.2019).
26. Les autorités grecques avancent qu'il découle de ce qui précède, en application du principe de légalité eu égard à la poursuite d'infractions pénales, qu'un ressortissant étranger auteur d'une infraction peut être poursuivi pour une infraction commise à l'étranger s'il est fonctionnaire, juge, membre d'une assemblée, juré et arbitre ou, agissant à titre personnel, si l'acte commis est dirigé contre un citoyen grec ou une personne morale grecque (articles 6 et 7 du Code pénal). De plus, le procureur grec est tenu de poursuivre les ressortissants étrangers pour les infractions commises à l'étranger si celles-ci visent des agents de la fonction publique grecque ou des agents grecs d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne (article 8 du Code pénal).
27. Le GRECO prend note des explications fournies. Les dispositions juridiques concernées n'ont pas changé cependant depuis l'adoption du Rapport ad hoc. Il en découle que les lacunes liées à la corruption passive d'agents de la fonction publique d'un pays étranger (articles 235.5, 237.4c et 159.4 du Code pénal) persistent depuis l'adoption du Rapport ad hoc, alors que les dispositions correspondantes telles qu'elles figuraient avant les amendements en 2019 (article 263 A 2 (d) et (e)) couvraient explicitement ce genre de situations. Les dispositions de la Grèce relatives aux compétences sont larges manifestement ; or, la condition préalable à l'application de toute compétence est que l'acte en question soit évidemment qualifié d'infraction dans le droit (grec « in casu »), ce qui n'est toujours pas le cas.

28. De l'avis du GRECO, les principes généraux de compétence dans le Code pénal, mentionnés par les autorités, ne comblent pas les lacunes constatées. Le GRECO maintient par conséquent sa position telle qu'expliquée en détail dans le Rapport ad hoc (paragraphe 30) et conclut que la recommandation iii) n'a pas été mise en œuvre.
29. *iv) 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.*
30. Les autorités grecques font savoir que la disposition relative au repentir sincère a pour but d'inciter les auteurs d'infractions de corruption active à révéler spontanément l'infraction avant que les autorités ne les interrogent en tant que suspects et ce en échange de clémence. La non-sanction de l'auteur de l'infraction n'est pas systématique et doit être décidée par les autorités judiciaires compétentes. Les autorités affirment que la disposition visant à inciter les auteurs d'infractions de corruption à faire des révélations spontanées semble nécessaire, étant donné le secret qui entoure généralement les infractions en question, ce qui est le fondement de l'article 263B du Code pénal.
31. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il rappelle que la Grèce a supprimé le moyen de défense spécial du repentir sincère à la suite de la recommandation du GRECO sur le sujet lors de la procédure de conformité du troisième cycle. La réintroduction récente de cette disposition en 2019 est contradictoire en soi, d'autant que la situation appelle un contrôle strict du recours à cette disposition dans la pratique, qui peut faire l'objet d'abus dans certains cas. De l'avis du GRECO, le Comité de rédaction susmentionné pourrait éventuellement procéder à un tel contrôle et, si nécessaire, amener à réduire ou supprimer le recours au moyen de défense spécial du repentir sincère. Toutefois, rien n'ayant été signalé en ce sens, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

IV. CONCLUSION

32. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut qu'aucune des quatre recommandations contenues dans le Rapport ad hoc n'a été mise en œuvre à ce jour.**
33. Le GRECO rappelle qu'une source majeure de préoccupation au moment du lancement de la procédure ad hoc a été traitée par le législateur, au moyen de la requalification de la corruption d'agents de la fonction publique (article 236.2 du Code pénal) dans la catégorie des infractions graves (crimes). La législation et les sanctions les plus clémentes (délits) s'appliquent toutefois aux infractions commises avant la date d'entrée en vigueur de l'amendement (18 novembre 2019), ce qui est un effet inévitable de tels changements.
34. Les autorités grecques n'ont pas encore traité les préoccupations en suspens soulevées dans le Rapport ad hoc. Néanmoins, le GRECO accueille favorablement la création récente d'une sorte de comité d'expert (« Comité de rédaction ») dans le but de traiter

certaines recommandations. Le GRECO espère que ce comité se penchera sur toutes les recommandations en suspens et aboutira à des résultats concrets en temps utile.

35. Le GRECO invite les autorités grecques à soumettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées, d'ici le 31 octobre 2021.
36. 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.