

Adoption : 23 mars 2018  
Publication : 25 juin 2018

**Public**  
**GrecoRC3(2018)5**

## Troisième Cycle d'Évaluation

### **Addendum au Deuxième 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 79<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 19-23 mars 2018)

## I. INTRODUCTION

1. Cet Addendum examine les mesures supplémentaires prises par les autorités russes depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité pour mettre en œuvre les recommandations émises par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Fédération de Russie. Le Troisième Cycle d'Évaluation couvre deux thèmes distincts, 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 contenant vingt-et-une recommandations (neuf concernant le Thème I et onze concernant le Thème II) a été adopté lors de la 54<sup>ème</sup> Réunion Plénière du GRECO (23 mars 2012) et rendu public le 13 août 2012, suite à l'autorisation des autorités russes (Greco Eval III Rep (2011) 6F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités de la Fédération de Russie ont soumis des rapports de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations avant l'adoption de chacun des rapports de conformité ci-dessous.
4. Le [Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 64<sup>ème</sup> Réunion Plénière (20 juin 2014) et rendu public le 24 novembre 2014, concluait que la Fédération de Russie avait mis en œuvre de façon satisfaisante trois des vingt-et-une recommandations ; douze recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et six recommandations n'avaient pas été mises en œuvre. Le [Deuxième Rapport de Conformité](#), adopté lors de la 73<sup>ème</sup> Réunion Plénière du GRECO (21 octobre 2016) et rendu public le 21 novembre 2016, reconnaissait que la Fédération de Russie avait mis en œuvre de façon satisfaisante onze des vingt-et-une recommandations et que dix recommandations avaient été partiellement mises en œuvre.
5. Le Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens, soumis par les autorités russes le 31 juillet 2017, et les informations supplémentaires présentées le 18 janvier 2018 ont servi de base au présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
6. Le GRECO a chargé la République Tchèque et la Slovénie de désigner les rapporteurs de cette procédure de conformité. La République Tchèque a désigné Mme Lenka HABRNÁLOVÁ et la Slovénie a désigné Mme Vita HABJAN BARBORIČ. Les rapporteuses ont été assistées par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de cet Addendum.

## II. ANALYSE

### Thème I : Incriminations

7. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO adressait neuf recommandations à la Fédération de Russie concernant le Thème I. Le GRECO a conclu précédemment que les recommandations i, v et ix avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations ii à iv et vi à viii avaient été partiellement mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.
8. Les autorités indiquent que le projet de Loi fédérale n° 3633-7 portant amendement du Code pénal de la Fédération de Russie et du Code de procédure pénale de la Fédération de Russie en vue de renforcer la responsabilité en matière de corruption, soumis à la Douma le 11 octobre 2016 et examiné par le GRECO dans le Deuxième Rapport de Conformité, n'a pas encore été adopté. Certaines de ses dispositions ont été discutées le 14 février 2017 par le Présidium du Conseil présidentiel de lutte contre la corruption, qui a approuvé celles qui incriminent la corruption d'arbitres nationaux et étrangers (recommandation ii), y compris sous forme d'avantages immatériels, en élargissant le champ des dispositions relatives à la corruption (recommandation iv) et en allongeant le délai de prescription de deux ans pour les infractions de corruption (recommandation viii). D'autres dispositions du projet de loi (sur l'incrimination de l'offre, la promesse et la demande de pots-de-vin, la corruption dans le secteur privé et le trafic d'influence) ont été proposées à une nouvelle discussion en vue de leur finalisation.
9. Il a été décidé par conséquent de scinder en deux le projet de Loi fédérale n° 3633-7. En juillet 2017, deux nouveaux projets de lois fédérales ont été soumis à la Douma par un membre du Parlement. Le premier, qui porte sur la mise en œuvre des recommandations ii, iv et viii, doit être adopté de façon prioritaire, alors que le second fera l'objet de nouvelles discussions et révisions.
10. Les textes des deux projets de lois fédérales, accompagnés de notes explicatives, ont été présentés pour examen au GRECO. D'une manière générale, le GRECO regrette la décision des autorités d'amender les dispositions du Code pénal (CP) relatives à la corruption en scindant le précédent projet de loi unique en deux textes de loi distincts. Comme le montreront les paragraphes suivants de ce rapport, les deux projets de lois fédérales couvrent certains éléments des mêmes infractions de corruption et amendent les mêmes articles du CP. Le GRECO considère qu'une telle révision n'est pas propice à apporter la clarté et la cohérence et pourrait aussi semer le doute sur la solidité du cadre légal, qui est le but recherché. Le GRECO invite les autorités à mettre en œuvre rapidement les recommandations en suspens, de préférence au moyen d'un seul projet de loi qui réponde à toutes les lacunes identifiées ci-dessous. Il espère que l'importance accordée, selon les autorités, par les dirigeants du pays à la mise en œuvre des recommandations du GRECO fournira l'élan tant attendu à la poursuite de ce travail.

#### **Recommandation ii.**

11. *Le GRECO avait 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).*
12. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO prenait note de l'adoption en 2015 d'une législation réglementant les fonctions et le statut des arbitres, et de la soumission au Parlement le

11 octobre 2016 d'un projet de loi étendant la portée des infractions de corruption dans le secteur privé aux arbitres nationaux et étrangers. En ce qui concerne ce dernier projet de loi, le GRECO s'inquiétait du fait que les dispositions pertinentes (article 204 du CP) s'écartaient des critères édictés aux articles 2 et 3 du Protocole additionnel, notamment en raison de l'omission des éléments se rapportant à l'« offre », la « promesse » et la « demande » d'un avantage, à l'« acceptation de l'offre ou de la promesse » de « tout avantage indu » et à la commission indirecte des infractions. En outre, aucune mesure concrète n'avait été prise pour ratifier le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption.

13. Les autorités renvoient maintenant : i) à l'article 202 du CP (sur l'abus de pouvoir d'un arbitre/juge arbitre, d'un notaire ou d'un auditeur) et à l'article 204 du CP, première partie, alinéas 1 et 5 (sur la corruption dans le secteur privé), du projet de Loi fédérale n° 232807-7 portant amendement du Code pénal de la Fédération de Russie en vue de renforcer la responsabilité en matière de corruption, soumis à la Douma le 24 juillet 2017 ; et ii) à l'article 204.3 du CP (sur la promesse, l'offre ou la demande de participer à la corruption dans le secteur privé) du projet de Loi fédérale n° 235984-7 portant amendement du Code pénal de la Fédération de Russie et du Code de procédure pénale de la Fédération de Russie en vue de renforcer la responsabilité en matière de corruption, soumis à la Douma le 27 juillet 2017. Les deux nouveaux projets de texte de loi remplacent le projet de loi unique du 11 octobre 2016.

**Projet de Loi fédérale n° 232807-7**

**Article 204 du Code pénal, Première partie - Corruption dans le secteur privé**

*Alinéa 1. Le transfert illégal de fonds, de titres ou d'autres biens, ainsi que la fourniture illicite de services se rapportant ou non à des biens, l'octroi de droits relatifs ou non à des biens et la remise d'autres avantages indus, directement ou par le truchement d'un intermédiaire, au profit d'une personne remplissant des fonctions de direction au sein d'une entité à but lucratif ou autre, ou d'un **arbitre (juge arbitre)**, y compris d'un **arbitre étranger** (y compris lorsque, sur instruction de cette personne, les biens sont transférés, les services se rapportant ou non à des biens sont rendus, ou les droits relatifs ou non à des biens ou les avantages sont octroyés à une autre personne physique ou morale) en échange d'un acte (ou négligence) commis dans l'intérêt du donneur ou d'une autre personne, lorsque cet acte (ou négligence) relève des fonctions officielles du receveur, ou lorsque celui-ci, en vertu de ses fonctions officielles, peut contribuer à la commission de cet acte (ou négligence).*

*Alinéa 5. La réception illégale de fonds, de titres ou d'autres biens, ainsi que l'utilisation illicite de services se rapportant ou non à des biens, l'exercice de droits relatifs ou non à des biens et l'obtention d'autres avantages indus, directement ou par le truchement d'un intermédiaire, par une personne remplissant des fonctions de direction au sein d'une entité à but lucratif ou autre, ou par un **arbitre (juge arbitre)**, y compris par un **arbitre étranger** (y compris lorsque, sur instruction de cette personne, les biens sont transférés, les services se rapportant ou non à des biens sont rendus, ou les droits relatifs ou non à des biens ou les avantages sont octroyés à une autre personne physique ou morale) en échange d'un acte (ou négligence) commis dans l'intérêt du donneur ou d'une autre personne, lorsque cet acte (ou négligence) relève des fonctions officielles du receveur, ou lorsque celui-ci, en vertu de ses fonctions officielles, peut contribuer à la commission de cet acte (ou négligence).*

**Projet de Loi fédérale n° 235984-7**

**Article 204.3 du Code pénal - Promesse, offre ou demande de participation à la corruption dans le secteur privé**

*1. La promesse ou l'offre de recevoir un objet à des fins de corruption dans le secteur privé, ou la promesse, l'offre ou la demande de transférer un objet à des fins de corruption dans le secteur privé, ainsi que l'entente en vue de transférer (recevoir) un objet à des fins de corruption dans le secteur privé (en l'absence des éléments des infractions définies aux articles 204, 204.1 et 204.2 du présent code) sont passibles d'une*

*amende d'un montant de 200.000 roubles maximum, ou d'un montant équivalent à celui du salaire ou tout autre revenu de la personne condamnée pendant une période de cinq mois maximum, ou d'un montant équivalent à entre cinq et dix fois la valeur du pot-de-vin, ou bien d'une peine de restriction de liberté d'une durée d'un an maximum, ou d'une peine de travaux correctionnels d'une durée d'un an maximum, ou d'une peine d'emprisonnement de la même durée, accompagnée ou non d'une amende d'un montant équivalent à entre cinq et dix fois la valeur du pot-de-vin.*

*2. Les mêmes actes, lorsque l'objet de la corruption dans le secteur privé est d'une valeur conséquente, sont passibles d'une amende d'un montant de 400.000 roubles maximum, ou d'un montant équivalent à celui du salaire ou tout autre revenu de la personne condamnée pendant une période d'un an maximum, ou d'un montant équivalent à entre cinq et quinze fois la valeur du pot-de-vin, ou bien d'une peine de restriction de liberté de six mois à un an, ou d'une peine de travaux correctionnels de la même durée, ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans maximum, accompagnée ou non d'une amende d'un montant équivalent à cinq fois maximum la valeur du pot-de-vin.*

*3. Les actes visés au premier paragraphe de cet article, lorsque l'objet de la corruption dans le secteur privé est d'une valeur élevée, sont passibles d'une amende d'un montant de 800.000 roubles maximum, ou d'une peine de restriction de liberté de un à deux ans accompagnée d'une amende de 500.000 à 2.000.000 roubles, ou d'une amende d'un montant équivalent à celui du salaire ou tout autre revenu de la personne condamnée pendant une période de six mois à deux ans, accompagnée ou non de l'interdiction d'exercer certaines fonctions ou de mener certaines activités pendant une période de trois ans maximum, ou d'une peine d'emprisonnement de quatre ans maximum, accompagnée ou non d'une amende d'un montant équivalent à quinze fois maximum la valeur du pot-de-vin.*

*4. Les actes visés au premier paragraphe de cet article, lorsque l'objet de la corruption dans le secteur privé est d'une valeur particulièrement élevée, sont passibles d'une amende d'un montant d'un million et demi de roubles maximum, ou d'une peine de restriction de liberté de trois à cinq ans accompagnée d'une amende de un à quatre millions de roubles, ou d'une amende d'un montant équivalent à celui du salaire ou tout autre revenu de la personne condamnée pendant une période de un à quatre ans, accompagnée ou non de l'interdiction d'exercer certaines fonctions ou de mener certaines activités pendant une période de trois ans maximum, ou d'une peine d'emprisonnement de trois à sept ans, accompagnée ou non d'une amende d'un montant équivalent à trente fois maximum le montant du pot-de-vin.*

14. Le GRECO approuve les amendements proposés aux articles 202, 204, première partie, alinéas 1 et 5, et 204.3 du Code pénal, qui incriminent la corruption d'arbitres nationaux ou étrangers. Toutefois, bien que ces articles aillent dans le bon sens, certaines imperfections subsistent. L'article 204.3 du Code pénal omet les éléments se rapportant à la « demande » d'un avantage indu et à la commission indirecte de l'infraction, et l'élément d'« acceptation de l'offre ou de la promesse » n'y est pas intégré de façon adéquate. De même qu'auparavant, aucune mesure n'a été prise pour ratifier le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption. Les autorités sont donc appelées instamment à mettre pleinement en œuvre cette recommandation, y compris en accélérant le processus de ratification.

15. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

16. *Le GRECO* avait 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).

17. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO se félicitait de la soumission au Parlement le 11 octobre 2016 d'un projet de législation visant à incriminer « la promesse, l'offre ou la demande d'accepter ou de remettre un pot-de-vin, ainsi que l'entente en vue de remettre (ou de recevoir) un pot-de-vin ». Cependant, il s'inquiétait des sanctions prévues en relation avec ces

actes, qui étaient nettement inférieures à celles prévues dans la législation alors en vigueur dans le cas où le pot-de-vin a effectivement été remis<sup>1</sup>.

18. Les autorités renvoient maintenant à l'article 204.3 du CP (sur la promesse, l'offre ou la demande de participer à la corruption dans le secteur privé)<sup>2</sup> et à l'article 291.3 du CP (sur la promesse, l'offre ou la demande de recevoir ou de transmettre un pot-de-vin) du projet de Loi fédérale n° 235984-7 portant amendement du Code pénal de la Fédération de Russie et du Code de procédure pénale de la Fédération de Russie en vue de renforcer la responsabilité en matière de corruption, soumis à la Douma le 27 juillet 2017. Ce projet de loi résulte de la division en deux textes distincts du projet de législation susmentionné du 11 octobre 2016.

**Projet de Loi fédérale n° 235984-7**

**Article 291.3 du Code pénal - Promesse, offre ou demande de recevoir ou de transmettre un pot-de-vin**

1. La promesse, l'offre ou la demande de recevoir ou transmettre un pot-de-vin, ainsi que l'entente en vue de transmettre (recevoir) un pot-de-vin (en l'absence des éléments des infractions définies aux articles 290, 291, 291.1 et 291.2 du présent code), sont passibles d'une amende d'un montant de 300.000 roubles maximum, ou d'un montant équivalent à celui du salaire ou tout autre revenu de la personne condamnée pendant une période de neuf mois maximum, ou d'un montant équivalent à entre cinq et quinze fois la valeur du pot-de-vin, ou d'une peine de travaux correctionnels d'un an maximum, accompagnée ou non de l'interdiction d'occuper certaines fonctions ou de mener certaines activités pendant une période de trois ans maximum, ou d'une peine d'emprisonnement d'un an maximum, accompagnée ou non d'une amende d'un montant équivalent à cinq fois la valeur du pot-de-vin.

2. Les mêmes actes, lorsque le pot-de-vin est d'une valeur conséquente, sont passibles d'une amende d'un montant de 500.000 roubles maximum, ou d'un montant équivalent à celui du salaire ou tout autre revenu de la personne condamnée pendant une période d'un an maximum, ou d'un montant équivalent à entre cinq et vingt fois la valeur du pot-de-vin, ou bien d'une peine de travaux correctionnels de six mois à un an, accompagnée ou non de l'interdiction d'occuper certaines fonctions ou de mener certaines activités pendant une période de trois ans maximum, ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans maximum, accompagnée ou non d'une amende d'un montant équivalent à entre cinq et vingt fois la valeur du pot-de-vin.

3. Les actes visés au premier paragraphe du présent article, lorsqu'ils sont commis par une personne dans le cadre de fonctions officielles, ou lorsque le pot-de-vin est offert en échange de la commission délibérée d'un acte illégal (ou négligence), sont passibles d'une amende d'un montant d'un million de roubles maximum, ou d'une peine de restriction de liberté d'une durée de un à deux ans accompagnée d'une amende d'un montant de 300.000 à 1.500.000 roubles, ou d'un montant équivalent à celui du salaire ou tout autre revenu de la personne condamnée pendant une période de six mois à deux ans, ou d'une peine d'emprisonnement de trois ans maximum, accompagnée ou non d'une amende d'un montant équivalent à entre cinq et vingt fois la valeur du pot-de-vin.

4. Les actes visés aux premier, deuxième et troisième paragraphes du présent article, lorsqu'ils sont commis par un groupe de personnes sur la base d'une entente préalable ou par un groupe organisé, ou lorsque le pot-de-vin est d'une valeur élevée, sont passibles d'une amende d'un montant de deux millions de roubles maximum accompagnée de l'interdiction d'occuper certaines fonctions ou de mener certaines activités pendant une période de trois ans maximum, d'une peine de restriction de liberté d'une durée de deux à quatre ans et d'une amende d'un montant de un à trois millions de roubles, ou d'un montant équivalent à celui du salaire ou tout autre revenu de la personne condamnée pendant une période de neuf mois à trois ans, accompagnées de l'interdiction d'occuper certaines fonctions ou de mener certaines activités pendant une période de trois ans maximum, ou d'une peine d'emprisonnement de six ans maximum, accompagnée ou non d'une amende d'un montant équivalent à trente fois maximum la valeur du pot-de-vin et d'une peine de restriction de liberté d'une durée d'un an maximum.

<sup>1</sup> Les sanctions maximales prévues pour les infractions simples de corruption active étaient de deux ans d'emprisonnement et d'une amende aux termes de l'article 291, paragraphe 1, du CP, et d'un an d'emprisonnement maximum et d'une amende aux termes du projet d'article 291.3, paragraphe 1, du CP.

<sup>2</sup> Voir paragraphe 13.

5. Les mêmes actes, lorsque le pot-de-vin est d'une valeur particulièrement élevée, sont passibles d'une amende d'un montant de cinq millions de roubles maximum, ou d'une peine de restriction de liberté d'une durée de trois à cinq ans accompagnée d'une amende d'un montant de 750.000 à trois millions de roubles, ou d'un montant équivalent à celui du salaire ou tout autre revenu de la personne condamnée pendant une période de un à quatre ans, ou d'une peine d'emprisonnement de huit ans maximum, accompagnée ou non d'une amende d'un montant équivalent à trente fois la valeur du pot-de-vin et d'une peine de restriction de liberté d'un an maximum.

19. Le GRECO prend note des informations fournies et reconnaît que des mesures positives ont été prises pour rapprocher les dispositions du CP incriminant la corruption dans les secteurs public et privé des normes qui sous-tendent cette recommandation. Néanmoins, certaines insuffisances subsistent. L'article 204.3 du CP (corruption passive dans le secteur privé) ne couvre pas les éléments de « demande » et d'« acceptation de l'offre ou de la promesse » d'un avantage indu. L'article 291.3 CP (corruption active dans le secteur public) à défaut d'introduire les éléments de « promesse » et d'« offre » d'un avantage indu (c'est-à-dire corruption active), contient les éléments (passifs) de « promesse, d'offre de recevoir un pot-de-vin » et l'élément de « demande » d'un avantage indu ne figure pas dans l'article 290 du CP (corruption passive dans le secteur public). En ce qui concerne les sanctions, le GRECO reconnaît que leur éventail a été élargi mais les différences de traitement des infractions simples de corruption n'ont pas été supprimées, comme suggéré précédemment.
20. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

21. *Le GRECO avait 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.*
22. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait approuvé le nouveau projet de législation soumis au Parlement le 11 octobre 2016, qui incluait une référence explicite appropriée.
23. Les autorités renvoient maintenant à : **i)** l'article 204, première partie, alinéas 1 et 5, du CP (sur la corruption dans le secteur privé)<sup>3</sup> et l'article 290 du CP (sur l'acceptation de pots-de-vin) du projet de Loi fédérale n° 232807-7 portant amendement du Code pénal de la Fédération de Russie en vue de renforcer la responsabilité en matière de corruption, soumis à la Douma le 24 juillet 2017 ; et **ii)** l'article 204, paragraphes 1.1 et 5.1, du CP (sur la corruption dans le secteur privé) du projet de Loi fédérale n° 235984-7 portant amendement du Code pénal de la Fédération de Russie et du Code de procédure pénale de la Fédération de Russie en vue de renforcer la responsabilité en matière de corruption, soumis à la Douma le 27 juillet 2017. Ces deux projets de loi remplacent le projet de législation du 11 octobre 2016.

---

<sup>3</sup> Voir paragraphe 13.

**Projet de Loi fédérale n° 235984-7**  
**Article 204 du Code pénal - Corruption dans le secteur privé**

*1.1. La remise illicite à un employé d'une entité à but lucratif ou autre, ou à une personne autorisée par une telle entité à agir en son nom, d'argent, de titres ou d'autres biens, ainsi que l'exécution de services se rapportant à des biens au profit de cette personne et l'octroi de droits sur des biens (y compris lorsque, sur instruction de cette personne, les biens sont transférés, les services se rapportant à des biens sont rendus, ou les droits sur des biens sont octroyés au profit d'une autre personne physique ou morale) en échange de la commission d'un acte (ou négligence) dans l'intérêt du donneur, lorsque cet acte (ou négligence) fait partie des fonctions officielles du receveur, ou lorsque celui-ci, en vertu de ses fonctions, peut faciliter la commission de cet acte (ou négligence), sont passibles d'une amende d'un montant de 200.000 roubles maximum, ou d'un montant équivalent à celui du salaire ou tout autre revenu de la personne condamnée pendant une période de quatre mois, ou d'un montant équivalent à entre trois et quinze fois la valeur du pot-de-vin, ou d'une peine de restriction de liberté d'un an maximum, ou d'une peine de travaux correctionnels d'un an maximum, ou d'une peine d'emprisonnement de la même durée, accompagnée ou non d'une amende d'un montant équivalent à trente fois maximum la valeur du pot-de-vin.*

*5.1. La réception illicite par un employé d'une entité à but lucratif ou autre, ou par une personne autorisée par une telle entité à agir en son nom, d'argent, de titres ou d'autres biens, ainsi que l'utilisation illicite de services se rapportant à des biens ou de droits sur des biens (y compris lorsque, sur instruction de cette personne, les biens sont transférés, les services se rapportant à des biens sont rendus, ou les droits sur des biens sont octroyés au profit d'une autre personne physique ou morale) en échange de la commission d'un acte (ou négligence) dans l'intérêt du donneur, lorsque cet acte (ou négligence) fait partie des fonctions officielles du receveur, ou lorsque celui-ci, en vertu de ses fonctions, peut faciliter la commission de cet acte (ou négligence), sont passibles d'une amende d'un montant de 500.000 roubles maximum, ou d'un montant équivalent à celui du salaire ou tout autre revenu de la personne condamnée pendant une période de six mois maximum, ou d'un montant équivalent à entre cinq et vingt fois la valeur du pot-de-vin, ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans maximum, accompagnée ou non d'une amende d'un montant équivalent à dix fois la valeur du pot-de-vin.*

24. Le GRECO se félicite de l'élargissement du champ des articles 204, première partie, alinéa 1 (sur la corruption active dans le secteur privé), et 290 du CP (sur la perception de pots-de-vin)<sup>4</sup> afin d'y inclure toutes les formes d'avantages indus, conformément à la recommandation. Cependant, l'article 204, alinéa 5, du CP a un champ d'application plus étroit que ce qu'exige la Convention car il n'incrimine que « l'utilisation illicite », non la réception, d'avantages indus, et l'article 204, paragraphes 1.1 et 5.1, du CP ne couvre pas toutes les formes d'avantages indus.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

**Recommandation vi.**

26. *Le GRECO avait recommandé de (i) 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) 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.*

---

<sup>4</sup> De même que pour l'article 291 du CP (sur le paiement de pots-de-vin), la définition d'un pot-de-vin contenue à l'article précédent s'applique.



27. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO approuvait le nouveau projet de législation du 11 octobre 2016 qui amendait les dispositions sur la « corruption dans le secteur privé », en résolvant de manière positive pratiquement toutes les lacunes qui justifiaient la recommandation, exception faite de l'élément d'« acceptation de l'offre ou de la promesse » d'un avantage indu qui était toujours manquant. Le GRECO exprimait également des doutes au sujet des sanctions envisagées dans le projet de législation pour certains actes de corruption comme l'offre, la promesse ou la demande d'un pot-de-vin, qui étaient nettement inférieures à celles prévues dans la législation alors en vigueur pour le cas où le pot-de-vin a effectivement été remis<sup>5</sup>.
28. Les autorités renvoient maintenant à : i) l'article 204, première partie, alinéas 1 et 5, du CP (sur la corruption dans le secteur privé)<sup>6</sup> du projet de Loi fédérale n° 232807-7 portant amendement du Code pénal de la Fédération de Russie en vue de renforcer la responsabilité en matière de corruption, soumis à la Douma le 24 juillet 2017 ; ii) l'article 204, alinéas 1.1 et 5.1, du CP (sur la corruption dans le secteur privé) et l'article 204.3 du CP (sur la promesse, l'offre ou la demande de participer à la corruption dans le secteur privé)<sup>7</sup> du projet de Loi fédérale n° 235984-7 portant amendement du Code pénal de la Fédération de Russie et du Code de procédure pénale de la Fédération de Russie en vue de renforcer la responsabilité en matière de corruption, soumis à la Douma le 27 juillet 2017 ; et iii) les amendements au Code de procédure pénale (articles 23 et 151) proposés dans le dernier projet de loi. Ces deux projets de loi résultent de la division en deux textes distincts du projet de législation du 11 octobre 2016.
29. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, le GRECO prend note de plusieurs amendements proposés à l'article 204 du CP (sur la corruption dans le secteur privé), ainsi que de l'introduction dans le CP d'un nouvel article 204.3 (sur la promesse, l'offre ou la demande de participer à la corruption dans le secteur privé). Comme indiqué plus haut, le GRECO regrette la décision des autorités d'amender ces articles au moyen de deux projets de loi distincts, dont aucun des deux ne satisfait pleinement aux exigences de la recommandation :
- dans l'article 204, première partie, alinéas 1 et 5, du CP (projet de Loi fédérale n° 232807-7) qui érige en infraction le fait de donner ou de recevoir un pot-de-vin dans le secteur privé concernant des personnes exerçant des fonctions de direction dans une entité commerciale ou autre et des arbitres nationaux ou étrangers, l'élément « tout avantage indu » n'est pas intégré de façon adéquate à la disposition incriminant la réception d'un pot-de-vin, qui vise de façon restrictive l'« utilisation illicite » d'un tel avantage ;
  - dans l'article 204, paragraphes 1.1 et 5.1, du CP (projet de Loi fédérale n° 235984-7), qui incrimine le paiement et la perception d'un pot-de-vin dans le secteur privé par un employé d'une entité commerciale ou autre, les éléments qui se rapportent à la commission indirecte de l'infraction, aux bénéficiaires tiers et aux avantages immatériels sont omis ;
  - enfin, dans le nouvel article 204.3 du CP (projet de Loi fédérale n° 235984-7), qui incrimine la promesse, l'offre ou la demande de participer à la corruption dans le secteur privé, sont omis les éléments de « demande » et d'« acceptation de l'offre ou de la promesse » d'un avantage indu, la commission indirecte de l'infraction et les bénéficiaires tiers.

---

<sup>5</sup> Les sanctions maximales prévues pour les cas simples de corruption active sont les suivantes : une peine d'emprisonnement de deux ans maximum accompagnée d'une amende, aux termes de l'article 204, paragraphe 1, du CP actuellement en vigueur ; une peine d'emprisonnement d'un an maximum accompagnée d'une amende, aux termes du projet d'article 204.3, paragraphe 1, du CP.

<sup>6</sup> Voir paragraphe 13.

<sup>7</sup> *Ibid.*

30. Le GRECO conclut par conséquent que cette partie de la recommandation demeure partiellement mise en œuvre. Il invite les autorités à préciser encore les projets de dispositions légales et surtout, dans un but de clarté et de cohérence, d'introduire de préférence l'ensemble des amendements proposés au moyen d'un seul projet de loi. En ce qui concerne les sanctions, bien que leur éventail ait été élargi, de très fortes différences de traitement, relevées précédemment par le GRECO, subsistent entre les formes simples de l'infraction de corruption.
31. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO estime que ses exigences sont satisfaites. Dans l'attente de l'adoption du projet de loi correspondant, ce volet est considéré comme partiellement mise en œuvre.
32. Le GRECO conclut que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation vii.**

33. *Le GRECO avait recommandé d'ériger le trafic d'influence en infraction pénale comme prévu à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
34. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait pris note comme d'un développement positif la soumission au Parlement le 11 octobre 2016 d'un nouveau projet de dispositions sur l'« abus d'influence ». Les amendements prévus au CP lui semblaient généralement conformes à la recommandation, à l'exception du fait qu'ils ne couvraient pas suffisamment le versant passif du trafic d'influence : le projet d'article 291.4, paragraphe 2, du CP mentionnait uniquement le « consentement d'un individu à exercer son influence », alors que l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption exige que soit érigé en infraction « le fait de solliciter, de recevoir ou d'accepter l'offre ou la promesse » d'un avantage indu.
35. Les autorités renvoient maintenant à l'article 291.4 du projet de Loi fédérale n° 235984-7 portant amendement du Code pénal de la Fédération de Russie et du Code de procédure pénale de la Fédération de Russie en vue de renforcer la responsabilité en matière de corruption, soumis à la Douma le 27 juillet 2017 :

#### **Article 291.4 du Code pénal - Abus d'influence**

*1. Le consentement d'un individu à influencer la prise de décision d'un agent public, d'un agent public étranger ou d'un représentant d'une organisation internationale à caractère public, ainsi que la demande ou le consentement à exercer cette influence en relation avec le transfert, l'offre ou la promesse d'argent, de titres, d'autre biens, de services se rapportant ou non à des biens, de droits relatifs ou non à des biens, ou d'un autre avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne, est passible d'une amende d'un montant de 500.000 roubles maximum, d'une peine de travail obligatoire de trois ans maximum, ou d'une peine d'emprisonnement de trois ans maximum accompagnée d'une amende d'un montant équivalent à quinze fois la valeur du pot-de-vin.*

*2. Le transfert illicite, l'offre ou la promesse directe ou indirecte à un individu, d'argent, de titres, d'autres biens, de la fourniture de services se rapportant ou non à des biens, de l'octroi de droits relatifs ou non à des biens ou d'un autre avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne, en échange de l'exercice de son influence sur la prise de décision d'un agent public, d'un agent public étranger ou d'un représentant d'une organisation internationale à caractère public sont passibles d'une amende d'un montant de 300.000 roubles maximum, ou d'une peine de travail obligatoire de trois ans maximum, ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans maximum accompagnée d'une amende d'un montant équivalent à dix fois la valeur du pot-de-vin.*

36. Le GRECO prend note des informations fournies. Le nouveau projet d'article 291.4 du CP est largement conforme à la recommandation ; cependant, le trafic d'influence passif est encore insuffisamment couvert : les éléments de « réception » et d'« acceptation de l'offre ou de la promesse » d'un avantage indu, ainsi que l'élément « que l'influence soit ou non exercée ou que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché » sont omis dans le projet d'article. Le GRECO appelle les autorités à remédier à ces lacunes et à adopter rapidement une législation appropriée.
37. Le GRECO conclut par conséquent que la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

38. *Le GRECO avait 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.*
39. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO notait que, suite à l'amendement du régime de sanctions introduit en 2016 par la Loi fédérale n° 324-FZ, le délai de prescription applicable à la corruption active aux termes de l'article 291 du CP avait été porté à six ans, mais seulement dans les cas graves impliquant un pot-de-vin substantiel. Le GRECO, bien qu'approuvant cet amendement comme allant dans le bon sens, regrettait que le délai de prescription assez court (deux ans) s'appliquant aux infractions simples de corruption active – qui était l'objet principal de la recommandation – n'ait pas été allongé, comme cela était envisagé au moment de l'adoption du Rapport de Conformité.
40. Les autorités renvoient maintenant aux articles 290, première partie, du CP (sur la perception de pots-de-vin) et 291, première partie, du CP (sur le paiement de pots-de-vin) du projet de Loi fédérale n° 232807-7 portant amendement du Code pénal de la Fédération de Russie en vue de renforcer la responsabilité en matière de corruption, soumis à la Douma le 24 juillet 2017 :

#### **Article 290 du Code pénal - Perception de pots-de-vin**

*« est passible d'une amende d'un montant d'un million de roubles maximum, ou d'un montant équivalent au salaire ou tout autre revenu de la personne condamnée pendant une période de deux ans maximum, ou d'un montant équivalent à entre dix et cinquante fois la valeur du pot-de-vin, accompagnée de l'interdiction d'exercer certaines fonctions ou de mener certaines activités pendant une période de trois ans maximum, ou d'une peine de travaux correctionnels d'une durée de un à deux ans accompagnée de l'interdiction d'exercer certaines fonctions ou de mener certaines activités pendant une période de trois ans maximum, ou d'une peine de travail obligatoire de cinq ans maximum accompagnée de l'interdiction d'exercer certaines fonctions ou de mener certaines activités pendant une période de trois ans maximum, ou d'une peine d'emprisonnement de **quatre ans** maximum, accompagnée ou non d'une amende d'un montant équivalent à entre dix et vingt fois la valeur du pot-de-vin. »*

#### **Article 291 du Code pénal - Paiement de pots-de-vin**

*« est passible d'une amende d'un montant de 500.000 roubles maximum, ou d'un montant équivalent au salaire ou tout autre revenu de la personne condamnée pendant une période d'un an maximum, ou d'un montant équivalent à entre cinq et trente fois la valeur du pot-de-vin, ou d'une peine de travaux correctionnels de deux ans maximum accompagnée de l'interdiction d'exercer certaines fonctions ou de mener certaines activités pendant une période de trois ans maximum, ou d'une peine de travail obligatoire de trois ans maximum, ou d'une peine d'emprisonnement de **quatre ans** maximum, accompagnée ou non d'une amende d'un montant équivalent à entre cinq et dix fois la valeur du pot-de-vin. »*

41. Le GRECO se félicite du renforcement des sanctions – de deux à quatre ans d'emprisonnement – pour les infractions simples de corruption active et passive, qui va au-delà de ce qu'exigeait la recommandation. La réforme proposée aura pour effet de reclasser ces deux types d'infractions en infractions de gravité moyenne (et non plus de faible gravité), faisant ainsi passer le délai de prescription les concernant de deux à six ans, comme le requiert la loi. Le GRECO appelle instamment les autorités à mener à bien rapidement cette réforme.
42. Le GRECO conclut que la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

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

43. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO adressait douze recommandations à la Fédération de Russie concernant le Thème II. Lors des étapes précédentes de la procédure de conformité, le GRECO a conclu que les recommandations i, ii, v à vii, x et xii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations iii, iv, ix et xi avaient été partiellement mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.

### **Recommandation iii.**

44. *Le GRECO avait 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.*
45. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO prenait note de l'examen des affaires initiées suite au dépôt de plaintes auprès des commissions électorales et des organes d'application de la loi. Il exprimait une nouvelle fois de sérieux doutes sur le caractère représentatif des résultats de cet examen – en particulier l'absence en 2013 et 2014 de cas d'abus de fonctions publiques en relation avec le financement des partis politiques –, étant donné la fréquence potentiellement très grande des problèmes soulignés dans le Rapport d'Évaluation. Le GRECO prenait note également des amendements aux ordonnances du Procureur général sur le contrôle de l'application de la législation électorale et sur la lutte contre la corruption<sup>8</sup> et aux articles 5.8 et 5.69<sup>9</sup> du Code des infractions administratives (CIA), et soulignait combien il importait que ces dispositions soient dorénavant effectivement appliquées en pratique. Tout en approuvant les mesures indiquées comme allant dans le bon sens, le GRECO demandait des informations supplémentaires sur les mesures concrètes adoptées pour remédier aux problèmes évoqués aux paragraphes 93 et 94 du Rapport d'Évaluation, notamment l'abus des médias publics et des équipements publics, l'abus du pouvoir de l'État à des fins d'intimidation des opposants politiques et la non-application des garanties pertinentes contre l'abus de fonctions publiques.
46. Les autorités indiquent maintenant qu'une série de mesures a été prise aux fins de la mise en œuvre de cette recommandation. Le 15 avril 2017, la Loi fédérale n° 64 FZ portant amendement de certains textes de loi de la Fédération de Russie en vue d'améliorer les politiques publiques de lutte contre la corruption est entrée en vigueur. Cette loi a amendé l'article 29 de la Loi fédérale n° 67-FZ relative aux garanties essentielles des droits électoraux et du droit de

---

<sup>8</sup> Ordonnances n° 264 du 28 mai 2015 et n° 346 du 1<sup>er</sup> juillet 2015.

<sup>9</sup> Sur le non-respect de la procédure et des conditions s'appliquant aux campagnes électorales dans les médias (article 5.8 du CIA) et sur l'ingérence dans le travail des commissions électorales et les obstacles visant à empêcher les électeurs de participer aux élections (article 5.69 du CIA).

participation aux référendums des citoyens de la Fédération de Russie (LGE), en étendant les obligations, interdictions et restrictions anticorruption en vigueur eu égard aux agents publics<sup>10</sup> aux membres permanents des commissions électorales disposant d'une voix prépondérante. En cas de non-respect de ces règles, ces membres peuvent être démis de leurs fonctions.

47. La priorité a aussi été donnée au contenu de cette recommandation à tous les niveaux du ministère public. En 2016 et pendant les six premiers mois de 2017, la mise en œuvre des ordonnances susmentionnées du Procureur général et des articles 5.8 et 5.69 du CIA a été passée en revue. L'analyse a montré que de nombreuses mesures avaient été prises, notamment en vue de a) l'examen approfondi des recours déposés par des citoyens, dont la grande majorité s'est révélé sans fondement (les statistiques portant sur le nombre exact de ces plaintes ne sont pas disponibles) ; b) le lancement d'une procédure administrative dans les cas de violations et le dépôt de conclusions du ministère public afin de mettre un terme aux infractions à la loi ; et c) l'organisation d'activités de sensibilisation et de formation juridique ou autre (pour une présentation détaillée de cet examen, voir l'annexe 1). Globalement, en 2016 et pendant les six premiers mois de 2017, 32 violations ont été établies par les procureurs de 14 régions et, dans 11 de ces cas, les auteurs des violations ont été tenus administrativement responsables. De plus, 20 affaires ont été portées devant les tribunaux au titre de l'article 5.8 du CIA et 19 affaires au titre de l'article 5.69 du CIA<sup>11</sup>. Selon la Cour suprême, les juges n'ont rencontré aucune difficulté pratique lors de l'examen de ces affaires. Les autorités indiquent que les procureurs n'ont relevé aucun cas d'abus des médias par une personne occupant des fonctions publiques au cours d'une campagne électorale.
48. En outre, les organes répressifs ont identifié six infractions au titre de l'article 141 CP (entrave à l'exercice des droits électoraux ou du travail des commissions électorales) et les tribunaux ont examiné trois affaires de violations administratives au titre de l'article 5.45 (sur l'utilisation des avantages du bureau pendant une campagne électorale ou une campagne référendaire). Les autorités ajoutent que les allégations de violations sont vérifiées non seulement sur la base des notifications déposées auprès des organes répressifs mais aussi à travers leur contrôle des médias.
49. La Commission électorale centrale (CEC) a tenu en novembre 2016 une conférence sur « Le système électoral de la Russie : création, expérience et perspectives de développement », qui a rassemblé des experts et des représentants d'associations publiques, de mouvements sociaux et de partis politiques (<http://www.cikrf.ru/news/cec/2016/12/26/03.html>). L'adoption de mesures législatives visant à combattre l'abus de fonctions publiques pendant les campagnes électorales a fait l'objet de l'un des points abordés. Parmi les idées mises en avant au cours de cette conférence, on peut citer : 1) la nécessité d'étendre encore la portée de l'infraction d'abus de fonctions publiques ; 2) la réintroduction de l'obligation pour les agents publics élus qui se présentent à une élection de se mettre en congé pendant la durée de la campagne électorale ; 3) l'élaboration de directives de la CEC sur les moyens de combattre l'abus de fonctions publiques ; et 4) l'introduction de l'obligation pour les médias d'informer le public du fait qu'une personne est candidate à des élections lorsqu'ils publient des informations sur ses activités.

---

<sup>10</sup> En particulier, l'obligation de notifier toute incitation à commettre un délit de corruption, de déclarer revenus, patrimoine et passif, et de prévenir et résoudre les conflits d'intérêts ; l'interdiction d'ouvrir un compte bancaire à l'étranger, de mener des activités commerciales, de participer à la gestion d'une entité commerciale ou à but non lucratif, d'utiliser à des fins non officielles des informations, des équipements ou des moyens techniques, financiers et informationnels réservés aux activités officielles.

<sup>11</sup> Dans six de ces affaires, la procédure a été suspendue et, dans les 33 autres, des amendes administratives ont été imposées.

50. Le GRECO prend note des informations fournies. Le fait que les membres des commissions électorales soient maintenant soumis aux obligations, restrictions et interdictions en matière de lutte contre la corruption, notamment l'obligation de notifier et résoudre les conflits d'intérêts, constitue un développement positif, qui promet potentiellement de dissuader l'abus de fonctions publiques lors du processus de nomination et de l'exercice des fonctions. De même, le nombre d'affaires qui ont été portées devant les tribunaux au titre de l'article 5.8 du CIA montre qu'une importance plus grande est maintenant accordée à l'imposition de sanctions en cas de non-respect de la procédure et des conditions s'appliquant aux campagnes électorales dans les médias. Cela étant dit, bien que la portée des interdictions édictées à l'article 40 de la LGE soit beaucoup plus étendue<sup>12</sup>, en dehors de quelques cas, statué par les tribunaux (trois au titre de l'article 5.45 du CIA et six au titre de l'article 141 CP) il ne semble pas au GRECO que les allégations très fréquentes de violation de cet article<sup>13</sup> mentionnées dans le Rapport d'Évaluation aient fait l'objet d'examen systématiques. En outre, les statistiques des tribunaux en ce qui concerne l'article 5.69 du CIA ne sont qu'indirectement pertinentes, étant donné que cet article sanctionne l'ingérence dans le *travail des commissions électorales* et les *obstacles à la participation des citoyens aux élections*. Par ailleurs, la CEC elle-même a reconnu certaines lacunes réglementaires parmi les dispositions visant à prévenir l'abus de fonctions publiques au cours des campagnes électorales, y compris les campagnes dans les médias<sup>14</sup>. En conclusion, tout en approuvant les mesures adoptées, le GRECO aimerait recevoir des informations plus précises sur la mise en œuvre concrète de l'article 40 de la LGE, y compris pendant les élections présidentielles de 2018, et sur l'aboutissement des propositions en vue de l'adoption de mesures supplémentaires dans le cadre de cette recommandation.

51. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

52. *Le GRECO avait recommandé d'adopter des mesures adéquates pour garantir que les droits d'adhésion ne servent pas à contourner les règles de transparence applicables aux dons.*

53. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO considérait que l'écart important entre les obligations de déclaration applicables aux dons aux partis politiques et aux droits d'adhésion/cotisations demeurerait une source de préoccupation. Les états financiers des partis politiques devaient en effet contenir des informations détaillées sur les dons d'un montant supérieur à 285 EUR (par personne physique par an) mais seulement sur les droits d'adhésion/cotisations d'un montant supérieur à 89.546 EUR (par personne physique par an). Les réformes n'avaient donc que partiellement pris en compte la recommandation.

---

<sup>12</sup> L'article 40 de la LGE interdit tout abus de fonctions publiques dans le contexte des élections. Cette interdiction s'applique aux candidats, aux candidats officiellement enregistrés, aux personnes occupant des fonctions électives au niveau de l'État ou des municipalités, aux agents publics, aux agents de l'État ou des municipalités, aux membres de conseils d'administration de personnes morales, quelle qu'en soit la structure de propriété, aux journalistes et au personnel créatif des organisations de média. Sont notamment considérés comme abus de fonctions publiques : le recrutement de personnes travaillant pour ou dépendant de quelque manière d'un candidat, l'utilisation de locaux occupés par des institutions étatiques ou par des organes de l'autonomie locale, l'utilisation de moyens de télécommunication (téléphone, télécopie ou autres), de services d'information ou de matériel de bureau des organes et institutions de l'État ou des municipalités, et l'utilisation gratuite ou à faible coût de moyens de transport de l'État ou des municipalités en vue de promouvoir un candidat ou une liste de candidats.

<sup>13</sup> Voir, par exemple, les nombreuses allégations de violations rapportées par des organisations de la société civile et des activistes : <https://www.kartanarusheny.org/2016-09-18/s/4283795476>, <https://www.golosinfo.org/ru/articles/110294>, <https://www.golosinfo.org/ru/articles/111834>, <https://blog-matveev.livejournal.com/1059568.html> et <https://www.golosinfo.org/ru/articles/142456>, <https://www.rbc.ru/politics/15/03/2018/5aaa8ad59a7947c9cd14eba8?from=main>.

<sup>14</sup> <http://www.cikrf.ru/news/cec/23113/> (russe et anglais seulement)

54. Les autorités indiquent maintenant que la Loi fédérale n° 375-FZ du 5 décembre 2017 amendant les articles 29 et 34 de la Loi fédérale sur les partis politiques est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Cette loi instaure un plafond annuel unique pour les droits d'adhésion/cotisations et les dons de personnes physiques à un parti politique (4.330.000 RUB/ 61.850 EUR). Elle autorise en outre la CEC à fixer certains seuils pour la publication d'informations sur les membres de partis politiques et les donateurs qui sont des personnes physiques. En conséquence de quoi, une résolution fixant le seuil de déclaration à 100.000 RUB/1.500 EUR pour ces deux catégories de personnes a été adoptée par la CEC le 21 février 2018.
55. Le GRECO approuve la révision de la Loi sur les partis politiques, qui a instauré un plafond annuel unique pour les droits d'adhésion/cotisations et les dons de personnes physiques à un parti politique. Cela répond à l'une des deux préoccupations exprimées au paragraphe 95 du Rapport d'Évaluation, en supprimant le risque que les droits d'adhésion/cotisations soient utilisés pour *contourner le plafonnement* des dons versés à un parti politique par des personnes physiques. En ce qui concerne le deuxième risque, c'est-à-dire le risque de *contournement des règles de divulgation*, cela est abordé dans la résolution de la CEC qui établit le seuil de divulgation et de publication de l'information sur les membres de partis politiques et les donateurs qui sont des personnes physiques. Les deux préoccupations sous-jacentes à la recommandation ont donc été abordées adéquatement.
56. Au-delà de la portée de la recommandation, le GRECO rappelle qu'au paragraphe 99 du Rapport d'Évaluation, il soulignait combien il importe de veiller à la cohérence des normes de divulgation s'appliquant au financement des partis politiques et au financement des campagnes électorales. En outre, il jugeait le seuil de divulgation de 1.000 EUR pour les dons de personnes physiques pendant les élections présidentielles trop élevé et inapte à assurer une transparence suffisante du financement des partis politiques et des campagnes électorales, en particulier au niveau local<sup>15</sup>. En comparaison, le seuil de divulgation pour les dons de personnes physiques aux partis politiques (en vertu de la loi fédérale sur les partis politiques) et aux fonds des sujets électoraux participant aux élections présidentielles à la Douma était (à l'époque) fixé à 500 EUR. Le GRECO est d'avis qu'une approche globale est indispensable à la réussite et à la crédibilité de la réforme en cours. Des mesures fragmentaires risqueraient de favoriser (par inadvertance) la mise en œuvre de certaines recommandations du GRECO au détriment d'autres. Une approche globale<sup>16</sup> présuppose une révision systématique, approfondie et cohérente de l'ensemble des règles relatives au financement des partis politiques et l'existence d'une réglementation assurant la conformité de toute modification avec l'ensemble des recommandations du GRECO.
57. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation ix.**

58. *Le GRECO avait 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.*

---

<sup>15</sup> Le GRECO avait alors recommandé d'« envisager de réduire, à un niveau approprié, les seuils de divulgation actuels de (...) 1.000 EUR (dons de personnes physiques au fonds électoral d'un candidat à une élection présidentielle) ». Cette recommandation vii a été évaluée comme « mise en œuvre de manière satisfaisante » dans le Rapport de Conformité adopté par le GRECO en juin 2014.

<sup>16</sup> Tel était précisément le but de la recommandation i (« 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 »), qui a été considérée comme « mise en œuvre de manière satisfaisante » en octobre 2016 dans le Deuxième Rapport de Conformité.

59. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO s'inquiétait du fait que les activités menées avant la nomination officielle des candidats aux élections n'étaient pas prises en compte dans les états financiers pertinents. Il prenait note néanmoins du projet de législation visant à harmoniser les notions d'« activités de campagne », de « campagne électorale » d'un candidat/d'une association électorale et de « période de campagne » afin qu'elles commencent à partir de la date de nomination d'un candidat ou d'une liste de candidats.
60. Les autorités rappellent que les dépenses électorales d'un parti politique ne peuvent être réglées qu'à partir du fonds électoral de ce parti et que, dans la période précédant une campagne électorale, un parti ne peut encourir de dépenses qu'en relation avec la tenue de congrès, l'organisation de conférences ou de réunions générales du parti en vue de nommer les candidats aux élections et l'établissement des listes du parti. Ces dépenses doivent apparaître dans les états financiers du parti.
61. Le 16 août 2017, la CEC a adopté la résolution n° 97/836-7 « amendant la recommandation relative à l'établissement des rapports financiers récapitulatifs des partis politiques », qui précise en détail les dépenses concernant la préparation et la tenue de congrès, de conférences et de réunions générales des partis, y compris en relation avec une campagne électorale à venir, qui doivent être déclarées par les partis et leurs sections régionales. Le 23 novembre 2017, la CEC a organisé une table ronde sur « L'expérience acquise dans l'application de la législation sur la transparence financière des activités des partis politiques » afin de présenter sa résolution aux partis politiques. Il a été indiqué clairement à cette occasion que la non-déclaration de ces dépenses constituerait pour la CEC un motif de saisie des organes d'application de la loi pour contrôler la légalité du financement d'un parti politique. Une notification officielle de la CEC contenant un message similaire devait aussi être envoyée à tous les partis politiques.
62. Le GRECO prend note des informations fournies, qui ne sont que partiellement pertinentes au regard des questions en jeu. Il renvoie au paragraphe 102 du Rapport d'Évaluation qui note des différences entre plusieurs dispositions des textes de loi essentiels s'appliquant aux élections en ce qui concerne le commencement de la période des « activités de campagne »<sup>17</sup> et les difficultés que cela crée pour les activités promotionnelles qualifiées menées entre le début officiel d'une 'campagne électorale', d'une part, et le début de la 'campagne électorale' d'un candidat/d'une association électorale, d'autre part. Afin d'assurer que les dépenses pouvant être encourues pendant la première étape sont enregistrées de façon exacte et détaillée, qui est l'objectif sous-jacent de la recommandation, il pourrait être approprié d'indiquer explicitement que les activités de campagne peuvent commencer immédiatement après l'annonce officielle de la campagne électorale et que des obligations financières connexes peuvent être prises par un candidat/une association électorale à l'égard de telles activités de campagne, mais que les dépenses réelles ne peuvent être payées qu'à partir du moment où le candidat/l'association

---

<sup>17</sup> L'article 2, paragraphe 4, de la Loi fédérale relative aux garanties essentielles des droits électoraux et du droit de participation aux référendums des citoyens de la Fédération de Russie (LGE) définit les « activités de campagne » comme les activités menées durant la « campagne électorale ». Aux termes de l'article 2, paragraphe 19, de la LGE, la « campagne électorale » commence le jour de la publication officielle de la décision d'un agent public autorisé, du gouvernement ou d'un organe local de convoquer des élections. L'article 2, paragraphe 20, de la LGE définit également la « campagne électorale d'un candidat ou d'une association électorale » comme commençant le jour de la nomination d'un candidat ou d'une liste de candidats et s'achevant le jour de la soumission par le candidat ou une association électorale de son rapport financier final. Aux termes de l'article 48, paragraphe 5, de la LGE, les dépenses de campagne ne peuvent être réglées qu'à partir du fonds électoral (correspondant). Et, en vertu de l'article 58, paragraphe 1, de la LGE, un candidat à une élection ne peut créer un tel fonds qu'après avoir informé par écrit la commission électorale de sa nomination par une association électorale (ou de son auto-désignation), après enregistrement par la commission électorale de ses représentants désignés pour les questions financières.



électorale établit un fonds électoral. En outre, il convient de veiller à ce que toutes les activités liées aux campagnes menées par un candidat depuis l'annonce d'une campagne électorale et jusqu'à ce qu'il/elle présente le rapport financier final à la commission électorale concernée, soient correctement enregistrées, signalées et rendues public.

63. Le GRECO conclut que la recommandation ix demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xi.**

64. *Le GRECO avait recommandé de i) désigner un organe indépendant pour surveiller 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 appropriées ; ii) renforcer l'indépendance des commissions électorales en matière de surveillance du financement des partis et des campagnes électorales ; iii) augmenter les ressources financières et humaines dont disposent les commissions électorales afin que ces dernières puissent assurer un contrôle plus consistant et dynamique des rapports financiers relatifs au financement général des partis et au financement des campagnes électorales.*
65. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait considéré que le premier et le troisième volet de la recommandation avaient été mis en œuvre de façon satisfaisante. En ce qui concerne le deuxième volet, le GRECO avait jugé positif l'extension de la réglementation en matière de conflits d'intérêts aux membres des commissions électorales<sup>18</sup>. Cependant, le mode de désignation des membres des commissions n'ayant pas été modifié<sup>19</sup> et rien n'indiquant que des mesures avaient été prises pour surmonter le manque de confiance général à l'endroit des commissions électorales, en raison de leur soumission alléguée à l'influence de l'appareil d'État (cf. paragraphe 108 du Rapport d'Évaluation), le GRECO avait conclu que ce volet de la recommandation demeurerait partiellement mis en œuvre.
66. Les autorités mentionnent la conférence organisée en novembre 2016 par la CEC sur le thème « Le système électoral de la Russie : création, expérience et perspectives de développement » (voir paragraphe 49), dont l'un des points essentiels de l'ordre du jour portait sur le renforcement de l'indépendance des commissions électorales. Plusieurs idées ont été mises en avant au cours de cette conférence : 1) définir le statut de la CEC dans la Constitution ou dans un texte de loi distinct ; 2) charger la CEC d'établir des rapports annuels contenant un résumé des mesures adoptées en pratique pour assurer l'application de la loi, une analyse de la connaissance de la législation parmi les électeurs et une liste des infractions observées ; 3) accorder aux commissions électorales le droit d'initier des textes de loi ; 4) étendre la surveillance exercée par la CEC sur les commissions de niveau inférieur ; 5) élaborer des mesures supplémentaires pour empêcher toute ingérence des organes municipaux dans les activités des commissions électorales territoriales et de circonscription ; et 6) développer un code d'éthique sur l'organisation des élections. Les questions litigieuses concernant la participation d'agents publics de l'État ou des municipalités aux commissions électorales et le rôle des partis politiques dans la désignation des membres de ces commissions ont également été abordées. Comme indiqué

---

<sup>18</sup> La Loi fédérale n° 64-FZ, qui introduit les amendements pertinents, est entrée en vigueur le 3 avril 2017.

<sup>19</sup> Le GRECO rappelle que, sur les quinze membres de la CEC, dix sont nommés par le Parlement – qui se compose principalement de représentants du parti au pouvoir – et cinq par le Président, qui soutient généralement le parti au pouvoir ; les membres des commissions régionales sont nommés sur proposition des partis politiques et d'autres associations publiques sous réserve que la moitié d'entre eux soient désignés par l'organe législatif régional et l'autre moitié par un fonctionnaire de haut rang du sujet fédéral concerné nommé par le Président (les commissions régionales peuvent se composer pour moitié d'agents publics de l'État et des municipalités) ; la nomination des membres des commissions électorales inférieures est laissée à la discrétion des commissions électorales supérieures.

précédemment, le Conseil public qui dépend de la CEC travaille actuellement à transformer ces idées en propositions concrètes pour examen et adoption par les organes étatiques compétents.

67. Le GRECO se félicite de l'ouverture par la CEC d'un dialogue franc sur le manque apparent d'indépendance du système des commissions électorales et le manque de confiance qui semble exister à son égard et note avec intérêt les nombreuses mesures envisagées pour améliorer ce système. Il est important d'assurer en droit et en fait l'indépendance des commissions à l'égard de l'exécutif<sup>20</sup> car il s'agit d'une condition indispensable à la bonne administration du processus électoral. Ces commissions doivent montrer de manière concrète, efficace et déterminée leur aptitude à résister aux pressions et aux ingérences de nature politique. Le GRECO appelle instamment les autorités à réexaminer le mode de désignation des membres des commissions, comme suggéré précédemment, et à donner suite aux nombreuses initiatives prometteuses en cours de préparation au sein de la CEC pour assurer une meilleure protection de l'indépendance et de l'impartialité des commissions électorales à tous les niveaux.
68. Le GRECO conclut que la recommandation xi demeure partiellement mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

69. **Au vu des précédents rapports de conformité et des informations présentées ci-dessus, le GRECO conclut que la Fédération de Russie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante douze des vingt-et-une recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.**
70. S'agissant du Thème I - Incriminations, les recommandations ii à iv et vi à viii demeurent partiellement mises en œuvre et, s'agissant du Thème II - Transparence du financement des partis politiques, la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations iii, ix et xi demeurent partiellement mises en œuvre.
71. En ce qui concerne les incriminations, le GRECO regrette que les autorités aient décidé d'amender les dispositions du Code pénal (CP) relatives à la corruption en scindant le précédent projet de loi unique en deux projets de loi distincts, qui n'est pas propice à apporter la clarté et à la cohérence et pourrait semer le trouble sur la solidité du cadre légal, qui est le but recherché. Les autorités sont donc invitées à mettre en œuvre rapidement les recommandations en suspens, de préférence au moyen d'un seul projet de loi. Le GRECO espère que l'importance accordée, selon les autorités, par les dirigeants du pays à la mise en œuvre de ses recommandations fournira l'élan tant attendu à la poursuite de ce travail.
72. Plus spécifiquement, les amendements proposés aux dispositions du CP relatives à la corruption ne sont pas pleinement conformes aux normes édictées dans la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et son Protocole additionnel (STE 191). Par exemple, dans les dispositions qui érigent en infraction le paiement et la réception de pots-de-vin par un employé d'une entité commerciale ou autre, les éléments qui se rapportent à la commission indirecte de l'infraction, aux bénéficiaires tiers et aux avantages immatériels sont omis. La disposition visant la corruption passive dans le secteur privé par des personnes exerçant des fonctions de direction au sein d'une entité commerciale ou autre et par des arbitres nationaux ou étrangers incrimine seulement l'« utilisation illicite », non la réception, de *tout* avantage indu. Les dispositions visant la

---

<sup>20</sup> Les différents facteurs qui nuisent à l'indépendance des commissions électorales des sujets de la Fédération et des commissions électorales territoriales et de circonscription sont analysés, par exemple, dans les documents suivants : [http://st.golosinfo.org/2016/07/O-sostoyanii-IKSRF-i-TIK\\_1.pdf](http://st.golosinfo.org/2016/07/O-sostoyanii-IKSRF-i-TIK_1.pdf) et <https://www.golosinfo.org/ru/articles/142070>.

promesse, l'offre ou la demande de participer à la corruption dans le secteur privé omettent les éléments se rapportant à la « demande » d'un avantage indu et à la commission indirecte de l'infraction, et la notion d'« acceptation de l'offre ou de la promesse » n'y est pas intégrée de façon adéquate. Dans l'infraction de corruption active dans le secteur public, les éléments de « promesse » et d'« offre » sont omis et, dans l'infraction de corruption passive dans le secteur public, l'élément de « demande » d'un avantage indu manque. Enfin, dans l'infraction de trafic d'influence passif, les éléments de « réception » et d'« acceptation de l'offre ou de la promesse » d'un avantage indu, ainsi que l'élément « que l'influence soit ou non exercée ou que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché », sont omis.

73. Le GRECO approuve cependant la proposition de supprimer dans le Code de procédure pénale 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 peuvent être engagées que sur demande de cette organisation. En outre, la proposition de porter de deux à six ans le délai de prescription s'appliquant aux infractions simples de corruption active et passive est bienvenue. Le GRECO appelle les autorités à intensifier leurs efforts pour traiter les recommandations en suspens, y compris en ratifiant dès que possible le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption.
74. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, le GRECO approuve la révision de la Loi sur les partis politiques et l'établissement d'un plafond unique pour les droits d'adhésion/cotisations et dons d'une personne physique à un parti politique. Cela remédie au risque que les droits d'adhésion/cotisations soient utilisés pour contourner le plafonnement des dons versés à un parti politique par une personne physique. En ce qui concerne le risque de contournement des règles de divulgation, il a été corrigé par une résolution de la CEC. Bien que se félicitant de ces mesures, le GRECO souligne combien il importe de veiller à la cohérence des normes de divulgation s'appliquant au financement des partis politiques et au financement des campagnes électorales. Les autorités devraient promouvoir une approche globale de la réforme légale en cours. Une telle approche présuppose une révision systématique et cohérente de l'ensemble des règles relatives au financement des partis politiques et l'existence d'une réglementation assurant la conformité de toute modification avec l'ensemble des recommandations du GRECO. La cohérence de la réglementation au sujet du commencement des « activités de campagne » est également essentielle afin de pouvoir enregistrer de façon exacte et détaillée les activités financières correspondantes.
75. S'agissant des risques d'abus de fonctions publiques dans les activités de campagne, le GRECO approuve les nombreuses mesures qui ont été adoptées mais il souhaiterait recevoir des informations plus précises sur la mise en œuvre concrète de l'article 40 de la Loi fédérale relative aux garanties essentielles des droits électoraux et du droit de participation aux référendums des citoyens de la Fédération de Russie, y compris pendant les élections présidentielles de 2018. Enfin mais non des moindres, le GRECO souligne combien il importe d'assurer en droit et en fait l'indépendance des commissions à l'égard de l'exécutif car il s'agit d'une condition indispensable à la bonne administration du processus électoral. Ces commissions doivent montrer de manière concrète, efficace et déterminée leur aptitude à résister aux pressions et aux ingérences de nature politique. Le GRECO appelle instamment les autorités à réexaminer le mode de désignation des membres des commissions, comme suggéré auparavant, et à donner suite aux nombreuses initiatives prometteuses en cours de discussion pour assurer une meilleure protection de l'indépendance et de l'impartialité des commissions électorales à tous les niveaux.

76. En conclusion, au vu du fait que neuf recommandations n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31, paragraphe 9, de son Règlement Intérieur, invite le chef de la délégation de la Fédération de Russie à soumettre des informations supplémentaires au sujet de la mise en œuvre des recommandations ii à iv et vi à viii (Thème I-Incriminations) et des recommandations iii, ix et xi (Thème II-Transparence du financement des partis politiques) au plus tard avant le 31 décembre 2018.
77. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Fédération de Russie à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

**INFORMATION**  
**on the results of the analysis conducted**  
**pursuant to recommendation III on topic II of the third evaluation round**  
**of the Group of States against Corruption**

Pursuant to Recommendation iii of the Group of States against Corruption (GRECO) on "Transparency of the financing of political parties", the Prosecutor General's Office of the Russian Federation analyzed the execution in 2016 of orders of the Prosecutor General of the Russian Federation of 28.05.2015 No. 264 "On amendments to the instruction of the Prosecutor General of the Russian Federation No. 339/7 of 06.09.2010 "On the organization of prosecutor's supervision over observance of the legislation on elections" and No. 346 of 01.07.2015 "On amendments to Order of the Prosecutor General of the Russian Federation No. 454 of 29.08. 2014 "On the Organization of Prosecutorial Supervision over Execution of Anti-Corruption Legislation".

The prosecutors of the constituencies of the Russian Federation, city and district prosecutors, other territorial and specialized prosecutors are instructed by the above orders to take comprehensive measures to identify and suppress instances of abuse of official (state) authority related to the financing of political parties and election campaigns, coverage of election campaigns by the mass media; Illegal use of state property and other resources by candidates participating in elections for conducting their election campaigns; violations of restrictions related to official or official position established by Article 40 of Federal Law No. 67-FZ "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation" of 12.06.2002 (hereinafter - Law No. 67-FZ); instances of abuse of official powers for the purpose of obtaining property benefits, giving and receiving bribes, commercial bribery, other corruption crimes, violations of prohibitions, duties and restrictions established by Federal Law No. 273-FZ "On Combating Corruption" of 25.12.2008 committed by state and municipal employees, by persons on public positions of the Russian Federation, public offices of the subjects of the Russian Federation, the positions of heads of municipalities, municipal offices, or in respect of such persons during the organization and conduct of election campaigns; to ensure an objective and comprehensive consideration of applications of citizens and organizations about such facts.

Summarizing of internal memorandums showed that pursuant to mentioned order of the Prosecutor General of the Russian Federation, **the issues of finding and suppression of corruptive violations in period of election campaigning are subject to special control of prosecutors of all levels.**

In order to provide the effective and overall control in this area the founding of temporary working groups was implemented to the operational practice of prosecution authorities.

For example, in period of election campaigning on election of deputies of the 7<sup>th</sup> State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation and additional election of deputies of the fifth State Assembly – Kurultay of Republic of Bashkortostan in Inorsovskiy electoral district No. 2 and Naryshevskiy electoral district No. 19, deputies of local representative government authorities by prosecutor of Republic of Bashkortostan in order to provide the proper exercising of vested powers, the order dd. July 04, 2016 No. 85 was issued, pursuant to which the working group of the most experienced employees was created, which liaises with law enforcement agencies, courts, election commissions, as well as carries out operational collection and analysis of incoming data about legal status, timely taking actions of prosecutor's reaction, rendering of prompt methodological assistance in law enforcement for territorial prosecutors. The general cluster training workshops regarding organization of this supervision have been held in basic public prosecution offices. The training

workshop with participation of territorial prosecutors, representatives of the Ministry of internal affairs of Republic of Bashkortostan, republican Central election commission has been held in public prosecution office of republic, where the issues of legal order guarantee in election period have been discussed.

For the purposes of prevention of corruption offence commission, it is the usual practice for the prosecutors everywhere to make different arrangements on education in the law and negative attitude formation to corrupt conduct.

For example, this year the seminar class was held by public prosecution office of Voronezh region in the Election commission of the region, in process of which the provisions regarding government service and ant-corruption were explained, as well as practical and theoretical issues of anti-corruption laws application have been discussed.

**The prosecutors guarantee acceptance and timely consideration of petitions regarding violation of electoral rights of citizens.** Petitions which were submitted in 2016 mostly referred to the issues of disagreement with election commissions' decisions, wrong acts of nominees for deputies, violation of the order of campaign materials distribution, the order of election campaigning. The detailed examination of large majority of petitions showed their inconsistency (the arguments of applicants were not confirmed by objective evidence in process of consideration of petitions).

For example, in September, 2016 the investigation regarding petition of representative of political party "Rodina", Ivanov V.F. on possible violations of electoral legislation in Sverdlovsk region, administrative intervention using, official position advantages in election campaign has been carried out by public prosecution office of Sverdlovsk region.

Due to the arguments of applicant, the Governor of Sverdlovsk region in violation of electoral legislation had business trips in period of election campaign by company vehicle to the towns, where election campaigning for all-Russian political party "Yedinaya Rossiya" has been carried out.

It was established in process of investigation that the Governor of Sverdlovsk region has been on annual paid leave in the period mentioned in the petition. His responsibility in mentioned period was devolved on the Chairman of the Government of Sverdlovsk region, who carried out business trips within his powers. The argument of petition regarding usage of company vehicle by the Governor of Sverdlovsk region was not confirmed in process of investigation. Due to the results of investigation no grounds for taking actions of prosecutor's reaction were established.

In the other case the Noginsk city prosecutor's office of the **Moscow region** considered an application on violation of the restrictions established by Article 40 of Law No. 67-FZ by a deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation and a deputy of the Moscow Regional Duma. According to the results of the investigation, there no law violations were found. It was established that the presentations of these deputies at the event, dedicated to the 235th anniversary of the Bogorodsky Territory, were not of a propagandistic but of a congratulatory nature.

The prosecutor's office of the Kuedinsky district of the **Perm Region** verified the arguments of the application of a candidate for deputy of the Legislative Assembly of the region sent by the Commissioner for Human Rights in the Perm Krai regarding the use of an administrative resource during the election campaign, namely, that local authorities prevented to have meetings with voters. These arguments were not confirmed. It was established that the applicant did not apply to the local self-government bodies for allocating premises for meetings with voters, but conducted the meetings in the premises of agricultural enterprises with the participation of representatives of the district council.

**In cases when applicants' arguments were found to be valid, the prosecutors took actions for reaction: they commenced administrative proceedings, make submissions on elimination of law infringement, etc.**

For example, the public prosecution office of Primorskiy district of city of **Saint-Petersburg** in 2016 in view of the results of consideration of applicant's petition has elicited the fact of conflict of interests of intra-urban municipal structure head in process of creation of territorial election commission.

It was established that intra-urban municipal structure head did not assume measures for settling the conflict of interests which occurred due to his recommendation of his mother-in-law on March 24,

2016, for nomination as a member of territorial election committee with casting vote and voting on this issue. Thereafter the last one was appointed to public position of territorial election commissioner by the order of election commission of Saint-Petersburg.

Furthermore, it was established in process of investigation that no legal acts which regulate the procedure of notification about occurrence of vested interest upon performance of duties, which lead or can lead to the conflict of interests by the persons which hold public offices, as well as no procedure of assuming measures on prevention or settlement of such conflict, are worked out.

Public prosecution office of district made the submission based on these facts, which has been considered and settled. Mother-in-law of municipal structure head which was appointed to the position of territorial election commissioner was resigned from public position.

It is noteworthy that **due to the taken preventive measures, in the vast majority of the regions, there was no evidence of abuse of official (state) powers** in order to obtain property benefits, giving and receiving bribes, commercial bribery and other corruption-related offenses, violations of prohibitions, obligations and restrictions set by Federal Law No. 273-FZ "On Combating Corruption" of 25.12.2008 committed by state and municipal employees, persons occupying the state positions, public positions of the Russian Federation, as the heads of municipalities, municipal offices, or in respect of such persons during the organization and holding of election campaigns.

However, **in some cases, prosecutors and other law enforcement agencies revealed violations on the results of consideration of applications and at the initiative of inspections** related to abuse of official (state) powers in order to obtain benefits of pecuniary nature during election campaigns.

In total, **in 2016 more than 30 violations of the analyzed categories in 14 Russian regions were revealed, with 19 cases being criminally and legally assessed, in other cases the perpetrators were brought to administrative responsibility.**

For example, on July 01, 2016 the Division of Criminal Investigation of the Russian Federation in **Zabaykalskiy kray** launched a criminal charge against the elections commissioner of village settlement "Artinskoye" M., who made use of her official powers and appropriated funds in the amount of 21 336 rubles, which were allocated for conducting of election for the 4<sup>th</sup> Council of village settlement "Artinskoye". By verdict of Uletovskiy district court dd. October 21, 2016, M. was convicted of the crime under part 3, article 160 of the Criminal Code of the Russian Federation (hereinafter referred to as CC of RF), with custodial sentence for 2 years with probationary period of 2 years.

In another case on March 03, 2016 the crime investigator of Karasukskiy interdistrict of Investigation Department of Criminal Investigation Division of Investigation Committee of RF in **Novosibirsk region** launched a criminal investigation due to part 3, article 30, part 2, article 292 (attempted bribery) of CC of RF against S., who on February 02, 2016 proposed T. to pass as an intermediary a grand bribe to the deputy of Baganskiy village council of Novosibirsk region R. for his failure to participate at IX session of this village council, in other words, for his failure to exercise the powers of deputy in voting at election of village council head.

Due to the results of preliminary investigation the criminal proceeding was referred to the court and its hearing is in a process.

In **Sakhalin region** in process of criminal investigation by Criminal Investigation Division of Investigation Committee of the Russian Federation in the region it was established that in the beginning of 2014 the Governor of Sakhalin region created the organized group for gaining of illegal money rewards from the persons who wanted to take part in election for municipal Duma, with intention to assist them in preparation and carrying out of electoral campaign with the use of his managing and administrative powers. The members of organized group got the bribes from 18 persons in the amount from 2 up to 10 million rubles; also they performed the active acts aimed at arrangement of conditions for getting the bribes from 2 persons in the amount from 3 up to 10 million rubles. Now the criminal investigation is in process.

In 2016 two corruption-related crimes carried out by district election commissioners were found out in **Omsk region**.

For example, due to the results of examination carried out by Isilkulskiy interdistrict public prosecution office on January 21, 2016 in a procedure of part 2, article 37 of Code of Criminal Procedure of RF in Isilkulskiy interdistrict of Investigation Department of Criminal Investigation Division of Investigation Committee of RF in Omsk region the material is sent regarding the former district elections commissioner S., who appropriated the funds in the amount of more than 30 thousand rubles, which were issued to him for organization and carrying out of election of Governor of Omsk region, election for the Council of Isilkulskiy municipal district and election for the Council of Isilkulskiy municipal settlement, by entering of misrepresentations into payroll records for payment of additional remuneration to the members of district election commission.

By verdict of Isilkulskiy municipal court dd. May 25, 2016 S. was convicted of the crime under part 3, article 160 of CC of RF (appropriation carried out with the use of official position), and he was imposed the custodial sentence for 2 years and 6 months with probationary period of 2 years.

In **Orenburg region** in 2016 the public prosecutors elicited 4 facts of embezzlement of public funds in period of organization and election campaigning, which were carried out by district elections commissioners, exercising their powers on a temporary basis. The materials of examination in a procedure of part 2, article 37 of Code of Criminal Procedure of RF were provided to investigating authorities, and 4 criminal cases were launched on their ground.

For example, the public prosecution office of Kvarzenskiy district has established that the district elections commissioner U. appropriated twice the funds which were allocated from the state budget for remuneration of labor of members of electoral district, organized in the territory of Kvarzenskiy district (in period of election for the Governor of Orenburg region, as well as in period of election for district Council of Deputies) for the total amount of more than 36 thousand rubles. By verdict of the court dd. July 12, 2016 U. was found guilty of committing of appropriation, and she was imposed the penalty in the amount of 60 thousand rubles with deprivation of rights to carry out the certain activity related to participation in elections commissions for the term of 2 years.

In **Kursk region** in 2016 there were also elicited 4 corruption-related crimes, which were carried out by district elections commissioners in period of organization and election campaigning. For example, it was established the fact of appropriation of funds, obtained in Election commission of Kursk region for covering the expenses related to conducting of election for the 4<sup>th</sup> State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation and election for the 7<sup>th</sup> Kursk regional Duma by district elections commissioner (the criminal case was launched by Criminal Investigation Division of the Russian Federation in Kursk region).

In **Saratov region** in period under consideration it was elicited 2 facts of manufacture of false documents on motor vehicle rental by district elections commissioners with the purpose of embezzlement of public funds in their custody. Criminal cases were submitted to the court, and the accused were sentences to imposition of fines.

Numerous violations were elicited in **the Komi Republic**.

As it was established, in 2016 P., as the divisional head of political party "Spravedlivaya Rossiya" in town of Vorkuta, and the deputy of the State Council of the Komi Republic, together with the member of territorial election commission of town of Vorkuta A., fraudulently and with abuse of confidence, proposed the sole proprietor Sh. to win a deputy seat of the council of municipal structure of urban district "Vorkuta" pursuant to party tickets of the party "Spravedlivaya Rossiya" for monetary reward in the total amount of 700 thousand rubles. The funds were obtained by P. on July 27, 2016 in the territory of town of Syktyvkar. The criminal case was launched regarding this fact, and it was submitted to the court in May, 2017 on a charge of P. and A. in attempt at fraud (part 3, article 30, part 3, article 159 of CC of RF).

In the proceedings of Criminal Investigation Division of Investigation Committee of the Russian Federation in the Komi Republic there is the criminal case in its closing investigation stage on a charge



of Sh. in bribery taking due to the part 6, article 290 of CC of RF. It has been established that Sh., as the elections commissioner of the Komi Republic, in period from 2006 till 2015 every month had been getting the bribes from the Deputy Head of the Komi Republic, Ch., in total amount of more than 6,6 million rubles for providing of information for the last one about the process and results of elections at different levels in the territory of republic before their official publication, as well as for ensuring access to the protocols of district commissions on the voting results before entering of its results into the state automated system "Vybory".

The municipal court of town of Syktyvkar is finishing the hearing of criminal case against the deputy of the State Council of the Komi Republic B., who is under an accusation of commission of crime, set forth in paragraph "B", part 4, article 204 (corrupt business practices), 289 (illegal engagement in entrepreneurial activities), 169 (obstruction to legal entrepreneurial activity) of CC of RF.

As it was established, B., as the regional coordinating officer of political party LDPR and the member of Coordination Council of regional division of political party LDPR, proposed two sole proprietors to win the deputy seats of municipal structure of urban district "Syktyvkar" pursuant to party tickets of LDPR for illegal gratification in the amount of 3 million rubles. Acting in a capacity of regional division head of LDPR, B. persuaded three members of the party, which won in election by territorial groups, to refuse in a written form from getting of deputy's seats and to ensure in such a way the seat in the council of urban district to the person, on behalf of whom the corrupt business practices related to the sole proprietors were used. For the purpose of fulfillment of obligations to another sole proprietor, B. persuaded one more elected deputy to refuse from its deputy's seat after the introductory session of municipal council. The further unlawful practices of B. were put under restraint by law enforcement officials.

In addition to that it was established that B. since 2011 till 2015 as the vice chairman of the Committee of the State Council of the Komi Republic on budget, taxes and economic policy, and then as the chairman of the Committee of the State Council of the Komi Republic on social policy, in spite of the prohibition to take part in economic entity management, has founded through his affiliated persons two commercial organizations, which were engaged in production and installation of outdoor advertisement, took part in management of these organizations and extended patronage to them pursuant to his official position.

The public prosecution office of the Komi Republic has elicited also in 2016 the fact of nonobservance of legal requirements on prevention and regulation of conflict of interests by rector of higher educational establishment, who took part in electoral campaign. In process of examination it was established that the rector used for his personal purposes the rent-free apartment (it was provided for the person, who was not in an employment relations with the university, but who rendered the advisory services for the rector as to the nominee for deputies of the State Council of the Komi Republic). Office of the Prosecutor General of the Russian Federation made the submission to the Ministry of Education and Science of Russia in March, 2016 on the ground of materials of public prosecution office of republic, and the rector was dismissed from his current position in period of such submission's consideration.

Due to the fact of disposing of dwelling by this person with violation of the procedure, set forth by housing legislation, the Criminal Investigation Division of Investigation Committee of the Russian Federation in the Komi Republic has launched the criminal case due to part 1, article 286 (abuse of office) of CC of RF, which was submitted to the court.

The Volokolamsk city prosecutor's office of **the Moscow region** initiated a criminal case against an official of the Yaropoletskoe Volokolamsk district administration on 22.07.2016 under Article 5.21 (delayed transfer of funds to election commissions) of the Federal Code of Administrative Offenses (hereinafter - the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation) on the fact of non-fulfillment of obligations to transfer funds to the election commission. By decision of the magistrate of the Volokolamsk region, the guilty official was brought to administrative responsibility.

Violations of the restrictions established by Article 40 of Law No. 67-FZ took place in **the Republic of Tuva**.

For example, the plenipotentiary representative of the Head - the Chairman of the Government of the Republic of Tuva in the Ulug-Khem district, being a public official, held a meeting with members of the municipalities of the district using the premises of the municipal district administration for the purpose of collecting signatures for the 6 candidates (overall 8 persons were nominated) for the position of the highest official of the Republic. Following the prosecutor's resolution, by the order of the justice of the peace of 11.08.2016 he was brought to administrative liability under article 5.45 (taking advantage of the office or official position) of the Administrative Code with a fine in the amount of 3 thousand rubles

In May 2016, the Prosecutor's Office of the **Chuvash Republic** established the fact of placing on the facades of a number of medical institutions subordinate to the Ministry of Health of the Republic, the banners with a photo of the Minister of Health of the Republic with a brochure in hand, which has the emblem of the United Russia party and the text: "Together we will make a step towards health", which contribute to the formation of a positive image of the said party among the population. The Prosecutor's Office of the Republic filed a submission to the Chairman of the Cabinet of Ministers of the Chuvash Republic, on the results of consideration of this submission the banners were dismantled, the guilty official was brought to disciplinary responsibility.

The prosecutor of the Pribaikalsky district of the **Republic of Buryatia** revealed the illegal conduct of pre-election campaigning in the performance of his duties as the head of the municipal institution "Education Department of Pribaikalsky district", occupying the position of the municipal service, by sending them the letters of the heads of educational organizations about holding meetings of employees, parents of students with the purpose of informing them of the support of one of the candidates to the State Duma of the seventh convocation. By decision of the justice of the peace, following the district prosecutor's resolution of 14.10.2016, the guilty official was brought to administrative responsibility under Article 5.11 (conducting pre-election campaign by persons whose participation in its conduct is prohibited by the federal law) of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation in the form of a fine.

A single instance of violation of the law requirement related to the participation in the election campaign of a member of the election commission, took place in the **Tomsk region**.

By the decision of the justice of the peace, with the consent of the Prosecutor of the Tomsk region, based on the protocol of the district election commission, the Chairman of the district election commission of Election district №720 (Tomsk district) who collected signatures in support of one of the candidates for the Legislative Assembly of the region was brought to criminal responsibility under Article 5.47 (collection of signatures of voters in prohibited places, as well as collection of signatures by persons who are prohibited by federal law to participate) of the Code of Administrative Offenses.

**The violations of this category were elicited by public prosecutors the current year as well.**

For example, in May, 2017 the public prosecutor's office of **Altayskiy kray** in process of examination of performance of obligations to submit the information on income, expenses, property and property-related obligations by the deputies of Legislative Assembly of Altayskiy kray, it was established the fact of ownership by one deputy in period of electoral campaign of 2016 in violation of requirements of paragraph 3.3, article 33 of Federal law dd. June 12, 2002 No. 67-FZ "On basic guarantees of electoral rights and rights for participation in referendum of citizens of the Russian Federation" by the shares of the company, located in the Republic of Cyprus. Due to the results of examination dd. May 25, 2017, the public prosecutor's office has made the submission to the Legislative Assembly of Altayskiy kray on elimination of violation of law (under consideration).

The current year the public prosecutor's office of the **Komi Republic** has elicited the fact of violation of anti-corruption legislation in period of conducting of election campaign to the VII State Council of the Komi Republic by the nominee for deputy T., which held the position of chief of the State Public Establishment of the Komi Republic (hereinafter referred to as SPE).

In particular, due to the instructions of T. the public officials of SPE accrued accidental benefits for "intensity and high performance" to separate employees, after which these funds were transferred to the fund of unaccounted monetary resources or were spent for the purposes as T. stated. Not less than

20 million rubles in total was accrued under the pretense of accidental benefits, and T. personally has spent not less than 1,9 million rubles herewith.

In addition to that, it was established by the examination that in period of election campaigning T. ha instructed the subordinate staff of SPE under a far-fetched pretext in kind of voluntary donation to enter the funds obtained by him by illegal means against his special electoral account. In a result, T. gave a veneer of legality to ownership, usage and disposal of mentioned funds, and got the opportunity to use them legally upon his election campaigning.

Due to the mentioned facts the criminal cases under part 1, article 285 (abuse of office) and subparagraph "6", part 3, article 174<sup>1</sup> (legalization (money-washing) of funds or other property gained by the person in a result of commission of crime, exercising the powers vested in him by virtue of his office) of CC of RF were launched against T. by investigating officer of Criminal Investigation Division of Investigation Committee of the Russian Federation in the Komi Republic. The investigation is still in progress.

Due to the results of examination the public prosecutor of Pervomayskiy district of town of Izhevsk (the **Urdmurt Republic**) in February, 2017 has made the submission on elimination of anti-corruption legislation and municipal service legislation regarding the fact of using of office equipment of district administration by deputy head of district, Sh., for the purposes, not related to his official activities, that is, for production of printed agitation material. Under the period of consideration of submission of district public prosecutor, Sh. has resigned from his current position.

In general, the results of generalization give evidence of activation of prosecutor's supervision in the sphere of consideration. The issue of the order of the Prosecutor General of the Russian Federation dd. July 01, 2015 No. 346 "On amendments into the order of the Prosecutor General of the Russian Federation dd. August 29, 2014 No. 454 "On organization of prosecutor's supervision of implementation of anti-corruption legislation" allowed to focus attention of public prosecutors and other law enforcement authorities on problems, mentioned in paragraphs 93 and 94 of Appraisal report, and to elicit numerous violations. All established facts of abuse got the proper legal appraisal, all accrued persons were brought to responsibility.

**On the whole, the results of the review show the intensification of the prosecutor's supervision in this area.** The publication of orders of the Prosecutor General of the Russian Federation No. 264 "On Amendments to the Instruction of the Prosecutor General of the Russian Federation No. 339/7 of 06.09.2010 "On the Organization of Prosecutorial Supervision over the Observance of Election Laws" of 28.05.2015 and No. 346 "On Amending the Order of the Prosecutor General of the Russian Federation No. 454 of 29.08.2014 "On the Organization of Prosecutor's Supervision over the Execution of Anti-Corruption Laws" of 01.07.2015 **enabled to focus the attention of prosecutors and other law enforcement agencies on the issues identified in paragraphs 93 and 94 of the Evaluation Report, and to identify numerous violations.** All established facts of abuse of powers were duly assessed, the perpetrators were brought to justice.

**The Prosecutor General's Office  
of the Russian Federation**