

Adoption : 20 juin 2014  
Publication : 24 novembre 2014

**Public**  
**Greco RC-III (2014) 1F**

## Troisième Cycle d'Évaluation

### Rapport de Conformité sur la Fédération de Russie

« **Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)** »

\*\*\*

« **Transparence du financement des partis politiques** »

Adopté par le GRECO  
lors de sa 64<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 16-20 juin 2014)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités russes pour mettre en œuvre les 21 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Fédération de Russie (voir paragraphe 2), lequel porte sur deux thèmes différents, à savoir :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), 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 – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 54<sup>e</sup> réunion plénière (20-23 mars 2012) et rendu public le 13 août 2012, suite à l'autorisation de la Fédération de Russie (Greco Eval III Rep (2011) 6F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Comme exigé par le Règlement intérieur du GRECO, les autorités russes ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations. Ledit rapport a été réceptionné le 30 septembre 2013 et a servi de base, tout comme les informations ultérieures, à l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la République tchèque et la Slovénie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés étaient les suivants : Mme Helena LIŠUCHOVÁ, Directrice du Service de la coopération internationale, ministère de la Justice, pour le compte de la République tchèque et Mme Vita HABJAN-BARBORIČ, Chef de projet pour la prévention de la Corruption, Commission de prévention de la corruption, au titre de la Slovénie. Elles ont été assistées par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation formulée dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un nouveau Rapport de Situation que les autorités devront soumettre dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

6. Il est rappelé que dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 9 recommandations à la Fédération de Russie concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

## Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que la corruption de l'ensemble des membres des assemblées parlementaires internationales et des juges et agents des cours internationales soit incriminée sans la moindre ambiguïté, conformément aux articles 10 et 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
8. Les autorités russes indiquent qu'en application de cette recommandation, le 9 juillet 2013, le Plénum de la Cour suprême de la Fédération de Russie a adopté la Résolution n° 24 relative à « la pratique judiciaire en matière de pots-de-vin et d'autres infractions de corruption ». Aux termes du paragraphe 1<sup>er</sup> de cette Résolution, il est porté à l'attention des tribunaux que les personnes entrant dans la catégorie d'agents d'organisations internationales publiques visée aux articles 290 (acceptation d'un pot-de-vin), 291 (remise d'un pot-de-vin) et 291.1 (intermédiation dans la remise d'un pot-de-vin) du Code pénal désignent les personnes reconnues comme telles par les traités internationaux de la Fédération de Russie dans le domaine de la lutte contre la corruption et, plus particulièrement, les membres d'assemblées parlementaires internationales dont la Fédération de Russie est membre ainsi que les titulaires d'une fonction judiciaire dans un tribunal international dont la compétence est reconnue par la Fédération de Russie.
9. Les autorités signalent en outre que le ministère de la Justice a préparé un projet de loi fédérale « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie aux fins de la mise en œuvre d'obligations internationales dans le domaine de la lutte contre la corruption », dont le principe a été approuvé par l'Institut de législation et de droit comparé auprès du gouvernement russe, le Bureau du Procureur général et la Cour suprême. Une fois que ce texte aura recueilli les avis favorables nécessaires, il sera publié sur le site officiel du ministère pour un débat public dont les conclusions seront prises en compte pour décider s'il conviendra de le présenter au gouvernement ou de le réexaminer. Certaines des modifications figurant dans le projet concernent l'article 285 (abus de fonction) et sont formulées comme suit :

### **Premier paragraphe de la Partie 1 de l'article 285 du Code pénal – abus de fonction**

*« Exercice par un agent, un agent étranger ou un agent d'une organisation internationale publique des pouvoirs qui lui sont conférés contre l'intérêt du service officiel et en vue d'en tirer un avantage matériel ou autre, pour son compte personnel ou pour le compte d'un tiers, ou pour nuire à autrui » ;*

*Note 5. Aux fins du présent article et des articles 290, 291 u 291<sup>1</sup> du Code, [...], « un agent d'une organisation internationale publique » désigne un fonctionnaire international ou toute personne autorisée par une organisation internationale à agir en son nom et, plus particulièrement, les membres d'assemblées parlementaires internationales, les juges et les agents de tribunaux internationaux ».*

10. Le GRECO prend acte des précisions interprétatives figurant dans la résolution du Plénum de la Cour suprême qui sont conformes aux exigences de la recommandation ; les amendements prévus à l'article 285 du CP sont également un développement à saluer. Pour autant, le GRECO réitère à leur égard sa remarque formulée au paragraphe 52 du Rapport d'Evaluation, à savoir que les membres d'assemblées parlementaires d'organisations internationales publiques ne peuvent pas être considérés d'une manière générale comme des agents d'une organisation internationale publique agissant en son nom. En conséquence, le GRECO invite les autorités à

revoir le texte du projet de loi fédérale en vue de le rendre pleinement conforme à l'article 10 de la Convention pénale. Gardant à l'esprit que la résolution de la Cour suprême est en vigueur et obligatoire, le GRECO conclut que cette recommandation a été traitée de manière satisfaisante.

11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation ii.**

12. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que la corruption d'arbitres, nationaux ou étrangers, soit incriminée sans la moindre ambiguïté et de procéder rapidement à la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).*
13. Les autorités russes font mention, en premier lieu, d'un projet de loi fédérale « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie en vue d'aggraver la responsabilité pour les faits de corruption » – préparé par le Bureau du Procureur général, examiné lors de la session itinérante de la Commission de la Douma d'Etat pour la sécurité et la lutte contre la corruption et actuellement soumis à un débat public, en vertu duquel il est proposé d'ajouter au Code pénal l'article 202.2 érigeant la corruption des arbitres en infraction. Le texte du projet d'article est le suivant :

**Projet d'article 202.2 du Code pénal – corruption des arbitres**

1. *La remise illicite à un arbitre d'argent, de valeurs mobilières ou d'autres biens, la fourniture de services patrimoniaux ou autres, l'octroi de droits patrimoniaux ou autres et d'autres avantages indus, en particulier lorsque lesdits biens ou avantages sont destinés à une tierce personne physique ou morale, de même que l'offre ou la promesse à un arbitre de lui remettre de l'argent, des valeurs mobilières ou d'autres biens, de lui fournir des services patrimoniaux ou autres, ou de lui octroyer des droits patrimoniaux ou autres et d'autres avantages indus, notamment lorsque les biens ou avantages en question sont destinés à une autre personne physique ou morale, en contrepartie de l'exercice de ses pouvoirs d'arbitre au profit de l'auteur de l'offre ou d'un tiers, en violation des objectifs de sa fonction,*

2. *sont passibles d'une amende d'un montant compris entre 10 et 50 fois le montant du pot-de-vin assortie d'une interdiction d'exercer certaines fonctions ou activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 2 ans ou d'une mesure restrictive de liberté d'une durée maximale de 2 ans, d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de 3 ans ou d'une peine privative de liberté de la même durée.*

2. *Lorsqu'ils sont commis*

- (a) *après entente préalable par un groupe de personnes ou un groupe organisé,*  
(b) *en contrepartie de l'exécution délibérée d'actes illicites (ou omission),*

*les actes visés à la partie 1 du présent article sont passibles d'une amende d'un montant compris entre 40 et 70 fois le montant du pot-de-vin assortie d'une interdiction d'exercer certaines fonctions ou activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de 4 ans, d'un placement en détention pour une durée comprise entre 3 et 6 mois ou d'une peine privative de liberté d'une durée pouvant aller jusqu'à 6 ans.*

3. *L'acceptation illicite par un arbitre d'argent, de valeurs mobilières ou d'autres biens, le recours illicite à des services patrimoniaux ou autres, l'exercice de droits patrimoniaux ou autres et l'obtention d'autres avantages indus, en particulier lorsque lesdits biens ou avantages sont destinés à une tierce personne physique ou morale, de même que le consentement à accepter de l'argent, des valeurs mobilières ou d'autres biens, à recourir illicitement à des services patrimoniaux ou autres, à exercer des droits patrimoniaux ou autres et à obtenir d'autres avantages indus, notamment lorsque les biens ou avantages en question sont destinés à une autre personne physique ou morale, en contrepartie de l'exercice de ses pouvoirs d'arbitre au profit de l'auteur de l'offre ou d'un tiers, en violation des objectifs de sa fonction,*

*sont passibles d'une amende d'un montant compris entre 15 et 70 fois le montant du pot-de-vin assortie d'une interdiction d'exercer certaines fonctions ou activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans ou d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de 5 ans assortie ou pas d'une interdiction d'exercer certaines fonctions ou activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans ou d'une peine privative de liberté d'une durée pouvant aller jusqu'à 7 ans assortie d'une amende d'un montant maximal équivalent à 40 fois le montant du pot-de-vin.*

4. *Lorsqu'ils*

- (a) sont commis après entente préalable par un groupe de personnes ou un groupe organisé,*
- (b) s'accompagnent d'une extorsion de pot-de-vin*
- (c) sont commis en contrepartie de l'exécution d'actes illicites (omission d'actes),*

*les actes visés à la partie 3 du présent article ont passibles d'une amende d'un montant compris entre 50 et 90 dix fois le montant du pot-de-vin assortie d'une interdiction d'exercer certaines fonctions ou activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans ou d'une peine privative de liberté d'une durée pouvant aller jusqu'à 12 ans assortie d'une amende d'un montant maximal équivalent à 50 fois le montant du pot-de-vin.*

*Note : La personne ayant commis des actes visés aux parties 1 et 2 du présent article est dégagée de sa responsabilité pénale dès lors qu'elle a activement contribué à identifier et/ou instruire l'infraction pénale et que le pot-de-vin lui a été extorqué ou qu'elle a volontairement déclaré l'acte de corruption à l'autorité habilitée à ouvrir une procédure pénale.*

14. Deuxièmement, les autorités mentionnent un projet de loi fédérale « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie en rapport avec l'adoption de la loi fédérale "sur l'arbitrage dans la Fédération de Russie" », élaboré conjointement par le ministère de la Justice, le ministère du Développement économique, l'Union des industriels et des chefs d'entreprise russes et la Chambre de commerce de la Fédération de Russie, qui complètera la note à l'article 285 (abus de fonction) du Code pénal par le paragraphe 6 comme suit : « 6. *Aux fins de l'application des articles 290, 291, 291.1 et 304 du présent code, on entend par agent un arbitre qui examine un différend conformément à la législation russe sur les juridictions d'arbitrage et l'arbitrage commercial international.* » En outre, aux termes du même projet de loi, la note à l'article 290 du Code pénal sera complétée par le paragraphe 3 comme suit : « 3. *Une infraction au sens du premier paragraphe du présent article est réputée avoir été commise par un arbitre s'il accepte, personnellement ou par le biais d'un intermédiaire, un pot-de-vin sous la forme d'argent, de valeurs mobilières et d'autres biens ou sous la forme de la fourniture de services patrimoniaux, de l'octroi de droits patrimoniaux et d'autres avantages indus pour accomplir (ou omettre) des actes liés à ses fonctions d'arbitre, pour le compte du corrupteur ou d'un tiers.* » A l'issue d'un débat public et d'une expertise indépendante sous l'angle de la lutte

contre la corruption, en mai 2014, le projet de loi a été soumis à l'approbation du Gouvernement et doit être soumis devant le Parlement.

15. Les autorités précisent en outre que la Fédération de Russie envisage de ratifier le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) et que le ministère de la Justice a préparé un projet de Plan d'action (« Feuille de route ») visant à améliorer la législation en vigueur pour la mettre en conformité avec le Protocole additionnel. La Feuille de route énumère des mesures concrètes inspirées des dispositions du Protocole, fixe les délais nécessaires et établit les autorités compétentes. Récemment, un accord théorique sur le projet de Plan d'action a été obtenu de tous les organes concernés et, en vertu de l'ordonnance n° 432-r du 13 mars 2014, le ministère de la Justice a fixé à décembre 2014 le délai pour la préparation d'un projet de loi de ratification.
16. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO se félicite de l'évolution du projet de loi fédérale, dont l'objet est d'introduire dans le CP, plus précisément dans le chapitre relatif aux infractions contre les intérêts du service dans les entités à but lucratif et autres un nouvel article 202.2 érigeant en infraction la corruption les arbitres nationaux. Toutefois, les dispositions proposées ne satisfont pas aux exigences des articles 2 et 3 du Protocole additionnel. Plus particulièrement, la responsabilité des intermédiaires n'est prévue ni pour la corruption active ni pour la corruption passive mais il semblerait que les règles générales sur la participation s'appliqueraient ; l'élément de « demande » visé dans les dispositions relatives à la corruption passive n'est pas repris et les actes ou omissions de la personne qui accepte le pot-de-vin et de celle qui le propose ont un champ d'application limité puisqu'ils doivent être « contraires aux objectifs de ses activités ». De même, le GRECO se réjouit de la criminalisation de la corruption des arbitres nationaux et étrangers, dans le chapitre relatif aux infractions contre le service public, aux articles 290 (acceptation d'un pot-de-vin), 291 (remise d'un pot-de-vin), 291.1 (intermédiation dans la remise d'un pot-de-vin) et 304 (provocation d'un pot-de-vin/pot-de-vin commercial). L'extension présumée de la criminalisation aux arbitres étrangers - en vertu de la note de l'article 290 du CP et de la résolution précitée de la Cour suprême - est cependant contestable, car, en général, celles-ci ne relèvent pas de la catégorie « agents publics » dans les juridictions étrangères. Le GRECO encourage les autorités à remédier rapidement à ces lacunes afin que les deux projets de texte soient pleinement conformes au Protocole additionnel. Au vu de ce qui précède et du fait que les projets de texte n'ont pas été soumis officiellement au Parlement, cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.
17. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO salue le fait que les autorités envisagent de ratifier le Protocole additionnel, l'évolution de la Feuille de route et le fait que les autorités envisagent de préparer le projet d'instrument de ratification d'ici décembre 2014. Au vu de ce qui précède, il est prématuré de conclure à la conformité partielle avec cette partie de la recommandation. Le GRECO encourage les autorités à accélérer le processus de ratification et conclut que cette partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre.
18. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

19. *Le GRECO a recommandé d'introduire les notions « d'offre », de « promesse » et de « demande » d'un avantage ainsi que « d'acceptation d'une offre ou d'une promesse » dans les dispositions du Code pénal relatives à la corruption active et à la corruption passive, comme prévu dans la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*

20. Les autorités russes invoquent, en premier lieu, le projet de loi fédérale « sur les amendements aux actes législatifs de la Fédération de Russie en vue de renforcer la responsabilité de la corruption » et les modifications prévues à l'article 291 (1) PC et l'article 290 (1) PC comme ci-dessous :

**Projet d'article 290 du Code pénal – corruption passive**

*1. Acceptation par un agent public, un agent étranger ou un agent d'une organisation internationale publique, personnellement ou par le biais d'un intermédiaire, d'un pot-de-vin que ce soit sous la forme d'argent, de valeurs mobilières et d'autres biens ou sous la forme de la fourniture illicite de services patrimoniaux ou autres, de l'octroi de droits patrimoniaux ou autres et d'autres avantages indus, y compris lorsque lesdits biens ou avantages sont destinés à une tierce personne physique ou morale, de même que le fait de consentir à accepter de l'argent, des valeurs mobilières et d'autres biens ou des services patrimoniaux ou autres, des droits patrimoniaux ou autres et d'autres avantages indus, dont ceux destinés à une autre personne physique ou morale.*

**Projet d'article 291 du Code pénal – corruption active**

*1. La remise d'un pot de vin à un fonctionnaire, un fonctionnaire étranger, un fonctionnaire d'une organisation internationale publique, ainsi que l'offre ou la promesse d'un pot de vin, directement ou indirectement ...*

21. Deuxièmement, les autorités font référence à la Résolution n° 24, déjà citée, du Plénum de la Cour suprême relative à « la pratique judiciaire en matière de pots-de-vin et d'autres infractions de corruption » et, plus particulièrement, à son paragraphe 14, libellé comme suit :

**Résolution du Plénum de la Cour suprême de la Fédération de Russie n° 24, datée du 9 juillet 2013, relative à « la pratique judiciaire en matière de pots-de-vin et d'autres infractions de corruption »**

Paragraphe 14

*« Promettre ou proposer de remettre ou d'accepter une gratification illicite en contrepartie de l'exécution (ou de l'omission) d'un acte officiel doit être considéré comme créant sciemment des conditions propices à la commission d'une infraction de corruption, dès lors que l'expression par la personne concernée de son intention de remettre ou de recevoir un pot-de-vin ou un avantage commercial vise à porter cette intention à la connaissance d'autres personnes dans le but de leur proposer ou d'obtenir d'elles une contrepartie ou que lesdites personnes ont conclu un accord.*

*Si, du fait de circonstances hors de leur contrôle, lesdites personnes n'ont pas été en mesure de commettre d'autres actes en vue de la réalisation de la promesse ou de l'offre, les actes qu'elles ont accomplis sont qualifiés de préparation d'un acte de remise de pot-de-vin (article 30, partie 1 et, en conséquence, article 291, parties 3 à 5 du Code pénal de la Fédération de Russie), d'un acte d'acceptation de pot-de-vin (article 30, partie 1 et, en conséquence, article 290, parties 2 à 6 du Code pénal de la Fédération de Russie) ou d'un acte de corruption dans le contexte d'une organisation à but lucratif (article 30, partie 1 et, en conséquence, article 204, parties 2 à 4 du Code pénal de la Fédération de Russie). »*

22. Le GRECO prend note des informations communiquées. Les modifications prévues au Code pénal sont globalement conforme à la recommandation, à l'exception de l'omission de l'élément concernant la « demande » dans la disposition sur la corruption passive. Compte tenu du fait que le projet de loi doit encore être formellement présenté au Parlement, le GRECO conclut qu'aucun progrès tangible n'a été accompli dans la mise en œuvre de cette recommandation. En ce qui concerne les deux dispositions du paragraphe 14 de la résolution, elles s'apparentent au *corpus delicti* de la préparation et tentative de commission d'une infraction pénale, telles que visées par l'article 30 du CP. Or, cela va à l'encontre de la Convention pénale sur la corruption, qui considère que le fait d'« offrir », de « promettre » et de « demander » un avantage ou « d'accepter une offre ou une promesse » suffit à ce que l'infraction soit réputée consommée, et conduit à des situations où les auteurs de différents types d'infractions de corruption de base sont soumis à des peines plus légères. Par ailleurs, comme il ressort clairement du libellé du paragraphe 14 de la résolution, les infractions de gravité moyenne ou mineure telles que les infractions de corruption sans (certaines) circonstances aggravantes visées aux articles 290 (1) et 291 (1) et (2) du CP restent en dehors du champ d'application de l'article 30 du CP.

23. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

24. *Le GRECO a recommandé d'élargir le champ des dispositions du Code pénal relatives à la corruption afin de veiller à ce qu'elles englobent clairement toutes les formes d'avantages (indus) (au sens de la Convention pénale sur la corruption, STE 173), y compris les avantages immatériels, que ces derniers aient ou non une valeur vénale identifiable.*

25. Les autorités russes font mention, en premier lieu, au projet de loi fédérale « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie en vue d'aggraver la responsabilité pour les faits de corruption » préparé par le Bureau du Procureur général, qui apporte des modifications aux paragraphes 1 des articles 290 et 291 du Code pénal (voir paragraphe 20 ci-dessus).

26. Les autorités font mention, en second lieu, d'un projet de loi fédérale « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie aux fins de la mise en œuvre d'obligations internationales dans le domaine de la lutte contre la corruption », projet qui propose d'élargir la notion de corruption visée au point « a » du paragraphe 1<sup>er</sup> de la Loi fédérale n° 273-FZ sur la « lutte contre la corruption » en remplaçant les termes « services patrimoniaux et autres droits patrimoniaux » par : « [...] avantages matériels ou immatériels et autres avantages ». Dans le même projet, il est proposé de modifier les articles 201 (abus de pouvoir) et 285 (abus de fonction) du Code pénal comme suit :

#### **Projet d'Article 201, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Partie 1 du Code pénal – abus de pouvoir**

*« Usage par une personne exerçant des fonctions de direction dans une organisation à but lucratif ou non lucratif de ses pouvoirs en violation des intérêts légitimes de ladite organisation pour en tirer un avantage matériel et/ou immatériel pour son compte personnel ou pour autrui ou pour nuire à un tiers [...]. »*

**Projet d'Article 285, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Partie 1 du Code pénal – abus de fonction**

*« Usage par un agent public, un agent public étranger ou un agent d'une organisation internationale publique de ses pouvoirs officiels en violation des intérêts du service pour en tirer un avantage matériel et/ou immatériel pour son compte personnel ou pour autrui ou pour nuire à un tiers [...]. »*

27. Le GRECO se félicite des mesures prises par les autorités pour remédier aux défaillances visées dans cette recommandation, à savoir l'inclusion dans la notion de pot-de-vin, tel que mentionné dans le paragraphe 1 de l'article 290 du CP (corruption passive) et également applicable à l'article 291 du CP (corruption active), d'une référence à toute forme d'avantage indu, en conformité à la Convention pénale. Toutefois, compte tenu du fait qu'aucun des deux projets de texte n'a été officiellement présenté au Parlement, le GRECO conclut que la recommandation n'a pas été mise en œuvre.

28. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

**Recommandation v.**

29. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que les infractions de corruption prévues dans le Code pénal soient formulées de manière à couvrir sans ambiguïté les situations où l'avantage n'est pas destiné à l'agent en personne mais à un tiers, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale.*

30. Les autorités russes font valoir le projet de loi fédérale déjà mentionné « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie en vue d'aggraver la responsabilité pour les faits de corruption », préparé par le Bureau du Procureur général, et les modifications prévues concernant l'article 290 (1) du Code pénal (voir paragraphe 25 ci-dessus).

31. Le GRECO se félicite de la préparation de ce projet de loi fédérale qui, une fois adopté, conduira à ce que les situations où l'avantage indu n'est pas destiné au corrupteur en personne mais à un tiers, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, soient couvertes sans ambiguïté par les dispositions du Code pénal relatives à la corruption passive et active. Au vu du fait que le projet de Loi fédérale n'a pas été officiellement soumis au Parlement, le GRECO ne peut attester la conformité avec cette recommandation.

32. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

**Recommandation vi.**

33. *Le GRECO a recommandé (i) de mettre l'incrimination de la corruption dans le secteur privé, telle que prévue à l'article 204 du Code pénal, en conformité avec les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), en particulier pour ce qui concerne les catégories de personnes couvertes, les différentes formes de corruption visées et la prise en compte des avantages immatériels, de la commission indirecte de l'infraction et des situations mettant en jeu des bénéficiaires tiers ; et (ii) de supprimer la règle selon laquelle lorsque les préjudices causés par une infraction de corruption dans le secteur privé sont subis exclusivement par une organisation à but lucratif, des poursuites ne sont engagées que sur demande de cette organisation ou avec son consentement.*

34. Concernant la partie (i) de la recommandation, les autorités russes font valoir le projet de loi fédérale, déjà mentionné, « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie en vue d'aggraver la responsabilité pour les faits de corruption », préparé par le Bureau du Procureur général. Elles citent plus spécifiquement les amendements à l'article 204 du Code pénal qui incriminent la corruption de toute personne travaillant pour une organisation à but lucratif ou non lucratif et élargissent la liste des personnes pour le compte desquelles l'infraction est commise. Le projet d'article est formulé comme suit :

**Projet d'Article 204 du Code pénal – corruption dans le contexte d'une organisation à but lucratif**

*Paragraphe 1<sup>er</sup> de la Partie 1 :*

*Remise illicite à une personne exerçant des fonctions de direction dans une organisation à but lucratif ou autre d'argent, de valeurs mobilières et d'autres biens, fourniture illicite de services patrimoniaux ou autres, octroi de droits patrimoniaux ou autres et d'autres avantages indus, y compris lorsque lesdits biens ou avantages sont destinés à une tierce personne physique ou morale, de même que l'offre d'accepter ou la promesse de remettre à la personne concernée de l'argent, des valeurs mobilières et d'autres biens ou de lui fournir des services patrimoniaux ou autres, de lui octroyer des droits patrimoniaux ou autres et d'autres avantages indus, y compris lorsque les biens ou avantages en question sont destinés à une autre personne physique ou morale, en contrepartie de l'accomplissement (l'omission) d'actes officiels dans l'intérêt du corrupteur ou d'autres personnes ;*

*Paragraphe 1<sup>er</sup> de la Partie 3 :*

*Acceptation par une personne exerçant des fonctions de direction dans une organisation à but lucratif ou autre d'argent, de valeurs mobilières et d'autres biens, y compris lorsque lesdits biens ou avantages sont destinés à une tierce personne physique ou morale, recours illicite par cette personne à des services patrimoniaux ou autres, exercice de droits patrimoniaux ou autres et obtention d'autres avantages indus, de même que le fait de consentir à accepter de l'argent, des valeurs mobilières et d'autres biens, d'avoir illicitement recours à des services patrimoniaux ou autres, d'exercer des droits patrimoniaux ou autres et d'obtenir d'autres avantages indus, y compris lorsque lesdits biens ou avantages sont destinés à une tierce personne physique ou morale, en contrepartie de l'accomplissement (l'omission) d'actes officiels dans l'intérêt du corrupteur ou d'autres personnes ;*

*Parties 5 et 6 (à ajouter à l'article) :*

*5. La remise illicite à une personne travaillant dans une organisation à but lucratif ou autre d'argent, de valeurs mobilières et d'autres biens, de même que la fourniture illicite de services patrimoniaux ou autres, l'octroi de droits patrimoniaux ou autres et d'autres avantages indus, y compris lorsque lesdits biens ou avantages sont destinés à une tierce personne physique ou morale, de même que l'offre d'accepter ou la promesse de remettre à la personne concernée de l'argent, des valeurs mobilières et d'autres biens ou de lui fournir des services patrimoniaux ou autres, de lui octroyer des droits patrimoniaux ou autres et d'autres avantages indus en contrepartie de l'accomplissement (l'omission) d'actes illicites en lien avec les activités lucratives exercées par l'organisation correspondante, dans l'intérêt du corrupteur ou d'autres personnes,*

*sont passibles d'une amende d'un montant compris entre 10 et 50 fois le montant du pot-de-vin assortie d'une interdiction d'exercer certaines fonctions ou activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 2 ans ou d'une mesure restrictive de liberté d'une durée maximale de 2 ans, d'une*

*peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de 3 ans ou d'une peine privative de liberté de la même durée.*

*6. L'acceptation illicite par une personne travaillant pour une organisation à but lucratif ou autre d'argent, de valeurs mobilières et d'autres biens, le recours illicite par cette personne à des services patrimoniaux ou autres, l'exercice de droits patrimoniaux ou autres et l'obtention d'autres avantages indus, de même que le fait de consentir à accepter de l'argent, des valeurs mobilières et d'autres biens, d'avoir illicitement recours à des services patrimoniaux ou autres, d'exercer des droits patrimoniaux ou autres et d'obtenir d'autres avantages indus, en contrepartie de l'accomplissement (l'omission) d'actes illicites en lien avec les activités lucratives exercées par l'organisation correspondante, dans l'intérêt du corrupteur ou d'autres personnes,*

*sont passibles d'une amende d'un montant compris entre 15 et 70 fois le montant du pot-de-vin assortie d'une interdiction d'exercer certaines fonctions ou activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de 5 ans assortie ou pas d'une interdiction d'exercer certaines fonctions ou activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans ou d'une peine privative de liberté d'une durée pouvant aller jusqu'à 7 ans assortie d'une amende d'un montant maximal équivalent à 40 fois le montant du pot-de-vin. »*

35. Concernant la partie (ii) de la recommandation, les autorités indiquent l'adoption, le 2 novembre 2013, de la Loi fédérale n° 302 en vertu de laquelle les dispositions 2 et 3 de la Note n° 1 à l'article 201 du Code pénal ont été supprimées. Elles rappellent que lesdites dispositions s'appliquaient à l'ensemble du Chapitre 23 du Code pénal (infractions contre les intérêts du service dans les entités à but lucratif et autres), dont l'article 204 du CP, et qu'elles prévoyaient une règle selon laquelle, lorsque les préjudices causés par une infraction de corruption dans le secteur privé étaient subis exclusivement par une organisation à but lucratif n'étant pas une entreprise publique ou municipale, des poursuites ne pouvaient être engagées que sur demande de cette organisation ou avec son consentement. En application de cette même loi, des modifications ont aussi été introduites à l'article 23 du Code de procédure pénale (exercice de poursuites pénales sur demande d'une entité à but lucratif ou autre).
36. S'agissant de la partie (i) de la recommandation, le GRECO prend acte des informations communiquées. Il se félicite de l'élaboration du nouveau projet d'article 204 du CP, qui remédie à plusieurs défaillances identifiées dans le Rapport d'Evaluation (voir paragraphe 60). Plus particulièrement, les projets de paragraphes 1 et 5 concernant la corruption active couvrent toutes les formes de corruption (« remise », « offre » et « promesse »). En outre, l'implication de bénéficiaires tiers dans les infractions de corruption active ou passive est expressément prévue dans les paragraphes correspondants. Pour autant, plusieurs défaillances subsistent. L'élément de la « demande » ne figure pas dans la notion de corruption passive, la prise en compte de la commission indirecte d'infractions de corruption active ou passive n'est pas prévue, bien qu'il semblerait que les règles générales sur la participation s'appliqueraient. Qui plus est, le GRECO doute de l'utilité de scinder les dispositions relatives à la corruption dans le secteur privé en deux sous-catégories en fonction de l'auteur des faits : a) une personne exerçant des fonctions de direction dans une organisation à but lucratif ou autre ; et b) une personne travaillant pour une organisation à but lucratif ou autre, ce qui donne lieu à une peine différente. Au vu de ces défaillances, et compte tenu que les amendements susmentionnés n'ont pas été officiellement soumis au Parlement, le GRECO conclut que cette partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre. Il invite vivement les autorités à combler les lacunes en suspens et à mener à bien, aussi rapidement que possible, cette réforme législative indispensable.

37. Concernant la partie (ii) de la recommandation, le GRECO se félicite de l'adoption, le 2 novembre 2013, de la Loi fédérale n° 302, en vertu de laquelle les dispositions 2 et 3 de la Note n° 1 à l'article 201 du Code pénal ont été supprimées. Par contre, il déplore que les amendements à l'article 23 du Code de procédure pénale aient conservé la formulation précédente à une exception près : nuire aux intérêts d'entités dont le capital social est détenu en partie par l'État ou une commune a été assimilé à nuire aux intérêts de l'État ou d'une commune, ce qui a pour principal effet de soumettre ces entités au régime de poursuite général applicable aux autres infractions de corruption. Le GRECO est certes favorable à ce développement positif, mais continue à craindre que les importantes mesures prises pour modifier le Code pénal puissent être neutralisées par la prolifération des anciennes règles de procédure pénale. C'est pourquoi, il engage les autorités à modifier le Code de procédure pénale de sorte à tenir compte des modifications introduites dans le Code pénal. Il rappelle aussi que la Convention pénale sur la corruption vise à limiter les différences entre la corruption dans le secteur public et la corruption dans le secteur privé dans la mesure où cette dernière peut aussi causer d'importants dommages à la société dans son ensemble. Le GRECO conclut que cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

38. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

39. *Le GRECO a recommandé d'ériger le trafic d'influence en infraction pénale comme à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*

40. Les autorités russes font valoir le projet de loi fédérale, déjà mentionné, « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie en vue d'aggraver la responsabilité pour les faits de corruption » – préparé par le Bureau du Procureur général, qui complètera le Code pénal par l'article suivant :

#### **Article 291.2 du Code pénal – influence induite**

« 1. La remise, l'offre ou la promesse illicite à une personne physique d'argent, de valeurs mobilières ou d'autres biens, la fourniture de services patrimoniaux ou autres, l'octroi de droits patrimoniaux ou autres et d'autres avantages indus, en particulier lorsque lesdits biens ou avantages sont destinés à une tierce personne physique ou morale, afin qu'elle exerce son *influence sur la prise de décision d'un agent, agent étranger ou agent d'une organisation internationale publique,*

est passible d'une amende d'un montant compris entre 15 et 30 fois le montant du pot-de-vin ou d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de trois ans ou d'une peine privative de liberté d'une durée pouvant aller jusqu'à deux ans assortie d'une amende d'un montant maximal équivalent à dix fois le montant du pot-de-vin.

2. *Le consentement d'une personne physique d'exercer son influence sur la prise de décision d'un agent, agent étranger ou agent d'une organisation internationale publique en rapport avec la remise, l'offre ou la promesse à une personne physique d'argent, de valeurs mobilières ou d'autres biens, la fourniture de services patrimoniaux ou autres, l'octroi de droits patrimoniaux ou autres et d'autres avantages indus, en particulier lorsque lesdits biens ou avantages sont destinés à une tierce personne physique ou morale,*

est passible d'une amende d'un montant compris entre 20 et 40 fois le montant du pot-de-vin ou d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de trois ans ou d'une peine privative de liberté d'une durée pouvant aller jusqu'à trois ans assortie d'une amende d'un montant maximal équivalent à 15 fois le montant du pot-de-vin. »

41. Le GRECO se félicite de la criminalisation envisagée du trafic d'influence en tant qu'infraction pénale spécifique dans le Code pénal. Cependant, la comparaison du projet d'article 291.2 du CP et de l'article 12 de la Convention pénale révèle la persistance de certaines lacunes : le trafic d'influence passif n'est pas couvert, tandis que des éléments de la commission indirecte de l'infraction font défaut, même s'il semblerait que les règles générales sur la participation s'appliqueraient. Par ailleurs, la Convention vise le trafic d'influence, « que l'influence soit ou non exercée ou que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché ». Eu égard à ce qui précède et au fait que le projet n'a pas encore été officiellement soumis au Parlement, le GRECO conclut que la recommandation n'a pas été mise en œuvre.

42. Le GRECO conclut en conséquence que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

43. *Le GRECO a recommandé d'allonger le délai de prescription minimum de deux ans pour les infractions de corruption visées aux articles 291 et 184 du Code pénal.*

44. Les autorités russes indiquent l'adoption, le 23 juillet 2013, de la Loi fédérale n° 198, en vertu de laquelle le délai de prescription pour les infractions visées à l'article 184 (corruption dans le cadre de compétitions sportives et de concours commerciaux dans le monde du spectacle) du Code pénal a été porté à 10 ans. S'agissant de l'article 291 (remise d'un pot-de-vin) du Code pénal, elles signalent deux projets d'amendements : l'un élaboré par le Bureau du Procureur général (projet de Loi fédérale « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie en vue d'aggraver la responsabilité pour les faits de corruption ») et l'autre par le ministère de la Justice (projet de loi fédérale « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie aux fins de la mise en œuvre d'obligations internationales dans le domaine de la lutte contre la corruption »). Dans le premier projet, il est proposé de porter le délai de prescription prévu par l'article 291 du CP à 3 ans ; dans le second, il est proposé de le faire passer à 6 ans.

45. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de l'adoption de la Loi fédérale n° 198, qui allonge le délai de prescription pour les infractions visées à l'article 184 du CP, comme exigé par la recommandation. Concernant l'article 291 du CP, le GRECO considère que les amendements législatifs préparés par le Bureau du Procureur général vont dans le bon sens. Au vu du fait qu'aucun d'entre eux n'a été officiellement soumis au Parlement, le GRECO conclut que cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

46. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ix.**

47. *Le GRECO a recommandé d'analyser les dispositions du Code pénal relatives au moyen de défense spécial du regret réel ainsi que les affaires récentes dans lesquelles ce moyen de*

*défense a été invoqué afin de déterminer le niveau de risque d'une utilisation abusive de ce dispositif et, le cas échéant, de prendre d'autres mesures appropriées.*

48. Les autorités russes indiquent que, suite à cette recommandation, le Bureau du Procureur général a procédé à une analyse des dispositions de droit pénal régissant l'exonération de responsabilité pénale, conformément aux notes aux articles 204 (corruption dans le contexte d'organisations à but lucratif), 291 (remise d'un pot-de-vin) et 291.1 (intermédiation dans les actes de corruption) du Code pénal et de leur application pratique. Plus de 500 décisions de procédure de ce type prises en 2012 par des autorités en charge de l'instruction préliminaire et des tribunaux sur le territoire d'environ 50 régions de la Fédération de Russie ont été examinées. Les conclusions ont révélé que la possibilité d'une exonération de responsabilité pénale en vertu des notes précitées est suffisamment protégée contre les éventuels abus sur le plan du fond et de la procédure pour les raisons suivantes :
- (a) la formulation des règles régissant l'exonération de responsabilité pénale pour les motifs indiqués est claire ; les services répressifs jouissent d'une marge d'appréciation suffisante pour prendre leurs décisions en tenant compte des circonstances spécifiques du dossier ;
  - (b) un tribunal a le droit de dégager une personne de sa responsabilité pénale pour les motifs indiqués indépendamment, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation ;
  - (c) la prise de décision est transparente ;
  - (d) la légalité et la justification de la décision d'exonération de la responsabilité pénale sont vérifiées à plusieurs reprises par des services indépendants les uns des autres dans le cadre du contrôle interne ou de la surveillance des activités de poursuites, sachant qu'il est possible de réexaminer les décisions prises par le directeur d'un service d'enquête, un procureur ou un tribunal ; et
  - (e) le Code pénal incrimine l'exonération illicite de la responsabilité pénale d'une personne soupçonnée ou accusée d'avoir commis une infraction (article 300 du Code pénal).
49. Le 1<sup>er</sup> mars 2013, le Bureau du Procureur général a communiqué les résultats de l'analyse ci-dessus aux procureurs des sujets de la Fédération de Russie et aux procureurs des autorités de poursuites spécialisées équivalents en leur adressant une lettre d'information intitulée « De la pratique de l'exonération de la responsabilité pénale en vertu des notes aux articles 204, 291 et 291.1 du Code pénal de la Fédération de Russie ».
50. En outre, en application du Décret n° 297 du Président de la Fédération de Russie, du 13 mars 2013, relatif au « Plan national de lutte contre la corruption pour 2012-2013 portant modification de certains actes du Président de la Fédération de Russie concernant la lutte contre la corruption », une analyse similaire a été entreprise par la Cour suprême de la Fédération de Russie. Les conclusions pertinentes ont été intégrées à la résolution, déjà citée, de son Plénum, dont des extraits figurent ci-après :

**Résolution n° 24 relative à « la pratique judiciaire en matière de pots-de-vin et d'autres infractions de corruption », adoptée le 9 juillet 2013 par le Plénum de la Cour suprême de la Fédération de Russie**

*29. Une personne ayant remis un pot-de-vin, servi d'intermédiaire dans un acte de corruption ou pris part à un acte de corruption dans le contexte d'organisations à but lucratif ne peut être dégagée de sa responsabilité pénale pour avoir commis une infraction visée aux articles 291, 291.1 et 204, Partie 1 et Partie 2 du Code pénal russe en vertu des notes auxdits articles que dès*

*lors qu'elle déclare volontairement l'acte en question à un service autorisé à ouvrir une procédure pénale et qu'elle contribue activement à identifier et/ou à instruire l'infraction.*

*La déclaration de l'infraction (par écrit ou oralement) doit être réputée volontaire, quelles que soient les motivations de son auteur. Par contre, une déclaration qui est faite parce que la remise d'un pot-de-vin, l'intermédiation dans un acte de corruption ou la commission d'un acte de corruption dans le contexte d'organisations à but lucratif a été signalée aux autorités ne peut être considérée volontaire.*

*Contribuer activement à identifier et/ou à instruire une infraction pénale suppose que la personne accomplit des actes visant à identifier les personnes ayant pris part à l'infraction (corrupteur, corrompu, médiateur, personnes ayant accepté ou remis le pot-de-vin), à découvrir les biens remis en guise de pot-de-vin ou les objets de valeur, etc.*

*30. Dégager de sa responsabilité pénale un corrupteur ou l'auteur d'un acte de corruption dans le contexte d'organisations à but lucratif qui a activement contribué à identifier et/ou instruire l'infraction et à qui un pot-de-vin ou un objet de valeur a été extorqué ne signifie pas pour autant que les actes de la personne en question ne présentent pas les éléments d'une infraction. C'est pourquoi, cette personne ne peut être reconnue en tant que victime et réclamer la restitution des biens qui ont été remis à titre de pot-de-vin.*

*La remise d'un pot-de-vin ou d'un objet de valeur à la suite d'une extorsion doit être distinguée des actes – ne constituant pas une infraction – d'une personne contrainte de remettre de l'argent, des valeurs mobilières ou d'autres biens, d'octroyer des droits patrimoniaux ou de fournir des services patrimoniaux à un agent public ou à une personne exerçant des fonctions de direction dans une organisation à but lucratif ou autre, dans une situation d'extrême nécessité ou du fait de contraintes mentales (article 39 et partie 2 de l'article 40 du Code pénal russe), en l'absence d'autres moyens légitimes pour prévenir une atteinte aux intérêts, protégés par la loi, du propriétaire des biens ou des personnes dont il est le représentant. Dans ce cas, les biens reçus par l'agent public ou la personne exerçant des fonctions de direction dans une organisation à but lucratif ou autre doivent être rendus à leur propriétaire.*

*Les actes d'une personne à laquelle il a été demandé de verser un pot-de-vin ou de commettre un acte de corruption dans le contexte d'une organisation à but lucratif ne comportent aucun élément d'une infraction visée à l'article 291 ou aux parties 1 et 2 de l'article 204 du Code pénal russe dès lors qu'avant de remettre les objets de valeur, la personne le déclare volontairement au service autorisé à ouvrir une procédure pénale ou à conduire des activités d'enquête spéciales et que la remise des biens, l'octroi des droits patrimoniaux ou la fourniture des services patrimoniaux se font sous contrôle pour pouvoir appréhender en flagrant délit la personne ayant sollicité l'avantage correspondant. Dans ce cas, l'argent et les objets de valeur remis à titre de pot-de-vin ou d'avantage sont restitués à leur propriétaire ».*

51. Le GRECO se félicite que le Bureau du Procureur général et la Cour suprême aient analysé les dispositions du Code pénal régissant le moyen de défense spécial du regret réel et les affaires récentes dans lesquelles ce moyen a été invoqué. Il note aussi avec satisfaction que la résolution du Plénum de la Cour suprême a apporté des précisions sur la notion de « déclaration volontaire » d'une infraction et sur le fait de « contribuer activement à identifier et/ou instruire une infraction pénale » étant donné que les exigences qui sont obligatoires pour que ces dispositions soient appliquées dans la pratique. Tout en faisant remarquer que ces deux concepts figurent toujours au paragraphe 29 de la résolution de la Cour comme « des éléments indispensables à une exonération de responsabilité pénale »(c'est-à-dire que la nature obligatoire du regret réel

n'a pas été aboli), le GRECO convient que les risques d'abus de ce moyen de défense sont minimisés, dans les circonstances spécifiques de la Fédération de Russie, par l'application relativement limitée de ce moyen (22 personnes se sont vues exonérées de leur responsabilité pénale en 2013) et par les conditions juridiques rigoureuses qui doivent être remplies. Le GRECO comprend en outre que le maintien du regret réel est considéré par le pays comme un outil important servant à stimuler les signalements. Il conclut en conséquence que cette recommandation a été traitée de manière satisfaisante.

52. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

## **Thème II : Transparence du financement des partis politiques**

53. Il est rappelé que dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé 12 recommandations à la Fédération de Russie concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

### **Recommandation i.**

54. *Le GRECO a recommandé d'examiner les différentes lois et règles relatives au financement des campagnes électorales au niveau fédéral de sorte à éliminer les doublons et les incohérences, et établir un cadre juridique clair et solide.*
55. Les autorités russes indiquent qu'en application de cette recommandation, plusieurs actes législatifs ont été préparés pour optimiser les normes juridiques pertinentes au niveau fédéral et garantir leur cohérence. Premièrement, le 24 février 2014, la nouvelle Loi fédérale relative à l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie a été adoptée. Selon les autorités, cette loi a introduit des modifications majeures dans la procédure d'élection des députés de la Chambre basse du Parlement en l'adaptant aux réalités sociales et politiques modernes et en assurant la réglementation claire, indispensable, entre autres, des aspects relatifs à la transparence du financement des campagnes électorales.
56. Deuxièmement, la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie (CEC) a préparé un projet de loi fédérale « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie relatifs aux états financiers des partis politiques, des associations électorales et des candidats aux élections au sein d'institutions de l'État ou autonomes ». Ce projet prévoit d'abaisser les seuils de divulgation des données relatives aux donateurs dans le cadre des élections présidentielles et ajoute plusieurs articles complètement nouveaux au Chapitre 5 du Code des infractions administratives, qui établissent la responsabilité administrative des partis politiques, de leurs sections régionales et autres subdivisions structurelles enregistrées pour les infractions aux règles du financement général des partis politiques. Le projet de loi fédérale a été élaboré en consultation avec le ministère de la Justice ainsi qu'avec le Bureau du Procureur général et tient compte des observations formulées par l'Administration présidentielle. Le 12 juin 2014, le Président l'a soumis à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie en vertu de son droit d'initiative législative.
57. Troisièmement, le projet de loi fédérale « portant modification de la loi fédérale relative aux partis politiques » a été préparé par le ministère de la Justice avec la participation du ministère des Finances, de la CEC et de l'Institut de la législation et du droit comparé auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie. Il introduira de nouvelles règles relatives aux cotisations des

membres et aux prêts (crédits) contractés par un parti politique. Le 18 juin 2014, il a été adopté par la Douma d'État.

58. D'autre part, les règles relatives à la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie ont fait l'objet d'un examen, qui a été établi la nécessité d'annuler plus d'une centaine d'entre elles. Ce processus rentre dans sa dernière phase.
59. Le GRECO félicite les autorités d'avoir lancé une réforme législative destinée à combler les nombreuses lacunes et défaillances, comme en témoignent les paragraphes ci-après du présent rapport. Ceci étant, la plupart des informations communiquées par les autorités ne semblent pas répondre directement aux préoccupations sous-jacentes à cette recommandation. Le GRECO rappelle les conclusions de son Rapport d'Évaluation (paragraphe 90), qui faisaient état d'un haut degré de détail et de fragmentation des règles régissant spécifiquement le financement des campagnes électorales. Ces dernières comprennent, au niveau fédéral, non seulement trois lois particulièrement volumineuses (Loi fédérale relative aux garanties essentielles des droits électoraux et du droit de participation aux référendums des citoyens de la Fédération de Russie (LGE), Loi fédérale relative à l'élection du Président de la Fédération de Russie et Loi fédérale relative à l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie) mais aussi un grand nombre de résolutions et de décisions des commissions électorales et des institutions bancaires, qui ont été ré-adoptées pour chaque nouvelle élection à venir et dont le principal objectif est de donner des instructions aux fins d'une application uniforme de la loi. Les actes législatifs eux-mêmes ont subi de fréquentes modifications (plusieurs par an) et sont devenus dans la pratique une compilation d'actes normatifs et d'instructions, ce qui a incité un grand nombre de personnes à affirmer que la législation et les règles sont excessivement complexes, au détriment de la précision et de la clarté. Sous cet angle, il semble que l'examen des différentes lois et règles relatives au financement des campagnes électorales, tel que préconisé par la recommandation, n'a pas été réalisé par les autorités, que le cadre juridique en vigueur n'a pas été simplifié et que les doublons et incohérences n'ont pas été supprimés. L'une de ces incohérences, mise en évidence au paragraphe 91 du Rapport d'Évaluation, existe toujours et est liée au fait que les fonds électoraux peuvent être alimentés, entre autres, par des contributions de commissions électorales, si la loi le permet (article 58, paragraphe 5, lettre d) de la LGE). De même, le texte de la nouvelle Loi fédérale relative à l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie n'a pas été soumis à l'examen du GRECO et, compte tenu du fait qu'il n'est mentionné nulle part ailleurs dans le présent rapport, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure il a contribué à rectifier les défaillances comme l'affirment les autorités. Pour ce qui concerne la révision des règles adoptées par la Commission électorale centrale, le nombre d'entre elles qui devraient être annulées est impressionnant et dénote tout simplement la complexité du système. Tout en reconnaissant l'importance et saluant ce processus de révision, le GRECO émet le vœu que ces règles soient remplacées par des règles moins nombreuses, plus concises et de longue durée. En conclusion, il ne semble pas que la situation décrite dans le Rapport d'Évaluation ait considérablement évolué ni qu'un cadre juridique clair et solide soit désormais en place comme exigé par la recommandation.
60. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

61. *Le GRECO a recommandé de réaliser une enquête indépendante sur le financement politique (incluant le financement général des partis et le financement des campagnes électorales) en ce*

*qui concerne les flux financiers hors du champ d'application de la réglementation et, sur la base des conclusions d'une telle enquête, concevoir les mesures correctives nécessaires.*

62. Les autorités russes indiquent que, le 24 octobre 2012, la CEC a adopté la Résolution n° 146/1102-6 portant lancement du programme de recherche de son Conseil consultatif scientifique et méthodologique public pour apporter une aide scientifique, méthodologique et consultative aux participants au processus électoral en 2012. Le point 2.6 de ce programme prévoyait la réalisation d'une étude scientifique et analytique sur « l'expérience russe et internationale en matière de mise en œuvre de la législation relative à la transparence financière des activités des partis politiques ». Dans ce cadre, une étude portant sur les flux financiers politiques hors du champ d'application de la réglementation avait été commandée, via un appel d'offres public<sup>1</sup>, à une équipe d'experts indépendants composée, entre autres, du directeur de la Fondation pour l'étude des questions liées à la démocratie, qui est aussi membre de la Chambre publique de la Fédération de Russie et co-président de son groupe de travail sur le contrôle public du processus électoral, et du professeur assistant du département de droit constitutionnel et municipal de l'université de Kutafin (Académie de droit d'État de Moscou). Cette étude comportait une enquête, menée suivant une méthodologie sur mesure, pour évaluer les éventuels risques de manifestations de corruption politique et de violation des règles applicables au plafonnement des dons, aux dépenses et aux types de donateurs autorisés. Des experts, tels que des universitaires réputés, des professionnels de l'analyse des technologies électorales, des militants des droits de l'homme, des représentants d'organisations publiques et de partis politiques de premier plan ont aussi été invités à contribuer à l'élaboration de l'étude. À la fin de l'étude, il a été suggéré d'améliorer la divulgation des données sur les dons et donateurs et de continuer à développer les mécanismes et moyens à la disposition de la CEC pour prévenir, identifier et sanctionner les éventuels flux financiers illicites. Les autorités indiquent que ces suggestions ont été prises en compte dans les lois fédérales déjà adoptées et dans celles en cours de préparation, qui permettront toutes de résoudre les problèmes mis en évidence par l'étude.
63. Le GRECO se félicite de la réalisation d'une enquête indépendante sur le financement politique en ce qui concerne les flux financiers hors du champ d'application de la réglementation, laquelle enquête semble avoir été effectuée conformément aux règles de passation des marchés publics. Pour autant, des informations supplémentaires concernant la portée, le contenu et les conclusions de l'étude sont nécessaires pour pouvoir évaluer sa conformité avec la recommandation, en particulier pour ce qui est de l'analyse des difficultés spécifiques liées au financement général des partis et au financement des campagnes électorales (à savoir, les différentes formes d'abus en matière de dons, les paiements en numéraire de travaux et de services, les nombreux abus de fonction présumés, etc.) et des moyens proposés pour y remédier. De la même façon, les informations sur les mesures prises en vertu des conclusions de l'étude et des suggestions correspondantes sont insuffisantes et doivent être précisées. Enfin, et ce n'est pas le moins important, il n'est pas précisé si l'étude a déjà été publiée et/ou communiquée et examinée avec les partis politiques.<sup>2</sup> En conséquence, il ne peut être conclu que l'ensemble des aspects de cette recommandation ont été dûment pris en compte.

---

<sup>1</sup> Les autorités précisent que les règles relatives à la publication d'un tel appel d'offres étaient conformes à la Loi fédérale n° 94-FZ du 1<sup>er</sup> juillet 2005 concernant « l'attribution de marchés de biens, de travaux et de services pour l'État ou des collectivités » et à la loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés de biens, de travaux et de services, en particulier pour ce qui concerne la publication des avis sur internet, la fixation d'un délai raisonnable pour la transmission des offres et la mise en concurrence de quatre soumissionnaires à l'issue de laquelle le prestataire retenu a été choisi sur la base d'une évaluation indépendante de critères spécifiés.

<sup>2</sup> Le GRECO comprend que, le 12 Novembre 2013, cela a été discuté avec les représentants des partis qui sont membres du Conseil consultatif scientifique publique et méthodologique de la CEC.

64. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation iii.**

65. *Le GRECO a recommandé d'adopter des mesures appropriées pour s'assurer que la réglementation du financement des partis et des campagnes électorales ne soit pas rendue vaine par le phénomène d'abus de fonctions publiques.*

66. Les autorités russes indiquent que dans le cadre des campagnes électorales correspondantes, les commissions électorales et les services répressifs ainsi que d'autres services publics ont « redoublé de vigilance » pour prévenir les situations d'abus de fonction ou de statut aux fins du financement de partis politiques ou de campagnes électorales. En outre, les faits ayant conduit, entre le deuxième trimestre 2012 et septembre 2013, à l'ouverture d'une procédure administrative ou pénale, dont ceux visés aux articles 5.21 (retard de transfert de fonds publics à des commissions électorales, des candidats ou des associations électorales) et 5.45 (abus de pouvoirs officiels ou de statut en période électorale ou de campagne référendaire) du Code des infractions administratives (CIA) et à l'article 141 (entrave à l'exercice de droits électoraux ou à l'accomplissement de tâches par des commissions électorales) du Code pénal ont été vérifiés. Il en ressort que trois procédures ont été engagées pour des infractions administratives prévues à l'article 5.45 du CIA et aucune pour des infractions pénales. Par ailleurs, les autorités indiquent qu'à l'occasion des élections de 2013, aucune plainte concernant l'abus de fonctions publiques n'a été reçue et, dans les cas où de tels abus ont été identifiés, les auteurs étaient passibles d'une procédure administrative. Il est en outre prévu de continuer à prévenir les abus de fonction « tout en réglementant continuellement le financement des partis politiques et des campagnes électorales » par l'intermédiaire des services répressifs.

67. Pour ce qui concerne le financement des partis politiques et des campagnes électorales au moyen de virements bancaires (point spécifique soulevé par le Rapport d'Évaluation), à travers la lettre n° 146-T du 24 octobre 2012, la Banque centrale de la Fédération de Russie a émis de nouvelles instructions à l'intention des banques sur la procédure de remplissage des formulaires de virement électronique aux fins d'un don à un parti ou à un sujet électoral. En conséquence de cette mesure, en 2013, moins de 5 % de l'ensemble des dons ont été retournés à leurs émetteurs – qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales – en raison du caractère incomplet de l'ordre de paiement. Au cours du premier trimestre de 2014, moins de 2 % des dons ont été retournés à leurs émetteurs. En outre, entre 2011 et 2014, on a enregistré une hausse notable de la quote-part des personnes morales dans le financement de certains partis politiques.

68. Le GRECO prend note avec satisfaction de l'émission de nouvelles règles sur le remplissage des formulaires de virement électronique aux fins d'un don à un parti ou à un sujet électoral (auparavant, l'utilisation de programmes bancaires défectueux était dissuasive). S'il se félicite de l'examen des dossiers ouverts en vertu des dispositions pertinentes du Code des infractions pénales et administratives, le GRECO n'est pas convaincu de la minutie avec laquelle cet examen a été effectué dans la mesure où il s'est fondé uniquement sur les faits ayant conduit à l'ouverture d'une procédure et non pas sur les plaintes enregistrées. Par ailleurs, les trois procédures mentionnées ne semblent pas représentatives du problème potentiellement très répandu, tel qu'établi dans le Rapport d'Évaluation (voir paragraphe 93). Qui plus est, il n'est pas précisé ce que l'expression « redoublé de vigilance » implique concrètement ni comment les services répressifs peuvent prévenir les abus de fonction tout en *réglementant* le financement des partis politiques et des campagnes électorales, comme indiqué dans le Rapport de Situation.

Il aurait été préférable, par exemple, que les autorités donnent des informations et/ou des exemples de la manière dont le respect des règles – très élaborées et détaillées – interdisant l’abus de fonction a été assuré dans la pratique pendant les élections de 2013. En outre, aucune information n’a été communiquée sur les mesures prises pour remédier aux problèmes spécifiques identifiés pendant les élections susmentionnées ou aux autres problèmes relevés aux paragraphes 93 et 94 du Rapport d’Evaluation (à savoir, l’abus des médias publics et des équipements publics, l’abus du pouvoir de l’État pour intimider les opposants politiques et l’absence d’application des garanties contre l’abus de fonction par des agents publics). Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation n’a été mise en œuvre que partiellement.

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

#### **Recommandation iv.**

70. *Le GRECO a recommandé d’adopter des mesures adéquates pour garantir que les cotisations ne servent pas à contourner les règles de transparence applicables aux dons.*

71. Les autorités russes renvoient au projet de loi fédérale n° 385644-6 « portant modification de la loi fédérale relative aux partis politiques », élaboré par le ministère de la Justice avec la participation du ministère des Finances, de la CEC et de l’Institut de la législation et du droit comparé auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie. Ce projet introduit un amendement à l’alinéa « a » du point 1 de l’article 29 de la Loi fédérale n° 95 relative aux partis politiques, comme suit : « a) les droits d’entrée et d’adhésion, si leur paiement est prévu par le statut du parti politique. Le montant des droits d’entrée et d’adhésion payable par un membre de parti ne doit pas dépasser la limite maximale des dons d’une personne physique fixée par le point 8 de l’article 30 de la présente loi fédérale ». Les autorités indiquent en outre que, le 18 juin 2014, le projet de loi précité a été adopté par la Douma d’État.

72. Le GRECO se félicite de l’adoption par la Chambre basse du Parlement des amendements au projet de loi fédérale, qui permettront d’éviter que les cotisations soient utilisées pour contourner les règles de transparence applicables aux dons. Il note, en particulier, que le plafonnement fixé pour les dons d’une personne physique à un parti politique par an (à savoir 4 330 000 RUB / environ 89 546 EUR) ne sera pas appliqué aux droits d’entrée et d’adhésion des membres de partis. Par contre, comme les amendements ne sont pas encore entrés en vigueur, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

73. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

74. *Le GRECO a recommandé d’élaborer des lignes directrices pratiques à l’intention des partis politiques en matière d’évaluation des dons en nature.*

75. Les autorités russes indiquent qu’en application de cette recommandation, la CEC a élaboré, conjointement avec le ministère des Finances et le ministère du Développement économique, des lignes directrices pour aider les partis politiques à évaluer les dons en nature. Ces dernières ont été transmises à l’ensemble des partis politiques dans la Lettre n° 15-07-2463 publiée par la CEC le 12 juillet 2013. Ladite lettre décrit la procédure d’évaluation et de déclaration recommandée pour les partis et leurs sections régionales. Elle rappelle en particulier qu’en

application du point 7 de l'article 30 de la Loi fédérale relative aux partis politiques, lorsqu'un don n'est pas fait en numéraire, le parti (ou sa section régionale) doit en évaluer la valeur monétaire et saisir les données correspondantes, y compris les renseignements sur le donateur, dans ses états (comptables) financiers consolidés annuels. Cette évaluation doit être effectuée conformément à la Loi fédérale n° 402 relative aux normes de comptabilité, adoptée le 6 décembre 2011. En vertu de ces dispositions, les partis politiques (et leurs sections régionales) sont reconnus comme des entités économiques, tenues de tenir une comptabilité financière englobant les faits économiques, les actifs et passifs, les sources de financement des activités, les recettes et dépenses ainsi que d'autres éléments si tel est prévu par les normes fédérales. Aux termes du point 23 du Règlement n° 34 sur la comptabilité, la tenue des registres et l'établissement de rapports comptables en Fédération de Russie, adopté en 1998, la valeur marchande actuelle d'un bien reçu à titre gratuit par une personne morale, dont un parti politique, est calculée sur la base des prix en vigueur sur le marché pour ce bien ou un type de biens similaire à la date de l'enregistrement du bien dans les registres. La valeur marchande doit être calculée en fonction du prix en vigueur à la date d'acceptation du bien reçu à titre gratuit ou d'un type de biens similaire. Les données relatives à la valeur du bien doivent être justifiées par un document ou confirmées par l'examen d'un expert indépendant. Des dispositions identiques s'appliquent à tous les types de biens.

76. En l'absence de pièce justifiant la valeur marchande d'un don en nature, la lettre recommande aux partis politiques (et à leurs sections régionales) d'avoir recours à une évaluation par un expert indépendant, conformément à la Loi fédérale n° 135 relative aux activités d'évaluation en Fédération de Russie. Cette loi s'applique à l'estimation des actifs corporels individuels (objets), des éléments constituant le patrimoine d'une personne, dont certains types de biens (meubles et immeubles, y compris les entreprises), des droits de propriété et autres droits réels sur un patrimoine ou certains éléments le composant, des droits de créances (dettes), des travaux, des services, des informations et d'autres objets de droit civil susceptibles de constituer le chiffre d'affaires civil en application de la législation nationale. Si le prix établi dépasse le plafonnement annuel des dons (à savoir 4 330 000 RUB / environ 89 546 EUR pour une personne physique et 43 300 000 RUB / environ 895 464 EUR pour une personne morale), les règles générales relatives aux dons illicites s'appliquent. En d'autres termes, les biens doivent être restitués au donateur ou transférés au budget de l'État. Enfin, la lettre rappelle la responsabilité encourue en cas de manquement aux règles comptables fixées par la loi fédérale relative aux partis politiques et par l'article 15.11 du Code des infractions administratives (violation flagrante des règles relatives à la comptabilité, à la présentation des états financiers et à l'ordre et la période de conservation des pièces comptables, une « violation flagrante » désignant une falsification à hauteur d'au moins 10 % du contenu d'une ligne de l'état financier standard).
77. Le GRECO note avec satisfaction que des informations sur les dispositions juridiques applicables à l'évaluation des dons en nature susceptibles d'être reçus par un parti (ou l'une de ses sections régionales) dans l'exercice de ses activités ont été diffusées à l'ensemble des partis afin que lesdits dons puissent être inscrits dans leurs états (comptables) financiers consolidés annuels. Même si ces dispositions ne sont pas nouvelles, l'objectif était de rappeler aux partis les deux options d'évaluation des dons en nature prévues par les règles en vigueur, à savoir la justification des dons en bonne et due forme au moyen de factures, reçus ou autres documents financiers ou leur évaluation par un expert indépendant. Le GRECO se félicite que la lettre d'information de la CEC invite expressément les partis à demander une évaluation indépendante lorsque la valeur exacte d'un don en nature ne peut pas être dûment justifiée. En revanche, s'agissant de la première option, il rappelle les conclusions du Rapport d'Évaluation (paragraphe 97), qui soulignaient les écarts considérables observés dans l'évaluation de dons en nature similaires

entre les différents partis politiques. Eu égard à ce qui précède, la diffusion d'informations complémentaires pourrait être nécessaire pour éviter les situations où des dons en nature sont utilisés pour contourner les règles relatives au plafonnement des dons. Le GRECO encourage les autorités à prendre d'autres mesures pour garantir la conformité avec cette recommandation et conclut que cette dernière a été partiellement mise en œuvre.

78. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation vi.**

79. *Le GRECO a recommandé d'assurer que les prêts accordés aux partis politiques ne soient pas utilisés pour contourner les règles de financement politique, en particulier lorsque les conditions auxquelles ils ont été consentis s'éloignent des conditions habituelles du marché et lorsqu'ils s'accompagnent d'une remise ou annulation de créance.*

80. Les autorités russes renvoient au projet de loi fédérale déjà cité portant modification de la loi fédérale relative aux partis politiques, en vertu duquel plusieurs articles dignes d'intérêt aux fins de la présente recommandation, à savoir les articles 29 (financement d'un parti politique), 30 (dons à un parti politique et à sa section régionale) et 34 (établissement d'un rapport financier par un parti politique) seront modifiés. En application des nouvelles dispositions proposées, un parti politique et ses sections régionales seront autorisés à conclure des accords de prêts et de crédit d'un montant ne dépassant pas cinq fois le montant des dons annuels d'une personne physique ou d'une personne morale, respectivement, comme établi par le point 8 de l'article 30. Si l'obligation au titre d'un tel accord prend fin pour d'autres raisons que son exécution ou parce que son exécution est assurée par un autre bailleur de fonds ou créancier, la somme de l'obligation non exécutée est soumise aux dispositions de l'article 30 concernant les dons illicites. En d'autres termes, les dons sont restitués ou transférés au budget de l'État. En outre, les informations sur les collectes et les dépenses de fonds par un parti politique visées à l'article 34 comprendront désormais les informations relatives aux accords de prêt et/ou de crédit conclus par un parti, au bailleur de fonds (créancier), aux modalités, au montant en principal (sans les intérêts), au taux d'intérêt annuel, aux biens gagés et aux garanties et cautions fournis pour garantir les obligations. Les autorités rappellent que le 18 juin 2014, le projet de loi ci-dessus a été adopté par la Douma d'État.

81. Le GRECO se félicite de l'adoption, par la Chambre basse du Parlement, du projet de loi fédérale, qui vise à éviter que les prêts accordés à des partis politiques ne soient utilisés pour contourner les règles de financement politique, en particulier lorsque leurs modalités s'écartent des conditions habituelles du marché et qu'ils s'accompagnent d'une remise ou d'une annulation de créance. Il note que la réception de tels prêts est proportionnelle aux dons de personnes physiques et de personnes morales, respectivement, qu'il est obligatoire de déclarer les modalités et conditions de chaque prêt et, si l'obligation contractée au titre d'un accord de prêt ou de crédit prend fin pour d'autres raisons que son exécution ou parce que son exécution est assurée par un autre bailleur de fonds ou créancier, que la somme de l'obligation non exécutée est soumise aux conditions relatives aux dons illicites. En attendant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

82. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation vii.**

83. *Le GRECO a recommandé d'envisager de réduire, à un niveau approprié, les seuils de divulgation actuels de 10 000 EUR (dons de personnes morales à un parti politique) et 1 000 EUR (dons de personnes physiques au fonds électoral d'un candidat à une élection présidentielle).*
84. Les autorités russes renvoient, premièrement, à la Résolution n° 234/1483-6 de la CEC du 5 juin 2014 concernant les états financiers consolidés annuels des partis, qui a baissé le seuil de divulgation des dons d'une personne morale à un parti politique à 300 000 RUB / environ 6 250 EUR. Elles renvoient, deuxièmement, au projet de loi fédérale, déjà cité, « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie relatifs aux états financiers des partis politiques, des associations électorales et des candidats aux élections au sein d'institutions de l'État ou autonomes », en vertu duquel il est prévu de modifier le point 8 de l'article 62 de la Loi fédérale n° 19 relative à l'élection du Président de la Fédération de Russie (LEPR) et le point 13 de l'article 58 de la Loi fédérale n° 67 relative aux garanties essentielles des droits électoraux et du droit de participation aux référendums des citoyens de la Fédération de Russie (LGE) en ramenant les seuils de déclaration à 200 000 RUB / environ 4 136 EUR pour les personnes morales et à 20 000 RUB / environ 413,6 EUR pour les personnes physiques. Elles indiquent que le 12 juin 2014, ce projet de loi fédérale a été transmis à la Douma d'État pour adoption. Les autorités font enfin état de leur intention de baisser le seuil de divulgation actuel pour les dons d'une personne morale à un parti politique dans le contexte des élections à la Douma d'État.
85. Le GRECO se félicite que les autorités aient prêté toute l'attention voulue à la mise en œuvre de cette recommandation. Il approuve la réforme législative qui a été engagée en vue de réduire de 50 % les seuils de déclaration en vigueur pour les dons des personnes physiques et des personnes morales en vertu de la LEPR et de la LGE (cette dernière constituant un acte législatif de référence applicable à tous les types de scrutins). Une fois adoptées, les modifications de la LEPR ramèneront le seuil pour les personnes physiques à 413,6 EUR, ce qui est pleinement conforme à la recommandation. Les modifications de la LGE introduiront des modifications similaires pour les dons à un fonds électoral par les personnes physiques mais diminueront aussi les seuils pour les personnes morales, comme suit : 4 136 EUR pour les dons à un parti ou à un candidat à une élection et 25 000 RUB / environ 517 EUR pour les dons à la section régionale d'un parti. Il s'agit là d'efforts législatifs dignes d'éloges, qui sont censés être suivis de modifications similaires à la Loi fédérale relative à l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie. Le GRECO se félicite en outre de la révision des règles de déclaration relatives aux états financiers annuels consolidés des partis politiques (ceux-ci entreraient en vigueur en janvier 2015). Même si les autorités avaient seulement été priées de tenir compte de cette recommandation, le GRECO se réjouit de ce qu'elle a suscité des initiatives prometteuses d'ordre législatif et autre. Par conséquent, il est conclu que la recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.
86. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation viii.**

87. *Le GRECO a recommandé (i) de clarifier le concept d'une alliance entre un parti politique et une association civile ; et (ii) d'explorer les possibilités d'améliorer la transparence du financement*

*des entités, telles que les groupes d'intérêt et associations civiles non enregistrées, qui ont pour but de soutenir un parti politique, y compris pendant les campagnes électorales.*

88. Concernant la partie (i) de la recommandation, les autorités russes font référence au projet de loi fédérale, déjà cité, « portant modification de la loi fédérale relative aux partis politiques », en vertu duquel il est prévu de clarifier la notion d'une alliance entre un parti politique et une association civile. Plus précisément, l'alinéa (h) du point 1 et le point 1.1 de l'article 26 de la loi préciseront désormais qu'une telle alliance ne peut être conclue qu'en « vue de participer à une élection ». Les autorités rappellent aussi que le projet de loi ci-dessus a été adopté en première lecture par la Douma d'État. Par ailleurs, aux fins de l'application de l'article 32, paragraphe 3 de la loi fédérale n° 7 « sur les organisations à but non lucratif », le ministère de la Justice, en tant qu'organe de surveillance, a approuvé des formulaires de déclaration financière pour ces entités ainsi que des lignes directrices pertinentes. Selon les autorités, les déclarations contribuent à une plus grande transparence financière des entités en question, en particulier les déclarations des partis politiques ; en conséquence, le contrôle du financement des partis et des organisations à but non lucratif ayant un objet similaire est assuré. Tous les états financiers sont publiés sur le site : <http://unro.minjust.ru>.
89. S'agissant de la partie (ii) de la recommandation, les autorités signalent que plusieurs mesures ont été prises. Le 6 décembre 2012, la CEC a tenu une table ronde sur la « garantie financière des activités des partis politiques en période de réforme politique ». Cette réunion s'est déroulée en présence de représentants des partis politiques, d'organismes publics, d'associations civiles spécialisées dans le domaine du droit électoral et de la transparence des élections, de chercheurs et d'experts. La question du financement des groupes d'intérêt et des associations civiles non enregistrées qui soutiennent des partis a aussi été abordée. Les participants ont fait plusieurs propositions sur les moyens d'améliorer la transparence du financement politique, en particulier : a) demander à la CEC d'organiser des formations à l'intention des partis politiques pour améliorer la qualité de leurs relations et du contrôle interne au sein des partis ; b) accroître le contrôle public sur le financement des partis politiques ; c) renforcer les ressources financières et humaines de la CEC en sa qualité d'organe indépendant chargé de contrôler les activités financières des partis politiques ; d) envisager la possibilité de préparer un acte juridique réglementant la publicité politique en dehors des campagnes électorales ; et e) instaurer des déductions fiscales pour les donateurs. Un grand nombre de ces préconisations se sont déjà traduites par des actes concrets, décrits ci-après.
90. La CEC a régulièrement organisé des sessions de formation pour les représentants des partis. La plus notable sur « les relations pratiques entre les commissions électorales et les partis politiques et l'exercice du droit de ces derniers de participer à des élections au sein d'organes des autorités centrales des sujets de la Fédération de Russie » a été organisée le 24 avril 2013 sous forme de vidéoconférence. Selon les autorités, outre les représentants des commissions électorales de l'ensemble des sujets de la Fédération, cette session a réuni plus de 60 représentants de 39 partis politiques enregistrés et de leurs sections régionales. Comme l'indique son titre, elle a notamment porté sur les méthodes de travail et les formes de relations entretenues par les commissions électorales avec les partis politiques en période de préparation de scrutin, compte tenu de la récente augmentation, considérable, du nombre de partis politiques dans le pays.
91. En plus, deux fois par an, des réunions sont tenues avec des représentants des partis politiques sur la préparation et la communication de leurs états financiers, et plus précisément sur : les nouveautés législatives ; les éclaircissements concernant l'enregistrement des différents types de

transactions, y compris le financement alloué par les partis à d'autres entités juridiques (telles que des associations de jeunes et de femmes, fondations de recherche, etc.) et tout appui ayant des implications financières apporté par de telles entités aux partis eux-mêmes de sorte à contourner les règles notamment en matière de dons ; les résultats de la déclaration trimestrielle des sections régionales des partis, etc. Les conclusions de ces réunions servent de base à l'amélioration des règles pertinentes.

92. Par ailleurs, la CEC a conclu un accord avec le groupe de presse international « Interfax » (Interfax CJSC), partenaire de la plus grande agence mondiale Dun & Breadstreet corporate information, en vertu duquel elle s'engage à diffuser des informations sur le financement des partis politiques, les ressources collectées et dépensées au titre des fonds électoraux ainsi que les résultats des vérifications des états financiers des partis politiques, des candidats aux élections et des associations électorales. En contrepartie, la CEC a acquis le droit, pour les besoins de la vérification des états financiers et des données sur les ressources collectées et dépensées au titre des fonds électoraux, d'utiliser la base de données internationale contenant des informations sur les personnes morales et les entrepreneurs individuels. Ce système lui permet de vérifier rapidement les données sur les actifs inscrits au capital social d'une personne morale, le versement de dons à des fonds électoraux ou des partis politiques ainsi que d'autres données importantes sur le plan juridique pour identifier les donateurs illicites. Selon la CEC, l'utilisation de ce système au premier trimestre 2014 lui a permis d'identifier et d'empêcher le recours à des dons illicites par des partis politiques à hauteur de 35 millions RUB / environ 729 433 EUR.
93. Le GRECO prend note des informations communiquées. Concernant la partie (i) de la recommandation, une fois entrés en vigueur, les amendements prévus à la loi fédérale relative aux partis politiques (LPP) limiteront clairement l'objet d'une alliance conclue – par écrit – entre un parti politique et une association civile à la participation conjointe à une élection. Le GRECO se félicite de la mise au point, par le ministère de la Justice, de formulaires de déclaration financière pour les entités à but non lucratif, qui permettent d'assurer un contrôle financier annuel de celles qui ont le même objet qu'un parti politique. Ceci étant, il continue à craindre qu'en période électorale, ces entités à but non lucratif ne soient pas soumises aux mêmes régimes de contrôle et règles de divulgation (autrement dit, l'obligation de communiquer des informations sur les donateurs et les dépenses) que les partis politiques. De ce fait et en attendant l'entrée en vigueur de ce projet de loi fédérale, il est conclu que cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.
94. Concernant la partie (ii) de la recommandation, aucune action digne de ce nom ou presque n'a été entreprise pour améliorer la transparence du financement des groupes d'intérêt et organisations civiles non enregistrées, qui opèrent sans comptabilité officielle en raison de leur nature juridique particulière et dont le but est de soutenir un parti politique que ce soit dans le contexte ou hors du contexte d'une campagne électorale. Ainsi que l'ont souligné les paragraphes 100 et 101 du Rapport d'Evaluation, le financement des types d'entités susmentionnés et similaires n'est pas réglementé par la LPP ou la législation électorale. Par conséquent, les comptes de ces entités ne sont pas pris en considération dans les comptes et les registres des partis politiques, leurs dépenses liées à des élections (par exemple, dépenses relatives à leurs activités de campagne propres) n'étant pas visées par le régime établi de déclaration des ressources financières électorales. Cette situation peut expliquer la perception existante d'un financement largement occulte des campagnes électorales. Au vu de ce qui précède, le GRECO ne peut pas conclure que cette partie de la recommandation a été mise en œuvre.

95. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation ix.**

96. *Le GRECO a recommandé d'adopter des dispositions claires déterminant le commencement de la période des « activités de campagne » afin de pouvoir enregistrer de façon exacte et détaillée l'ensemble des activités financières qui ont lieu pendant cette période.*
97. Les autorités russes rendent compte d'une analyse des règlements et des pratiques répressives en vigueur. Cette analyse a conclu à la clarté et à la suffisance des critères établis, qui prévoient une transition en ce qui concerne l'obligation de déclaration d'un parti politique – transition de la comptabilisation des flux financiers liés aux activités ordinaires des partis (conformément à la Loi fédérale « sur les partis politiques ») vers la comptabilisation des flux financiers liés à l'implication des partis dans une campagne électorale (conformément aux lois électorales pertinentes). D'autre part, les autorités rappellent que les états financiers consolidés annuels des partis doivent inclure – sous une rubrique distincte – leurs recettes et dépenses électorales. Cependant, pour dissiper les préoccupations du GRECO, le projet de loi fédérale, déjà cité, « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie relatifs aux états financiers des partis politiques, des associations électorales et des candidats aux élections au sein d'institutions de l'État ou autonomes » introduira plusieurs nouveaux articles au Chapitre 5 du Code des infractions administratives (CIA) pour établir la responsabilité des partis politiques, de leurs sections régionales et autres subdivisions structurelles enregistrées en cas d'infractions aux règles financières, en particulier pendant la période s'écoulant entre le moment où un parti lance le processus de désignation d'un candidat à une élection / d'une liste de candidats et le début de la campagne électorale dudit candidat / de l'association électorale (parti politique) ou, en d'autres termes, jusqu'à la présentation du dossier de candidature correspondant à la commission électorale.
98. Le GRECO rappelle ses conclusions (paragraphe 102 du Rapport d'Évaluation), à savoir qu'actuellement, la période des activités de campagne commence le jour de la nomination d'un candidat ou d'une association électorale et les dépenses liées aux activités de campagne ne peuvent être encourues qu'à compter du jour de l'établissement d'un fonds électoral ou d'un compte électoral spécial. En revanche, d'autres dispositions définissent les « activités de campagne » en tant qu'activités mises en œuvre au cours de la campagne électorale, qui s'étalent sur une période plus longue, à compter du jour de la publication officielle d'une décision d'organiser des élections. De l'avis du GRECO, la réglementation en vigueur a été une source de confusion et a conduit à l'établissement d'états financiers incomplets en particulier au cours de la campagne électorale. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO observe qu'au lieu de réformer les lois électorales pertinentes, les autorités ont choisi de réviser le CIA et ce, seulement en ce qui concerne les partis politiques. Comme il ressort clairement de leurs textes, les projets des articles 5.64 (non-respect de la procédure et du délai de transmission des états financiers consolidés et des informations relatives aux ressources collectées et dépensées au titre des fonds), 5.65 (utilisation de fonds et d'autres biens illicites pour financer les activités d'un parti politique), 5.66 (financement illicite d'activités d'un parti politique) et 5.67 (non-respect du délai de restitution au donateur ou de transfert au budget de l'État par un parti politique de dons en numéraire et d'autres biens illicites) du CIA s'appliquent exclusivement au financement général des partis politiques ainsi qu'aux déclarations correspondantes et sont sans rapport avec le financement et la conduite des campagnes électorales (ce qui est d'ailleurs clairement indiqué à l'article 5.65 du CIA). De ce fait, les dépenses engagées par un parti politique pendant la période spécifiée par les autorités continueront à être enregistrées dans ses états financiers trimestriels

et annuels mais pas dans les états d'une campagne électorale. Ainsi, elles échapperont aux régimes de contrôle et de divulgation applicables en période électorale. En conclusion, le GRECO ne peut que souligner le manque de mesures dignes de ce nom visant à introduire des dispositions claires dans la législation électorale pertinente en vue de fixer plus précisément le début d'une campagne « électorale », comme préconisé dans la recommandation, et de faire en sorte que l'activité financière des partis politiques pendant cette période puisse être précisément et dûment enregistrée dans le dossier de campagne correspondant et soumise aux règles de contrôle et de divulgation applicables en période électorale. Néanmoins, étant donné que quelques mesures ont été prises pour tenter de répondre aux préoccupations exprimées, il est conclu que la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

99. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation x.**

100. *Le GRECO a recommandé i) de veiller à ce que les partis politiques soient assujettis à un audit indépendant de leurs comptes et des comptes relatifs aux campagnes électorales, réalisé par des auditeurs agréés, conformément à la législation fédérale ; et ii) de veiller à la conformité d'un tel audit avec les normes internationales.*
101. Les autorités russes font valoir le projet de loi fédérale, déjà cité, « portant modification de la loi fédérale relative aux partis politiques », en vertu duquel il est prévu d'ajouter un point 6 à l'article 35 (vérification de l'exécution des obligations en matière de comptabilité et de dépenses de fonds par un parti politique), libellé comme suit : « Un parti politique qui bénéficie d'un financement public ou qui reçoit des dons annuels d'un montant total au moins égal à 60 millions RUB / environ 1 250 460 EUR ou dont les dépenses dans une année civile sont d'au moins 60 millions RUB est soumis à un audit obligatoire dans l'ordre prescrit par la législation de la Fédération de Russie relative aux activités d'audit. » Cette proposition législative a été préparée sur la base d'un état des lieux dans près de 28 pays au niveau de développement économique variable, réalisé par le ministère de la Justice principalement sous la forme d'une recherche documentaire. Les autorités rappellent que, le 18 juin 2014, le projet de loi précité a été adopté par la Douma d'État.
102. Elles indiquent par ailleurs qu'aux termes du point 4 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5 de la Loi fédérale n° 307 relative aux activités d'audit, l'audit est obligatoire pour les organisations dont le total des actifs au bilan dépasse 60 millions RUB à la fin de l'année fiscale précédente. En outre, en application de l'alinéa 5 de la partie 1 de l'article 5 de la même loi, un audit obligatoire est réalisé si l'organisation établit et/ou publie des états comptables (financiers) consolidés.
103. La recommandation visant à soumettre à un audit obligatoire les comptes électoraux spéciaux des sujets dans le contexte des élections fédérales – eu égard à l'importance des flux financiers en jeu – a aussi fait l'objet d'un examen, qui a abouti à une conclusion négative pour les raisons suivantes : le caractère ciblé des financements collectés sur les comptes électoraux spéciaux, la durée de vie relativement courte de ces comptes et la nécessité de provisionner à un stade précoce de la campagne une enveloppe financière non négligeable pour un audit qui sera réalisé à l'issue de ladite campagne (une obligation de gel d'une somme suffisante sur un compte électoral spécial devrait être appliquée par une banque ou une commission électorale compétente), qui constitue un obstacle financier supplémentaire.

104. Pour ce qui concerne la conformité des audits avec les normes internationales, en octobre 2013, la Douma d'État a adopté en première lecture le projet de loi fédérale n° 316841-6 « portant amendement à [...] la Loi fédérale « sur l'audit introduisant les normes internationales d'audit », qui prévoit l'application des normes internationales d'audit approuvées par l'International Federation of Accountants.
105. Le GRECO approuve la réforme législative visant à soumettre le financement général des partis politiques à un audit indépendant et conforme aux normes internationales d'audit. Il se félicite que cette obligation repose sur des critères objectifs et transparents, dont en particulier le niveau de revenu et le niveau des dépenses de fonds. Ces critères sont pleinement conformes aux dispositions de la loi fédérale relative aux activités de comptabilité, qui s'appliquent à un large éventail d'organisations mais pas encore aux partis politiques (voir paragraphe 104 et note de bas de page 138 du Rapport d'évaluation). De même, le GRECO se réjouit de ce que la question de l'élargissement du périmètre de l'audit obligatoire aux recettes collectées et dépenses effectuées dans le cadre des élections fédérales a été dûment examinée, même si la conclusion tirée a été négative. Le GRECO félicite les autorités pour ces avancées majeures et les encourage à mener la réforme rapidement et efficacement à bien. Compte tenu du fait qu'un des deux projets n'a pas encore été adopté par le Parlement et que l'autre n'est pas encore en vigueur, il est conclu que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.
106. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xi.**

107. *Le GRECO a recommandé i) de désigner un organe indépendant pour superviser de façon efficace la mise en œuvre du financement ordinaire des partis politiques, et le doter de pouvoirs (dont le pouvoir d'imposer des sanctions) et ressources appropriés ; ii) de renforcer l'indépendance des commissions électorales en matière de surveillance du financement des partis et des campagnes électorales ; iii) d'augmenter les ressources financières et humaines dont disposent les commissions électorales afin que ces dernières puissent assurer un contrôle plus consistant et proactif des rapports financiers relatifs au financement général des partis et au financement des campagnes électorales.*
108. Concernant la partie (i) de la recommandation, les autorités russes mettent en avant le projet de loi fédérale, déjà cité, « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie relatifs aux états financiers des partis politiques, des associations électorales et des candidats aux élections au sein d'institutions de l'État ou autonomes », qui propose d'ajouter au Chapitre 5 du Code des infractions administratives (CIA) de nouveaux articles 5.64 – 5.67 en vue d'établir la responsabilité administrative des partis politiques, de leurs sections régionales et autres subdivisions structurelles enregistrées pour les infractions aux règles du financement général des partis politiques (voir paragraphes 97 et 98 ci-dessus). Les procédures administratives visées à ces articles seront engagées par des membres des commissions électorales concernées jouissant d'un droit de vote, spécifiquement désignés par leur commission respective à la majorité simple. Les autorités affirment que cette mesure renforcera l'indépendance des commissions en leur qualité d'organes chargés de contrôler le financement des partis et des campagnes électorales, comme exigé par la partie (ii) de la recommandation.
109. S'agissant de la partie (iii) de la recommandation, en application de la résolution n° 155/1166-6 adoptée le 26 décembre 2012 par la CEC, l'effectif du service administratif de la CEC a été porté à un total de 302 employés, ce qui signifie que l'effectif chargé du contrôle du financement des

partis politiques a été porté à de 24 à 33 agents. En outre, le 26 décembre 2013, la CEC a conclu un accord de coopération avec le Service fédéral de surveillance financière prévoyant un échange de données approfondi entre les deux organismes. Par ailleurs, des mesures sont prises pour intégrer la CEC dans le système de collaboration interinstitutionnelle électronique se débarrassant ainsi de la correspondance sur papier.

110. Pour ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, le GRECO se félicite qu'il soit prévu de retirer le pouvoir d'imposer des sanctions pour les infractions aux règles du financement général des partis au ministère de la Justice en sa qualité d'institution en charge du contrôle général des associations civiles, dont les partis politiques. Il est rappelé qu'aux termes des règles précédemment en vigueur, même si dans la pratique la surveillance était exercée par la CEC et l'administration fiscale fédérale, il fallait recourir au ministère de la Justice lequel était habilité à prendre des sanctions (à savoir un avertissement écrit et après deux avertissements, une suspension d'activité de six mois et la liquidation du parti). Le GRECO relève que dans le nouveau système, les procédures administratives seront engagées par la commission électorale compétente, tandis que l'imposition de sanctions sera décidée par des juges de paix ou des tribunaux de première instance. Cette évolution constituerait une nette amélioration, en particulier pour ce qui est de soumettre le financement général des partis et le financement des campagnes électorales à des régimes de surveillance et de sanction globalement similaires. Malgré ce développement positif, il convient de faire une observation : il semblerait que le double contrôle externe du financement général des partis politiques, qui se répartit entre la CEC et l'administration fiscale fédérale, ait été conservé. Le GRECO rappelle que la CEC était seulement chargée de vérifier les rapports des recettes et des dépenses trimestriels ainsi que les états financiers annuels des partis pour ce qui concerne l'origine et la valeur des biens reçus sous forme de droits d'entrée et d'adhésion des membres ou de dons d'autres personnes, alors que l'administration fiscale était responsable du contrôle des rapports comptables financiers et des états financiers consolidés annuels pour ce qui est de l'origine des revenus, des sommes en numéraire reçues, des dépenses et des impôts. Cette manière de faire avait été critiquée dans le Rapport d'Évaluation (voir paragraphe 106), au motif du chevauchement de tâches remplies par deux services différents. Pour toutes les infractions identifiées, les nouvelles dispositions législatives imposeraient aussi à l'administration fiscale fédérale de s'adresser à la CEC pour l'ouverture d'une procédure administrative, ce qui pourrait se révéler contraignant. Gardant à l'esprit cette contrainte et du fait que le projet de Loi fédérale est en attente au Parlement, le GRECO conclut que cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre. La partie de cette recommandation ayant trait à l'attribution de ressources suffisantes est analysée au paragraphe 112 ci-après.
111. Concernant la partie (ii) de la recommandation, le GRECO regrette que les informations communiquées par les autorités ne permettent pas de conclure à un renforcement de l'indépendance des commissions électorales pour ce qui concerne le contrôle du financement des partis et des campagnes électorales. Le mode d'élection des commissions n'a pas évolué<sup>3</sup>, et rien n'indique que des mesures spécifiques aient été prises pour apaiser la forte méfiance de l'opinion publique liée à l'influence que l'appareil de l'État exercerait prétendument sur les commissions électorales (voir paragraphe 108 du Rapport d'Évaluation).

---

<sup>3</sup> Le GRECO rappelle que les membres de la CEC sont nommés par le Parlement – qui comprend principalement des membres du parti au pouvoir – et par le Président, qui va généralement dans le sens du parti au pouvoir. Les membres des commissions régionales sont nommés sur proposition des partis politiques et d'autres associations civiles à condition que la moitié d'entre eux soient nommée par l'assemblée législative régionale et l'autre moitié par un haut fonctionnaire du sujet fédéral concerné (la moitié des membres peuvent être des fonctionnaires d'État ou municipaux) ; la désignation des membres des commissions électorales de niveau inférieur est laissée à la discrétion des commissions électorales de niveau supérieur.

112. S'agissant de la partie (iii) de la recommandation, l'augmentation de l'effectif du service administratif de la CEC ainsi que la conclusion d'un accord en la CEC et l'unité de renseignement financier sont à saluer. Le GRECO fait remarquer toutefois que ce renforcement du personnel ne s'est apparemment pas traduit par la réalisation de contrôles circonstanciés et d'analyses complexes, tels qu'exigés par la recommandation, par opposition aux contrôles purement formels effectués par le système automatisé de l'État « Élections », qui n'ont pour but que de vérifier l'exactitude mathématique des comptes (voir paragraphe 108 du Rapport d'Évaluation). Qui plus est, aucune information n'a été fournie pour attester de l'augmentation des ressources financières spécifiquement aux fins d'un contrôle plus approfondi et proactif des rapports financiers englobant aussi bien le financement général des partis que le financement des campagnes électorales. Au vu de ce qui précède, le GRECO peut seulement conclure que cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.
113. Dans la mesure où une partie de cette recommandation a été partiellement mise en œuvre (bien que les deux autres n'ont pas été mises en œuvre), le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xii.**

114. *Le GRECO a recommandé i) de définir les infractions aux règles relatives au financement général des partis politiques; ii) de veiller à ce que les représentants pertinents des partis soient tenus pour responsables des infractions aux règles relatives au financement des partis et au financement des campagnes ; iii) de revoir les sanctions en vigueur pour les infractions aux règles relatives au financement politique dans le but de s'assurer qu'elles sont efficaces, proportionnées et dissuasives.*
115. Les autorités russes renvoient au projet de loi fédérale, déjà cité, « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie relatifs aux états financiers des partis politiques, des associations électorales et des candidats aux élections au sein d'institutions de l'État ou autonomes ». Ce projet prévoit l'introduction de nouveaux articles 5.64-5.67 (voir paragraphes 97 et 98 ci-dessus) au Chapitre 5 du Code des infractions administratives en vue d'instaurer la responsabilité administrative des partis politiques, de leurs sections régionales et autres subdivisions structurelles enregistrées pour les infractions aux règles du financement général. Les autorités insistent sur le fait que le projet de loi établit la responsabilité personnelle des représentants des partis politiques et garantit l'efficacité, la pertinence et l'effet dissuasif des sanctions. Enfin, il est rappelé que le projet de loi est actuellement en attente devant la Douma d'État.
116. Le GRECO réaffirme sa satisfaction quant à la réforme législative visant à instaurer la responsabilité administrative des partis politiques pour les infractions aux règles régissant leur financement général. Concernant la partie (i) de la recommandation, il se félicite de la définition d'infractions concrètes, à savoir le non-respect de la procédure et du délai légal de transmission des états financiers consolidés et des informations relatives aux ressources collectées et dépensées (y compris la présentation d'informations incomplètes ou délibérément falsifiées), l'utilisation de fonds et d'autres biens illicites pour financer les activités d'un parti politique (fonds reçus d'une source interdite par la loi ou dépassant le plafond fixé), le financement d'un parti politique par le biais d'une personne fictive et le non-respect du délai de restitution des dons illicites. Une fois adoptées, ces dispositions satisferont clairement aux exigences de la recommandation. Par conséquent, le GRECO conclut que cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

117. S'agissant de la partie (ii) de la recommandation et de la possibilité de tenir les représentants compétents des partis pour responsables des violations aux règles régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, le GRECO rappelle d'abord et avant tout que le projet de loi fédérale ne s'applique qu'au financement général des partis politiques et pas au financement des campagnes électorales. Il fait remarquer que le projet de loi prévoit des sanctions pour les infractions commises par a) les personnes responsable des activités financières d'un parti, désignées en tant que telles conformément au statut du parti, b) les (chefs) comptables des partis et c) tout membre d'un parti (pour certaines infractions spécifiques, telles que la réception de fonds d'une source illicite). Ce durcissement du régime de sanction est une avancée majeure. Une fois adopté, le projet de loi satisfera aux exigences de la partie de la recommandation relative aux sanctions prévues pour les infractions aux règles régissant le financement général des partis. De nouvelles informations ont été communiquées au sujet des infractions aux règles de financement des campagnes commises par des représentants de partis. Rappelant ses conclusions figurant au paragraphe 110 du Rapport d'Évaluation, le GRECO encourage les autorités à introduire des modifications à l'article 5.19 (utilisation d'aide matérielle illicite pour une campagne électorale) du CIA afin que des sanctions adaptées puissent être prises à l'encontre de toutes les personnes y étant énumérées mais aussi de tout membre d'un parti. Au vu de ce qui précède et compte tenu du fait que le projet de loi est en attente devant le Parlement, le GRECO conclut que cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.
118. Concernant la partie (iii) de la recommandation et le financement général des partis, le GRECO se félicite qu'il soit prévu d'introduire des sanctions administratives sous forme d'amendes financières plus souples à infliger aux partis pour toute infraction dans ce domaine. Ceci étant, les autorités doivent clarifier le lien de corrélation entre les dispositions des articles 39 et 41 de la loi fédérale relative aux partis politiques (suspension d'activité et liquidation d'un parti politique) et les dispositions des projets d'articles 5.64 – 5.67 du CIA, et préciser lequel des deux régimes de sanction prévaut sur l'autre et si les deux peuvent être appliqués simultanément. Le GRECO considère que le deuxième serait trop strict. Il doute en outre de l'effet dissuasif des nouvelles sanctions proposées. Ces dernières, comprises entre 2 000 RUB / environ 41,93 EUR et 50 000 RUB / environ 1 048 EUR, sont insignifiantes dans le cas d'infractions mettant en jeu des montants potentiellement beaucoup plus élevés, que celles-ci aient été commises par un parti ou par une personne physique ou morale. Le GRECO estime qu'il en va de même pour les sanctions applicables aux infractions aux règles relatives aux campagnes électorales (voir paragraphe 110 du Rapport d'Évaluation). Faute d'informations complémentaires, le GRECO ne peut pas conclure que l'ensemble des aspects de cette partie de la recommandation ont été dûment mis en œuvre. Par conséquent, elle n'a pas été mise en œuvre.
119. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

120. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Fédération de Russie n'a mis en œuvre de manière satisfaisante que trois des vingt-et-une recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** Sur l'ensemble des recommandations, douze ont été partiellement mises en œuvre et six n'ont pas été mises en œuvre.
121. Concernant le Thème I – Incriminations, les recommandations i et ix ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations vi et viii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii-v et vii n'ont pas été mises en œuvre.

Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation vii a été mise en œuvre de manière satisfaisante, les recommandations ii-vi, viii-xii ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

122. S'agissant des incriminations, le GRECO salue les propositions législatives, notamment celles qui émanent du Bureau du Procureur général et du ministère de la Justice, qui visent à mettre les dispositions pertinentes du Code pénal plus en conformité avec la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel. Il prend acte, en particulier, des développements positifs concernant l'élargissement (futur) du champ d'application des dispositions en matière de corruption en vue de couvrir les avantages matériels et immatériels, les bénéficiaires tiers en cas de corruption passive dans le secteur public et de corruption passive ou active dans le secteur privé, l'allongement du délai de prescription pour la remise d'un pot-de-vin et l'incrimination de la corruption des membres des assemblées parlementaires internationales, des juges nationaux et étrangers, des agents des tribunaux internationaux et des arbitres nationaux. Le GRECO se félicite aussi que les autorités prévoient de ratifier le Protocole additionnel et espère qu'elles le feront rapidement. Pour autant, les projets de loi concernés comportent de nombreuses insuffisances qu'il est indispensable de corriger (en particulier, quelques éléments et formes de corruption restent exclus des articles pertinents et la règle suivant laquelle en cas d'actes de corruption dans le secteur privé ayant nui exclusivement aux intérêts d'une organisation à but lucratif, les poursuites ne peuvent être engagées que sur demande de son directeur ou avec son consentement n'a pas été abandonnée) et leurs versions définitives, après l'achèvement des consultations publiques et autres, doivent encore être présentées formellement à la Douma d'Etat.
123. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur imminente des amendements à la loi fédérale relative aux partis politiques et du développement de modification de quelques actes législatifs, à savoir la Loi fédérale relative aux garanties essentielles des droits électoraux et du droit de participation aux référendums des citoyens de la Fédération de Russie, la loi fédérale relative à l'élection du Président de la Fédération de Russie et le Code des infractions administratives. Il approuve en particulier les mesures prévues pour empêcher les partis politiques d'utiliser les cotisations de leurs membres et les prêts pour contourner les plafonds fixés pour les dons, réduire de façon significative les seuils de déclaration des dons des personnes physiques et des personnes morales (à certaines exceptions près), soumettre le financement général des partis à un audit obligatoire et conforme aux normes internationales d'audit lorsqu'il dépasse certains seuils et instaurer la responsabilité administrative des représentants des partis politiques en cas d'infractions aux règles régissant le financement général des partis. L'ensemble de ces mesures constitueraient des avancées majeures, et le GRECO invite vivement les autorités à mener le processus législatif engagé à bien aussi rapidement que possible. Malgré ces initiatives prometteuses, il reste plusieurs points particulièrement préoccupants : les différentes lois et réglementations relatives au financement des campagnes électorales au niveau fédéral n'ont toujours pas été examinées en vue d'établir un cadre juridique clair, solide et ne présentant aucune ambiguïté ; des mesures spécifiques insuffisantes ont été prises pour éviter que les règles applicables au financement politique ne soient rendues vaines par l'abus de fonction ; le financement des associations civiles non enregistrées et des groupes d'intérêt qui ont pour vocation de soutenir les partis politiques, en particulier en période de campagne électorale, n'a pas été rendu transparent ; l'indépendance des commissions électorales doit être renforcée ; des contrôles plus approfondis et proactifs des rapports financiers englobant aussi bien le financement général des partis que le financement des campagnes électorales ne sont toujours pas assurés et les sanctions en vigueur pour les

infractions aux règles relatives au financement politique ne sont toujours pas proportionnées ni dissuasives Le GRECO engage les autorités à remédier en urgence à ces graves défaillances.

124. À la lumière de ce qui est indiqué dans les paragraphes 120-123, le GRECO note que la Fédération de Russie a lancé un certain nombre de réformes qui ont le potentiel d'atteindre un niveau acceptable de conformité avec les recommandations en suspens au cours des 18 prochains mois. Il faut rappeler qu'un peu moins d'un tiers des recommandations n'a pas été mis en œuvre et, à part les trois recommandations, toutes les autres ont uniquement été classées comme partiellement mises en œuvre, étant donné que les mesures prévues n'ont pas été adoptées ni entrées en vigueur. Certaines d'entre elles étaient également insuffisantes pour répondre entièrement aux exigences du GRECO. Cependant, étant entendu que les autorités russes vont encore poursuivre leurs efforts, il est conclu que le faible niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Il invite le Chef de la délégation de la Fédération de Russie à soumettre des informations supplémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations ii-viii (Thème I - Incriminations) et des recommandations i-vi et viii-xii (Thème II - Transparence du financement des partis) d'ici au 31 décembre 2015.
125. Enfin, le GRECO invite les autorités russes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.