



Strasbourg, 5 décembre 2008

**Public**  
**Greco Eval I-II Rep (2008) 2F**

## **Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints**

### **Rapport d'Evaluation sur la Fédération de Russie**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 40<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 1-5 décembre 2008)

## INTRODUCTION

1. La Fédération de Russie (ci-après désignée « Russie ») a adhéré au GRECO le 1<sup>er</sup> février 2007, c'est-à-dire après la fin des Premier et Deuxième cycles d'évaluation du GRECO. En conséquence, elle a fait l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe, qui a porté sur les thèmes retenus dans le cadre des Premier et Deuxième cycles d'évaluation (voir paragraphe 3 ci-dessous). L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après désignée « EEG ») était composée de M. Joseph E. GANGLOFF, Directeur adjoint, Office of Government Ethics (Etats-Unis d'Amérique), M. Martin KREUTNER, Directeur, Bureau fédéral des Affaires intérieures, BIA (Autriche), M. Georgi RUPCHEV, Directeur de la coopération internationale et de l'intégration européenne, ministère de la Justice (Bulgarie) ainsi que de M. Pierre-Christian SOCCOJA, ministère des Affaires étrangères (France). L'EEG, qui a bénéficié du soutien de MM. Wolfgang RAU, Secrétaire exécutif du GRECO, Björn JANSON, Secrétaire exécutif adjoint et Michael JANSSEN du Secrétariat du GRECO, s'est rendue en Russie du 21 au 25 avril 2008. Les réponses aux questionnaires d'évaluation du GRECO et divers documents complémentaires ont été remis aux membres de l'EEG avant leur départ pour la Russie.
  
2. L'EEG a rencontré les représentants des administrations suivantes : ministère de la Justice, Administration de la Présidence de la Fédération de Russie, Bureau du Conseil de sécurité, ministère des Finances, ministère des Affaires intérieures, Douma d'Etat, Conseil suprême de la magistrature, Cour suprême, Cour suprême d'arbitrage, Cour constitutionnelle, ministère du Développement économique et du Commerce, Service fédéral du contrôle financier, Administration fédérale des impôts, Commission gouvernementale de la réforme administrative, Service fédéral de sécurité (FSB), Institut de législation et de droit comparé auprès du gouvernement, Service fédéral de la concurrence, ministère des Affaires étrangères, Cour des comptes, Administration fédérale des douanes, Chambre publique et Bureau du Procureur général, y compris la Commission d'enquête. Par ailleurs, l'EEG a eu des entretiens avec des commissaires aux comptes privés et avec des représentants de l'organisation *Transparency International*, de la Fondation Indem (« Information Science for Democracy »), du mouvement interrégional « Lutte contre la corruption, la fraude et la dissimulation », du « Fonds de lutte contre la corruption » de la Volga, de la Chambre de commerce et d'industrie, ainsi qu'avec des représentants des régions et les médias.
  
3. Il convient de rappeler que conformément à l'article 10.3 de son Statut, le GRECO a convenu ce qui suit :
  - Le Premier cycle d'évaluation traite des thèmes suivants :
    - ❖ **Indépendance, spécialisation et moyens des organes nationaux chargés de prévenir et de combattre la corruption**<sup>1</sup> : Principe Directeur 3 (ci-après « PDC 3 ») : autorités responsables de la prévention, de l'instruction, des poursuites et de l'imputation en matière d'infractions pénales de corruption ; statut juridique, pouvoirs, modalités de recueil de la preuve, indépendance et autonomie) ; Principe Directeur 7 (ci-après « PDC 7 ») : personnalités ou entités spécialisées et responsables de la lutte contre la corruption et moyens mis à leur disposition) ;
    - ❖ **Étendue et portée des immunités**<sup>2</sup> : Principe Directeur 6 (ci-après « PDC 6 ») : immunités au regard de l'instruction, des poursuites et de l'imputation d'une infraction pénale de corruption).

---

<sup>1</sup> Thèmes I et II du Premier Cycle d'évaluation

<sup>2</sup> Thème III du Premier Cycle d'évaluation

- Le Deuxième cycle d'évaluation traite des thèmes suivants :
  - ❖ **Produits de la corruption**<sup>3</sup> : Principes Directeurs 4 (ci-après « PDC 4 » : saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (ci-après « PDC 19 » : liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 19.3, 19.13 et 19.23 de cet instrument ;
  - ❖ **Administration publique et corruption**<sup>4</sup> : Principes Directeurs 9 (ci-après « PDC 9 » : administrations publiques) et 10 (ci-après « PDC 10 » : agents publics) ;
  - ❖ **Personnes morales et corruption**<sup>5</sup> : Principes Directeurs 5 (ci-après « PDC 5 » : personnes morales) et 8 (ci-après « PDC 8 » : législation fiscale) complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19.2 de la Convention.

4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses aux questionnaires et des informations communiquées aux évaluateurs lors de leur visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités russes pour satisfaire aux obligations qui découlent des dispositions énoncées au paragraphe 3. Le rapport présente pour chaque thème une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations formulées par le GRECO à l'intention de la Russie pour que ce pays améliore son niveau de conformité aux dispositions concernées.

## **I. VUE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION MENÉE EN RUSSIE**

### **a. Description de la situation**

#### Perception du phénomène de la corruption

5. Le terme « corruption » revêt une large acception en Russie et concerne tout un éventail d'infractions de nature disciplinaire, administrative et pénale aussi bien que des infractions au Code civil.
6. Les autorités russes reconnaissent que le phénomène a atteint des niveaux inacceptables et les enquêtes d'opinion réalisées ces dernières années témoignent de sa généralisation dans l'ensemble des secteurs publics, y compris au niveau politique et dans les instances exécutives à tous échelons, dans les services chargés de la répression, l'appareil judiciaire, les services de gestion de marchés publics, les services de santé publique, le système éducatif, les services du logement ou encore les services communaux.
7. Plusieurs fonctionnaires ont expliqué à l'EEG, lors de sa visite, que le phénomène de la corruption s'est amplifié depuis l'effondrement de l'Union soviétique. Les autorités admettent que la corruption, non seulement met en péril le fonctionnement des institutions de l'État, mais exerce aussi une incidence négative sur le climat des affaires en général, car elle sape les fondements de la concurrence entre les acteurs du marché des biens et des services et fait perdre à l'économie russe une partie de son attrait aux yeux des investisseurs étrangers.

<sup>3</sup> Thème I du Deuxième Cycle d'évaluation

<sup>4</sup> Thème II du Deuxième Cycle d'évaluation

<sup>5</sup> Thème III du Deuxième Cycle d'évaluation

8. Un certain nombre de rapports statistiques, réalisés à partir de données succinctes sur la criminalité recueillies par le ministère des Affaires intérieures, le ministère de la Justice, la Direction judiciaire de la Cour suprême et le Bureau du Procureur général, sont disponibles ; par contre, il n'existe pas d'organisme public qui soit exclusivement chargé de collecter, d'établir et d'analyser des statistiques permettant de caractériser le phénomène de la corruption dans le pays de façon à brosser un tableau clair de son niveau et de l'efficacité des services de répression et des services spécialisés.
9. Les autorités russes reconnaissent le lien entre la corruption et la situation politique, économique et sociale en Russie ; le fait que la corruption semble profondément enracinée dans le pays en fait un phénomène contre lequel il est extrêmement difficile de lutter, en particulier parce qu'il est présent dans de nombreux secteurs essentiels de la Russie d'aujourd'hui. L'ancien président de la Commission de lutte contre la corruption de la Douma a mentionné aux évaluateurs une étude sociologique réalisée en 2005 par la Fondation Indem<sup>6</sup> à laquelle ont participé des représentants des sept districts fédéraux de la Fédération de Russie, et a indiqué que, pour la quasi-totalité des répondants, la corruption constitue un problème dans le pays et que presque la moitié d'entre eux jugent très épineux le problème de la corruption des fonctionnaires de l'État. La même enquête indique qu'une grande majorité des répondants en imputent la responsabilité à l'absence de mécanismes efficaces de contrôle des fonctionnaires, à l'imperfection de la législation qui leur confère un large pouvoir discrétionnaire et à une crise des valeurs morales. Parmi les autres raisons invoquées, les répondants citent les usages et traditions de la gestion des affaires publiques, mais ils ne sont que 11 % à affirmer que la corruption s'explique au premier chef par le niveau modeste des rémunérations des fonctionnaires. L'enquête précise également que 24 % des Russes corrompent régulièrement des fonctionnaires et que 18 % le font à titre occasionnel.
10. Dans son *Étude économique* sur la Fédération de Russie, publiée en 2006, l'OCDE explique que l'administration de l'État est inefficace, qu'elle n'est pas coopérative vis-à-vis du public et du pouvoir politique et qu'elle est souvent corrompue. Les investisseurs étrangers et nationaux voient dans la corruption l'un des principaux obstacles à l'investissement dans la Russie d'aujourd'hui. Par ailleurs, le document de travail de l'OCDE, intitulé « *From clientelism to a client-centred orientation ?* » (« Du clientélisme à une approche centrée sur le client »), publié le 15 juin 2007, affirme, notamment, que les administrations publiques tendent à l'opacité et souffrent souvent d'une corruption endémique, que cette corruption endémique est le motif le plus souvent invoqué pour justifier le mécontentement suscité par l'administration publique et qu'il est communément admis que le phénomène a gagné du terrain ces dernières années. Le document de la Banque mondiale, intitulé « *Administrative and Regulatory Reform in Russia* » (« La réforme administrative et réglementaire en Russie »), publié le 1<sup>er</sup> octobre 2006, observe, en prenant appui sur des enquêtes faisant autorité, que la corruption a progressé notablement en Russie depuis quelques années, tant en ce qui concerne la mainmise d'une oligarchie sur l'État (« *State capture* ») que la corruption de l'administration. Selon ce document, tout accroissement de l'ampleur de la corruption aura pour effet d'amoinrir la capacité de l'État à mener à bien l'ambitieux programme de réforme institutionnelle et administrative et de nuire au développement d'un secteur privé bouillonnant, mettant ainsi en péril la viabilité à long terme de la croissance économique qu'a connue la Russie ces dernières années. Dans son document de stratégie par pays 2007-2013 sur la Fédération de Russie, la Commission européenne souligne que la corruption reste un problème majeur en Russie.
11. Les autorités admettent qu'il existe un lien entre la corruption et la criminalité organisée en Russie, comme dans de nombreux autres pays, et que la corruption est une composante de

---

<sup>6</sup> Fondation Indem, ONG établie en Russie en 1990.

l'économie « souterraine ». Les autorités ont fourni aux évaluateurs des exemples de liens avérés entre des fonctionnaires corrompus et des acteurs de l'économie parallèle, à des fins avantageuses pour les deux parties. L'une des formes courantes de tels liens est avérée lorsque des fonctionnaires ou des agents publics participent de près à l'activité d'entités commerciales dans le but de réaliser certaines opérations, notamment des transferts de fonds soumis à autorisation. L'EEG a été avisée qu'une opération de répression, menée dans la région de Sverdlovsk en 2005/2006 à l'encontre d'activités du crime organisé dans lesquelles étaient impliqués plusieurs centaines de délinquants, a débouché sur l'examen au pénal de 70 affaires impliquant des fonctionnaires corrompus dont 35 Directeurs d'administrations locales et 17 agents d'autorités régionales de l'État, qui ont été traduits en justice.

12. Selon l'indice de perception de la corruption publié par *Transparency International* (TI) pour 2008, la Russie se classe au 147<sup>e</sup> rang (sur 180), avec une note de 2,1 (sur 10). En 2007, le pays était classé 143<sup>e</sup> (sur 179), avec une note de 2,3 (sur 10) et en 2006 121<sup>e</sup> (sur 163), avec une note de 2,5. Ce palmarès classe la Russie parmi les pays perçus comme les plus corrompus d'Europe.

#### Mesures de lutte contre la corruption

13. La *Stratégie de sécurité nationale de la Fédération de Russie* a été adoptée par décret présidentiel en décembre 1997 (décret n° 1 300) et modifiée ultérieurement, en janvier 2000. Ce cadre récapitule notamment les facteurs expliquant la progression de la criminalité, en particulier sous ses formes organisées et sous celle de la corruption. Le document élabore une synthèse des menaces qui mettent en danger la sécurité nationale, mais aussi des grandes lignes d'action qui doivent être poursuivies pour garantir la sécurité nationale dans le domaine de la lutte contre la corruption, en particulier par les moyens suivants : la réforme législative et la surveillance du respect de la loi, la prévention des motifs de criminalité, le renforcement de l'appareil répressif, notamment des unités chargées de lutter contre la criminalité organisée, et enfin, la participation des autorités de l'État à la prévention des activités illégales.
14. Dans un discours à l'Assemblée fédérale en 2001, le Président russe a fait de la lutte contre la corruption l'un des objectifs majeurs du programme du gouvernement, sous la forme d'une réforme administrative dont l'objet est d'accroître l'efficacité et la transparence des administrations publiques, d'améliorer le fonctionnement des tribunaux et le statut et le professionnalisme des magistrats, de protéger les acteurs économiques contre l'arbitraire des fonctionnaires et de diminuer le nombre de barrières administratives (notamment la délivrance de licences, etc.) et enfin, de renforcer la protection des citoyens victimes d'actes et de décisions arbitraires de la part des autorités et de la criminalité.
15. Une *Commission de lutte contre la corruption de la Douma* a été mise en place en 2004 (décision de la Douma n° 412-IV du 20 avril 2004) afin d'élaborer un projet de législation, de faciliter la ratification des instruments internationaux ainsi que leur transposition dans le droit national et d'interagir avec la société dans son ensemble, par la création d'un conseil spécialisé. Cette commission a également servi d'interlocuteur pour deux programmes d'assistance technique (« RUCOLA » et « RUCOLA II ») financés par la Commission européenne et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe, qui ont été menés entre 2005 et 2007 avec pour objectifs d'harmoniser la législation russe avec les obligations découlant de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe et de la Convention des Nations unies contre la corruption en vue de préparer la ratification de ces deux instruments et d'élaborer des mesures de prévention et d'action en amont. Dans le cadre du suivi de plusieurs activités, impliquant la participation de représentants de l'appareil exécutif, législatif et judiciaire, de la société civile et d'instituts

scientifiques et de recherche, la commission parlementaire a soumis des recommandations à l'Administration de la Présidence, au gouvernement, au ministère des Affaires intérieures, au Service fédéral de sécurité (FSB), au Bureau du Procureur Général, au ministère de la Justice et à d'autres instances concernées. Une nouvelle Commission de lutte contre la corruption a été mise en place à la Douma le 21 mai 2008.

16. La *Commission interministérielle de sécurité publique du Conseil de sécurité* (instituée en vertu du décret présidentiel n° 1244 de 2005) est notamment chargée d'élaborer des stratégies destinées à assurer la sécurité nationale et, à cet égard, de concevoir des mesures à l'encontre d'activités criminelles et de toute activité illicite, y compris la corruption, et de soumettre des propositions au Conseil de sécurité. Ce dernier, présidé par le ministre de l'Intérieur, a examiné un certain nombre de questions relatives à la lutte contre la corruption entre 2001 et 2007, parmi lesquelles des mesures visant à améliorer la législation de lutte contre la corruption, l'état de la lutte anticorruption au sein des services de répression, la délinquance fiscale, le crime organisé, etc.
17. La *stratégie de réforme de l'administration de la Fédération de Russie pour 2006-2008* a été adoptée en vertu du décret ministériel (n° 1789-p), en octobre 2005. Le gouvernement l'a complétée en février 2008 (n° 157-r) par des mesures devant être mises en œuvre en 2009-2010. Les objectifs de la stratégie (2006-2008) consistent, dans les grandes lignes, à moderniser le secteur public en améliorant la qualité et la disponibilité des services de l'État, à contenir l'ingérence de l'État dans les affaires économiques des entités commerciales, y compris en allégeant une réglementation par trop pléthorique, et à améliorer l'efficacité des organes d'exécution. La stratégie de réforme de l'administration est discutée plus avant au chapitre V (« Administration publique ») *infra*.
18. L'équipe d'évaluation a également été avisée de l'adoption, au cours des dernières années, d'un certain nombre de lois et autres actes normatifs comportant des éléments de lutte contre la corruption, parmi lesquels : le décret présidentiel relatif aux principes généraux de la conduite des fonctionnaires (n° 885 du 12.08.2002), la loi relative au régime de la fonction publique (n° 58 du 25.05.2003), la loi relative à la fonction publique (n° 79 du 27.07.2004), la loi relative aux services municipaux (n° 25 du 02.03.2007) et enfin, la loi relative à la passation des marchés de fourniture de biens et de services et de travaux pour les besoins des collectivités publiques et locales (n° 94 du 21.07.2005). Par ailleurs, les autorités ont mentionné durant la visite la loi relative à l'information, aux technologies de l'information et à la protection de l'information (n° 149 du 27.07.2006), ainsi que la loi relative à la procédure d'examen des requêtes déposées par les citoyens de la Fédération de Russie (n° 59 du 02.05.2006).
19. Qui plus est, les autorités russes ont évoqué devant l'équipe d'évaluation des programmes de lutte contre la corruption, menés par diverses instances : ainsi, le ministère des Affaires intérieures met en œuvre un programme destiné à renforcer l'efficacité de la lutte anticorruption sur 2007-2008 et le Bureau du Procureur général a mis en place une stratégie de lutte contre la corruption (2006), en vertu de laquelle le Parquet doit vérifier non seulement le respect des obligations légales mais aussi les motifs de corruption et agir davantage en amont dans la procédure d'enquête. En outre, l'Administration fédérale des douanes a élaboré un programme de lutte contre la corruption pour 2007-2009, dans le cadre duquel elle a analysé les groupes à risque parmi les agents ainsi que les postes de travail les plus exposés à la corruption, dans l'optique d'instaurer un environnement anticorruption dans les douanes.

20. En février 2007, un groupe de travail interministériel (GTI), présidé par un conseiller du Président de la Fédération de Russie, a engagé ses premiers travaux. Il est composé de représentants des instances exécutives fédérales et régionales, du Conseil de la Fédération de Russie, de la Douma, des plus hautes instances judiciaires, de la Chambre publique, du Conseil auprès de la Présidence de la Fédération de Russie pour le développement des institutions de la sociétés civile et des droits de l'homme, ainsi que d'éminents universitaires spécialistes du droit.
21. Au moment de la mission d'évaluation, le GTI était chargé de préparer un projet de loi sur la prévention et la lutte contre la corruption. Ce texte doit être fondé sur les dispositions et les normes internationales de lutte contre la corruption dont relève la Russie. Selon les représentants du GTI, le projet de loi proposera notamment un certain nombre de définitions essentielles, y compris une définition élargie de la corruption (extension de la notion d'auteur potentiel de délits de corruption) et abordera la question du statut des fonctionnaires publics et celle de la responsabilité pénale des personnes morales. La loi devrait normalement être adoptée avant la fin de 2008. Par ailleurs, le GTI était également chargé de proposer la création d'une instance de coordination centralisée de la lutte contre la corruption. Après son retour de mission, l'EEG a été avisée que le GTI avait cessé ses travaux en vertu d'un décret présidentiel promulgué en mai 2008.
22. Le 19 mai 2008 (après la visite de l'EEG), le Président de la Fédération de Russie a signé un décret (n° 815) relatif aux « *Mesures d'action contre la corruption* », qui porte création du Conseil présidentiel d'action contre la corruption. Ce conseil, qui remplace le GTI (voir ci-dessus), est investi de plusieurs missions : élaborer des propositions pour une stratégie publique d'action contre la corruption, coordonner les activités menées par les instances exécutives à l'échelon fédéral, régional et local pour mettre en œuvre la politique des pouvoirs publics, et contrôler le déploiement de ces activités. À ce titre, le Conseil peut demander des documents jugés utiles auprès des instances exécutives de tous niveaux et inviter les représentants de ces instances et d'administrations publiques à assister à ses réunions.
23. Le Conseil présidentiel, présidé en personne par le Président, réunit le Procureur général, le Directeur de la Commission d'enquête du Bureau du Procureur général, le Directeur du Service fédéral de sécurité (FSB), le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Justice, le ministre du Développement économique, le président de la Cour des comptes, le président de la Cour suprême d'arbitrage, le président de la Cour constitutionnelle, le président de la Cour suprême, les Directeurs des directions de l'Administration de la Présidence et enfin, un membre de la Chambre publique.
24. Un présidium a été mis en place, sous la tutelle du Directeur de l'Administration de la Présidence, afin d'assurer le fonctionnement du Conseil présidentiel d'action contre la corruption. Le Présidium élabore le projet d'ordre du jour des réunions, crée des groupes de travail, etc. Quatre groupes de travail ont été institués sous l'égide du Conseil pour élaborer des propositions (avec, pour mandat respectif : l'accompagnement législatif, la réduction de la corruption dans la gestion de l'État, l'action contre la corruption dans les services de répression et la coopération internationale et enfin, la valorisation professionnelle du personnel juridique et l'amélioration des connaissances juridiques).
25. Le 31 juillet 2008 (après la visite de l'EEG), un Plan national anticorruption (PNAC) a été adopté sous la forme d'une affectation de mission présidentielle (n° Pr-1568). En préambule de ce plan, il est fait référence à la stratégie de réforme administrative 2006-2010 en cours et l'on peut y lire la déclaration suivante : « *En dépit des mesures prises, la corruption ... continue d'entraver*

*sérieusement le fonctionnement normal de l'ensemble des rouages sociaux, empêche la transformation sociale et le redressement de l'économie nationale, suscite de graves inquiétudes dans la société russe et la méfiance vis-à-vis des institutions publiques, crée une image négative de la Russie sur la scène internationale et est considérée, à juste titre, comme une menace pour la sécurité de la Fédération de Russie. À cet égard, la mise au point de mesures de lutte contre la corruption, pour d'emblée s'attaquer à ses racines, et la mise en œuvre de telles mesures dans le contexte du développement du pays dans son ensemble, deviennent impérieuses. »*

26. Le PNAC est subdivisé en quatre parties, chacune répertoriant diverses mesures pour lutter contre la corruption. La première partie concerne la préparation de projets de loi, en particulier d'une loi fédérale d'action contre la corruption, laquelle doit définir « la corruption en tant que phénomène socio-juridique », les « infractions de corruption » (à caractère disciplinaire, administratif et pénal) et « l'action contre la corruption », sous la forme d'activités coordonnées entre diverses instances de l'État. Une telle loi doit renfermer, en outre, des mesures préventives applicables notamment à la nomination des magistrats et des hauts fonctionnaires, à l'identification de la politique publique, à l'amélioration des structures et du fonctionnement des autorités, à de meilleures normes anticorruption (uniformité du système d'interdictions, restrictions, etc.), à un accès équitable à la justice, etc. Par ailleurs, la partie I énumère d'autres dispositions à introduire dans divers textes de loi, telles que l'établissement de la responsabilité administrative des personnes morales, l'interdiction pour les personnes reconnues coupables de délits d'entrer dans les services de répression, la prévention des conflits d'intérêts, ainsi que des dispositions non précisées concernant la confiscation des actifs, l'ajustement des sanctions pénales applicables à certains délits de type corruption, la transparence du système judiciaire, etc. La partie II du PNAC, qui porte sur la prévention de la corruption dans l'administration publique, énonce des mesures telles que la réglementation de l'utilisation des biens publics, l'instauration de conditions propices à une concurrence et à des marchés publics équitables et des mécanismes de contrôle correspondants, et la surveillance des autorités dans l'exercice de leurs fonctions. Cette partie énonce également des mesures visant à améliorer le fonctionnement de l'appareil d'État, parmi lesquelles la décentralisation de certaines compétences de l'État au niveau des régions et son évaluation, la matérialisation du droit des citoyens à l'information, la surveillance des institutions publiques par la société civile, la limitation du nombre d'agents publics, l'amélioration du professionnalisme des fonctionnaires, etc. Quant à la partie III, elle concerne des mesures destinées à renforcer le niveau professionnel des personnels juridiques (y compris des magistrats) et de l'enseignement juridique, telles que le renforcement du volet sur la lutte contre la corruption dans l'enseignement universitaire du droit et le développement du contrôle de l'État sur les institutions, l'obligation d'une formation pour tous les magistrats récemment nommés, la promotion d'une culture juridique dans toute la société et de l'accès à une chaîne de télévision spécialisée (« Law TV »).
27. Enfin, la partie IV du PNAC dresse une liste de mesures dont l'application est prioritaire. Les différentes tâches ont été réparties entre le gouvernement, le Procureur général, le Conseil présidentiel chargé de l'action contre la corruption, le ministre de la Justice et celui des Affaires étrangères. Le calendrier d'application des diverses mesures s'étend du 15 septembre 2008 (préparation législative) à la fin de l'année 2009.

#### Législation pénale

28. La notion de corruption est d'une acception large en Russie et les infractions de corruption apparaissent dans de nombreux textes de loi et dans d'autres actes juridiques comme des infractions d'ordre pénal, administratif et disciplinaire. Le Code pénal (CP) énumère les délits qui



sont considérés comme plus graves que des infractions disciplinaires ou administratives. Le CP établit les délits ci-après :

29. La corruption active dans le secteur public est érigée en infraction pénale en vertu de l'article 291 CP, lequel dispose que corrompre un « fonctionnaire » (« *functionary* »), de son fait propre ou par personne interposée, est passible d'une amende pouvant atteindre 200 000 RUR (soit environ 5 714 EUR)) au maximum ou égale à un montant équivalant au salaire ou à tout autre revenu de l'auteur du délit pendant une période pouvant atteindre 18 mois au maximum, ou d'une peine de rééducation par le travail pendant une durée d'un à deux ans, ou d'une peine de détention<sup>7</sup> pendant une durée de trois à six mois, ou d'une privation de liberté pendant une durée pouvant atteindre trois ans au maximum. De surcroît, corrompre un « fonctionnaire » à des fins d'accomplissement ou d'abstention d'actes illicites est puni d'une amende comprise entre 100 000 et 500 000 RUR (d'environ 2 857 EUR à 14 285 EUR) ou égale à un montant équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant un à trois ans, ou d'une privation de liberté pendant une durée pouvant atteindre huit ans au maximum.
30. La corruption passive dans le secteur public est pénalement incriminée en vertu de l'article 290 CP, lequel dispose que le fait, pour un « fonctionnaire », d'accepter des avantages illicites à des fins d'accomplissement ou d'abstention de certains actes, peut être puni d'une privation de liberté pendant une durée de trois à sept ans, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions spécifiques ou de s'engager dans certaines activités pendant une durée pouvant atteindre trois ans au maximum. Les actes visés par la première ou la deuxième partie du présent article et commis par une personne occupant un poste dans l'administration – centrale ou locale – sont punis d'une peine de privation de liberté pendant une durée de cinq à dix ans, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions spécifiques ou de s'engager dans certaines activités pendant une durée pouvant atteindre trois ans au maximum. Dans le cas d'un délit de corruption commis de manière répétée par un groupe criminel organisé, avec extorsion de fonds ou d'une ampleur massive, la privation de liberté peut être d'une durée de sept à douze ans, assortie d'une amende égale à un million de roubles (approximativement 28 571 EUR) ou au montant du revenu de la personne reconnue coupable pendant cinq ans.
31. La définition d'un « fonctionnaire » (« *functionary* »), au sens des délits de corruption active et de corruption passive dans le secteur public, est prévue dans la note relative à l'article 285 CP : est réputée « fonctionnaire » toute personne occupant un poste d'État, c'est-à-dire un poste tel que visé par la Constitution, par les lois constitutionnelles fédérales et par les lois fédérales, à savoir le Président, le Premier Ministre, les ministres, les magistrats, les membres du Parlement et d'autres assemblées. En outre, sont réputées « fonctionnaires » les personnes qui ont compétence, à titre permanent, temporaire ou en vertu d'un mandat spécial, pour occuper des fonctions de représentation – qui exercent des fonctions d'organisation, administratives et économiques au sein des instances de l'État, d'entités autonomes et des forces armées.
32. L'équivalent du délit de corruption active dans le secteur privé relève, dans le droit pénal russe, du délit de « corruption dans une organisation à but lucratif », prévu à l'article 204.1 et 204.2 CP, lequel dispose que « tout transfert illicite de fonds, de titres ou d'autres actifs en faveur d'une personne exerçant des fonctions de direction dans une organisation à but lucratif ou dans toute autre organisation, de même que le fait de lui rendre illégalement des services immobiliers aux fins d'accomplissement (ou d'abstention) d'actes, dans l'intérêt du corrupteur, dans le cadre de la position officielle occupée par cette personne » est passible d'une amende pouvant atteindre 200 000 RUR (environ 5 714 EUR) ou égale à un montant équivalant au salaire ou à tout autre

---

<sup>7</sup> La détention peut être utilisée en tant que sanction pénale.

revenu de la personne reconnue coupable pendant une période pouvant atteindre 18 mois, ou de la déchéance du droit d'exercer certaines fonctions spécifiques ou de s'engager dans certaines activités pendant une durée pouvant atteindre deux ans au maximum, ou d'une restriction de liberté pendant une durée pouvant atteindre deux ans au maximum, ou d'une privation de liberté d'une durée de deux ans au maximum. Les sanctions applicables à ce délit peuvent être nettement plus lourdes lorsque celui-ci a été commis en bande organisée ou par un groupe criminel organisé, et être de 100 000 à 300 000 RUR (d'environ 2 857 EUR à 8 571 EUR) ou d'un montant équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période d'un à deux ans, ou une restriction de liberté pendant une durée pouvant atteindre trois ans au maximum, ou une peine de détention pendant une durée de trois à six mois, ou une privation de liberté pendant une période pouvant atteindre quatre ans.

33. Le délit de corruption passive dans le secteur privé est assimilé, dans le Code pénal, au délit de « corruption dans une organisation à but lucratif » et est visé à l'article 204.3 et 204.4 CP, lequel dispose que le « fait de recevoir illégalement des fonds, des titres ou d'autres actifs de la part d'une personne exerçant des fonctions de direction dans une organisation à but lucratif ou dans tout autre organisation, de même que le fait d'utiliser illégalement des services immobiliers aux fins d'accomplissement (ou d'abstention) d'actes, dans l'intérêt du corrupteur, dans le cadre de la position officielle occupée par cette personne » est passible d'une amende de 100 000 à 300 000 RUR (d'environ 2 857 EUR à 8 571 EUR) ou égale à un montant équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période d'un à deux ans, ou de la déchéance du droit d'exercer certaines fonctions spécifiques ou de s'engager dans certaines activités pendant une durée pouvant atteindre deux ans au maximum, ou d'une restriction de liberté pendant une durée pouvant atteindre trois ans au maximum, ou d'une privation de liberté de trois ans au maximum. Les sanctions applicables à ce délit, lorsque celui-ci a été commis en bande organisée ou par un groupe criminel organisé ou qu'il a impliqué une extorsion de fonds, est puni d'une amende de 100 000 à 500 000 RUR (d'environ 2 857 EUR à 14 285 EUR) ou égale à un montant équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période d'un à trois ans, ou d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions spécifiques ou de s'engager dans certaines activités pendant une durée pouvant atteindre cinq ans au maximum, ou d'une privation de liberté pendant une période pouvant atteindre cinq ans au maximum.
34. Selon les autorités rencontrées, la corruption dans une organisation à but lucratif couvre aussi bien les entreprises privées que les entreprises publiques (d'État). Ces délits ne concernent que des avantages économiques/matériels. En vertu de l'article 29 CP, une tentative de délit constitue un délit « non exécuté », dont la responsabilité pénale est régie par un article du Code précisant les principes de responsabilité pour un délit non exécuté. Toute tentative, c'est-à-dire l'acte délibéré (ou l'abstention délibérée) d'une personne, visant à commettre un acte de corruption dans une organisation à but lucratif, constitue un délit (articles 30.3, 204.1 et 204.2 CP). De surcroît, le fait de promettre ou de solliciter un avantage constitue un délit au sens de l'article 290 CP.
35. L'abus d'autorité (article 201 CP) est défini comme le fait, pour une personne occupant des fonctions de direction dans une organisation sans but lucratif ou dans toute autre organisation (à l'exception d'une administration de l'État, d'une collectivité locale ou d'une institution publique locale), de faire usage de son autorité au mépris des intérêts légitimes de ladite organisation et aux fins d'obtenir des bénéfices ou des avantages pour elle-même ou pour des tiers, ou aux fins d'infliger un préjudice à des tiers, dès lors que l'acte commis a impliqué un préjudice substantiel aux droits et aux intérêts légitimes d'individus ou d'organisations, ou à des intérêts protégés de la

société ou de l'État. Ce délit est passible d'une amende pouvant atteindre 200 000 RUR (environ 5 714 EUR) au maximum ou un montant équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période pouvant atteindre 18 mois au maximum, ou d'une peine de travaux obligatoires pendant une durée de 180 à 240 heures, ou d'une peine de rééducation par le travail pendant une durée d'un à deux ans, ou d'une peine de détention pendant une durée de trois à six mois, ou d'une privation de liberté pendant une durée de trois ans au maximum. Si le délit a entraîné des conséquences graves, il doit être puni d'une amende de 100 000 à 500 000 RUR (d'environ 2 857 EUR à 14 285 EUR) ou égale à un montant équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période d'un à trois ans, ou d'une peine de détention pour une durée de quatre à six mois, ou d'une privation de liberté pendant une durée pouvant atteindre cinq ans au maximum. Si le délit a occasionné un préjudice à une organisation exclusivement à but lucratif (en d'autres termes ni à une entreprise publique ni à une entreprise municipale), les poursuites ne sont engagées que sur requête de ladite organisation ou avec le contentement de celle-ci. Une telle condition n'est pas prévue lorsque la victime est une institution publique.

36. L'abus de fonction (article 285 CP) est défini comme le fait, pour un fonctionnaire, de faire usage de ses prérogatives officielles d'une manière contraire aux intérêts de la fonction publique dès lors que cet acte a été commis pour satisfaire des intérêts mercenaires ou personnels et que celui-ci a impliqué une violation substantielle des droits et des intérêts légitimes d'individus ou d'organisations, ou d'intérêts protégés de la société ou de l'État. Ce délit est passible d'une amende pouvant atteindre 80 000 RUR (environ 2 285 EUR) au maximum ou égale à un montant équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période pouvant atteindre six mois au maximum, ou de la déchéance du droit d'exercer certaines fonctions spécifiques ou de s'engager dans certaines activités pendant une durée pouvant atteindre cinq ans au maximum, ou d'une peine de détention pour une durée de quatre à six mois, ou d'une privation de liberté pendant une durée pouvant atteindre quatre ans au maximum. Si les mêmes actes sont commis par une personne occupant une fonction publique, y compris par un sujet de la Fédération de Russie ou par un responsable de collectivité locale, la sanction applicable est une amende de 100 000 à 300 000 RUR (d'environ 2 857 EUR à 8 571 EUR) ou égale à un montant équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période d'un à deux ans, ou d'une peine de privation de liberté pendant une durée pouvant atteindre sept ans au maximum, assortie ou non d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions spécifiques ou de s'engager dans certaines activités pendant une durée pouvant atteindre trois ans au maximum. Si ces tels actes ont entraîné des conséquences graves, la sanction peut être une privation de liberté pendant une durée pouvant atteindre dix ans au maximum, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions spécifiques ou de s'engager dans certaines activités pendant une durée pouvant atteindre trois ans.
37. Le droit russe n'incrimine pas pénalement en tant que délit distinct la corruption d'agents publics étrangers ou de membres d'assemblées publiques étrangères. L'EEG a appris que le versement de pots-de-vin à un agent public étranger peut faire l'objet de poursuites uniquement en tant que délit du secteur privé (corruption dans une organisation à but lucratif) si l'acte a été commis sur le territoire de la Fédération de Russie (article 11 CP) ou en dehors de la Russie, si ce versement de pots-de-vin est contraire aux intérêts russes (article 12 CP).
38. Criminalité organisée : ainsi qu'il est mentionné précédemment, le fait que le délit ait été commis sous une forme organisée (en bande organisée ou par un groupe criminel organisé) est un élément qualifiant des délits de « corruption dans une organisation à but lucratif » (article 204 CP) et de « corruption passive » (article 290 CP). En revanche, il n'existe pas d'éléments

qualifiants aussi explicites pour les délits d'« abus de fonction » (article 201 CP) et de « corruption active » (article 291 CP). Cependant, l'article 63 CP renvoie, en termes généraux, à des circonstances aggravantes tels que la commission d'un délit en réunion, en bande organisée, par un groupe criminel organisé ou par une organisation criminelle. Par ailleurs, en vertu de l'article 210 CP, le recours à un réseau criminel (communauté ou organisation criminelle) pour commettre les actes en question peut également qualifier la gravité du délit. La création, la direction et la participation à un *groupe criminel organisé* sont incriminées pénalement en tant que délits distincts, en vertu des articles 35 et 210 CP. Les sanctions prévues sont une peine de détention pendant une durée pouvant atteindre 15 ans au maximum ; lorsque des fonctionnaires font partie de l'organisation criminelle, cette peine peut aller jusqu'à 20 ans d'emprisonnement.

39. Le Code pénal prévoit la responsabilité pénale d'une personne physique en cas de fraude fiscale (article 198 CP), la responsabilité pénale d'une organisation pour le même délit (article 199 CP) et pour la dissimulation des moyens pécuniaires ou du patrimoine d'une organisation ou d'un particulier (article 199.2 CP). Par ailleurs, le Code pénal incrimine la falsification ou l'usage de faux documents (article 327 CP) ainsi que la fraude (article 159 CP).
40. Le Code pénal régit le blanchiment de capitaux (légalisation des produits du crime) dans le cadre d'un certain nombre de délits et la corruption constitue une infraction principale eu égard au blanchiment de capitaux. L'article 174 CP traite de la légalisation de fonds et de biens acquis par des tiers par des moyens criminels, l'article 174.1 la légalisation de ces produits par la personne ayant commis l'infraction principale (autoblanchiment), l'article 175 CP traite de l'acquisition ou de la vente de biens obtenus sciemment par des voies criminelles et l'article 316 CP régit la dissimulation de délits. Ces délits peuvent entraîner des sanctions allant d'une amende à une peine de détention pouvant atteindre quinze ans au maximum en cas de circonstances aggravantes, notamment lorsque ces délits ont été commis en bande organisée.
41. La prescription des délits relevant du Code pénal, mentionnés ci-dessus, varie de six à dix ans, sauf pour la forme la plus grave de corruption passive dans le secteur public (article 290.4 CP), où le délai de prescription est de 15 ans.
42. S'agissant de la juridiction compétente pour les délits de corruption, l'article 11 CP régit les délits commis en Russie et l'article 12 CP ceux commis en dehors du territoire russe. Toute personne ayant commis un délit sur le territoire de la Fédération de Russie doit répondre au pénal en vertu du Code pénal russe. Les citoyens russes et les apatrides résidant à titre permanent sur le territoire de la Fédération de Russie, qui ont commis des délits en dehors des frontières de la Russie, doivent répondre au pénal en vertu du Code pénal, sauf si leur culpabilité a été établie dans l'État étranger. Les ressortissants étrangers et les apatrides ne résidant pas à titre permanent sur le territoire de la Fédération de Russie qui ont commis des délits en dehors des frontières de la Russie doivent répondre au pénal en Russie si le délit nuit aux intérêts de la Fédération de Russie, ou si une convention internationale en dispose ainsi, sauf si leur culpabilité a été établie dans un État étranger et qu'ils doivent répondre pénalement sur le territoire de la Fédération de Russie. Les ressortissants étrangers qui commettent des délits de corruption en dehors de la Russie peuvent être reconnus comme des auteurs de délits commis par des fonctionnaires en raison de ce que lesdits délits peuvent être considérés comme des actes préjudiciables à l'État russe en vertu de ses obligations internationales (article 12.3 CP).
43. La question de la responsabilité pénale des représentants diplomatiques d'États étrangers et d'autres individus bénéficiant d'une immunité est traitée conformément aux normes du droit

international dès lors que ces personnes ont commis des délits sur le territoire de la Fédération de Russie.

#### Responsabilité administrative des délits de corruption

44. La responsabilité administrative pour les infractions de corruption relève du Code des infractions administratives (CIA), lequel pose le principe de la responsabilité administrative pour des actes susceptibles d'être qualifiés d'actes de corruption. Par ailleurs, le Code fiscal renferme des dispositions réglementaires relatives aux infractions administratives. La responsabilité administrative de certaines catégories de fonctionnaires, notamment les procureurs et les juges, est également prévue.
45. Le Code des infractions administratives (CIA) énonce le principe de la responsabilité managériale pour certains actes pouvant être liés à des faits de corruption et notamment l'infraction aux obligations d'information à l'ouverture ou à la fermeture d'un compte auprès d'une banque ou d'un établissement de crédit (article 15.4 CIA), l'infraction à l'obligation de dépôt d'une déclaration fiscale auprès de l'administration fiscale ou de l'autorité de gestion d'un fonds extrabudgétaire public (article 15.5 CIA), le manquement à fournir les informations nécessaires à la conduite d'un contrôle fiscal (article 15.6 CIA) et l'infraction aux règles de tenue des livres et de la comptabilité (article 15.11 CIA). La responsabilité administrative visée par le Code des infractions administratives n'est applicable qu'aux fonctionnaires. Le Code fiscal prévoit des infractions administratives de même nature.
46. Constituent des infractions administratives de corruption les violations de la loi attentatoires aux droits des citoyens, en particulier lors de la préparation et de la tenue de scrutins électoraux et de référendums (articles 5.2, 5.5-5.13, 5.15-5.25 CIA) et autres violations commises par des agents d'organismes ou d'établissements publics, par des agents d'organisations commerciales et autres et les détournements de fonds mineurs (article 7.27 CIA) ; les restrictions à la liberté du commerce (article 14.9 CIA) ; l'utilisation abusive de ressources budgétaires (article 15.14 CIA) ; l'utilisation d'informations internes sur les marchés boursiers (article 15.21 CIA) et le non-respect des règles d'examen des demandes de nature foncière (concernant des terrains et pièces d'eau) (article 19.9 CIA).

#### Enquête administrative et imputation d'une infraction administrative de corruption

47. En application de l'article 25.11 CIA et de l'article 22 de la loi fédérale relative au « *Fonctionnement du Bureau du Procureur général* », le Parquet peut engager des poursuites en cas d'infractions administratives, y compris en cas de corruption. L'EEG s'est vue expliquer qu'en principe, les infractions de corruption sont traitées comme des infractions pénales, tandis que les actes de corruption ne pouvant être qualifiés d'infractions pénales sont assimilés à des infractions administratives et que les violations les moins graves relèvent des procédures disciplinaires.
48. En 2007, 2 603 personnes auraient fait l'objet de sanctions administratives pour des infractions de corruption, selon les décisions du Parquet (1 906 personnes en 2006).

#### Infractions de corruption relevant de la procédure disciplinaire

49. Une infraction disciplinaire de corruption est établie dès lors qu'un fonctionnaire (de l'administration civile, militaire ou des forces de l'ordre) use de manière répréhensible de son statut ou de son pouvoir et de ses avantages, si cette conduite ne constitue pas une infraction

pénale ou administrative et qu'une sanction disciplinaire est prévue en pareil cas. La loi fédérale établit un certain nombre d'infractions disciplinaires, tandis que d'autres relèvent des règlements des administrations fédérales ou encore, des institutions ou organisations publiques, régionales, municipales ou commerciales. Ces infractions sont prévues dans la loi constitutionnelle fédérale relative au *Gouvernement*, dans la loi fédérale relative aux fondements des services municipaux, dans le règlement portant sur les « Services de répression » et enfin, dans la loi fédérale relative à la fonction publique. Les différentes infractions disciplinaires visées sont les suivantes : la participation, moyennant rémunération, à l'activité d'un organe de direction d'une entreprise commerciale, la création d'une activité, l'acquisition de titres donnant droit à certains avantages dans les cas prévus par la législation fédérale, la perception de rémunérations auprès de personnes physiques ou morales dans le cadre de fonctions officielles (cadeaux, argent, prêts, services, paiement de vacances, de frais de voyage, etc.), les déplacements à l'étranger dans le cadre de fonctions officielles aux frais de personnes physiques ou morales, l'utilisation de moyens et équipements techniques et de biens publics, de même que leur transfert à des tiers à des fins autres que celles liées aux fonctions officielles. Les sanctions disciplinaires correspondantes sont prévues par le Code du travail de la Fédération de Russie (loi fédérale du 30.12.2001 n° 197-FZ) et par la loi relative à la fonction publique.

#### Financement politique

50. La loi fédérale du 11 juin 2001 (n° 95-FZ) relative aux partis politiques fixe les règles du financement des partis politiques (acceptation de dons par les partis politiques et leurs sections régionales, catégories de donateurs et montant maximal des dons), ainsi que les règles relatives à la communication de documents aux instances autorisées.

#### Traités internationaux

51. La Russie a ratifié la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) en mars 2006 et la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe en octobre de la même année, et elle est membre du GRECO depuis le 1<sup>er</sup> février 2007. La Russie n'a ni signé ni ratifié la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe. Elle a demandé à être partie à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

#### **b. Analyse**

52. Toutes les sources d'information accessibles à l'EEG indiquent que la corruption est un phénomène généralisé dans la Fédération de Russie. Les enquêtes et les sondages, qu'ils soient nationaux ou internationaux, pointent tous dans la même direction. Les interlocuteurs rencontrés par l'EEG durant sa mission d'évaluation (quelque 270) sont nombreux à confirmer la situation et à estimer que la corruption s'est développée de façon dramatique depuis la période soviétique et que le phénomène est désormais omniprésent dans la société. Les évaluateurs se sont souvent entendu dire que la corruption est un héritage du passé, que sa progression est le résultat de la transition entre l'ancien système et la Russie moderne, en particulier de la conversion de son économie à l'économie de marché et que le niveau de corruption actuel est « le prix à payer » pour ce changement. En outre, les informations reçues par l'EEG indiquent que la plupart, si ce n'est la totalité, des secteurs publics sont considérés comme gangrenés par la corruption, y compris l'appareil judiciaire. Certains interlocuteurs ont affirmé que la corruption envahit l'ensemble du système politique. Les différents témoignages concernant l'étendue du phénomène en Russie sont tellement concordants que la corruption apparaît comme un

syndrome systémique, qui affecte la société dans son ensemble, y compris ses fondements. Non seulement l'administration publique et les entreprises sont décrites comme durement touchées par le phénomène, mais les institutions publiques chargées de le combattre, notamment les services de répression, sont considérées comme l'étant tout autant. Quoique les avis soient unanimes sur le niveau et l'étendue de la corruption dans le pays, l'équipe d'évaluation ne peut pas ignorer le fait que les informations disponibles sur l'échelle du phénomène sont d'un caractère plutôt général et qu'elles reposent largement sur des suppositions. La situation difficile qui prévaut en Russie nécessiterait, de l'avis de l'EEG, une analyse plus fine, notamment des études approfondies qui brosseraient un tableau plus précis de l'échelle de la corruption dans le pays et les entités qui le constituent, des formes qu'elle revêt et des domaines et institutions touchés. Dans l'idéal, ces études/enquêtes devraient être menées régulièrement afin d'évaluer l'évolution des structures et des tendances et être fondées sur des informations officielles, la participation de la société civile et le savoir-faire de la communauté internationale afin de leur garantir un haut niveau de légitimité et d'objectivité (voir paragraphe 61 concernant le suivi).

53. Il est indéniable que les autorités russes prennent au sérieux les signes forts de l'étendue et du niveau de la corruption, qu'elles agissent en conséquence et que la lutte contre la corruption est reconnue comme une priorité importante au plus haut niveau politique : la Stratégie présidentielle de sécurité nationale de 1997 érigeait déjà en priorité la lutte contre la corruption, la criminalité organisée et les autres délits graves. Le récent décret présidentiel (19 mai 2008, n° 815) relatif aux « *Mesures d'action contre la corruption* », qui porte établissement du Conseil présidentiel d'action contre la corruption comme organe de coordination centralisée en Russie, ainsi que l'approbation par le Président, le 31 juillet 2008, du Plan national anticorruption (PNAC), renforcent les engagements politiques pris en faveur d'une action vigoureuse contre la corruption et sont autant de signaux dont il convient de se féliciter. De surcroît, l'EEG a observé avec satisfaction qu'il existe un large consensus parmi les fonctionnaires russes sur la nécessité de mettre en place des mesures conséquentes pour lutter contre la corruption et d'aller au-delà des déclarations publiques, des programmes anti-corruption et des projets de loi, qui sont légion dans le pays. Les programmes et plans d'action généraux sont complétés par un arsenal impressionnant de « programmes types » et de stratégies, cadres et législations de niveau sectoriel. Les nombreuses initiatives, stratégies et réformes engagées par les pouvoirs publics russes pour lutter contre la corruption portent à la fois sur la prévention et la répression, elles vont de la réforme générale de l'administration publique à des mesures spécifiques de lutte contre la corruption dans le système répressif et concernent un large éventail d'institutions. Bien que plusieurs exemples d'initiatives régionales aient été présentés à l'EEG, les évaluateurs n'ont pu se forger une idée claire des mesures anticorruption prises à cet échelon, ne serait-ce qu'en raison de l'étendue du territoire de la Fédération et du nombre d'institutions concernées. À l'évidence, il est dans l'intérêt d'une prévention et d'une répression efficaces du phénomène qu'une stratégie globale précise et cohérente soit mise en place, sur laquelle doivent s'aligner les stratégies élaborées à l'échelon central, régional et sectoriel.
54. Les représentants rencontrés par l'EEG ont mis en exergue le fait qu'élaborer des programmes anticorruption non seulement est important sur le plan intérieur, mais fait également partie intégrante de la politique extérieure car la corruption est largement dépeinte comme un phénomène qui entache la réputation de la Fédération de Russie dans le monde, freine l'essor des entreprises et nuit à la compétitivité internationale du pays. Aussi l'adhésion récente à certains instruments internationaux de lutte contre la corruption, en particulier la Convention des Nations unies contre la corruption et la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, et l'adhésion de la Russie au GRECO, le tout entre 2006 et 2007, constitue-elle une avancée majeure dans la bonne direction. Qui plus est, la politique extérieure doit également être

vue dans la perspective de l'adhésion future de la Russie à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

55. L'EEG estime que les initiatives « programmatiques » affichées à l'envi par les pouvoirs publics russes doivent se traduire par le ralliement de toutes les parties intéressées dans le pays, par des agendas précis et contraignants pour la mise en œuvre des législations, des stratégies et des plans d'action, par un suivi professionnel et, par-dessus tout, par une coordination d'ensemble. Il ressort des informations glanées par l'EEG que le groupe de travail interministériel (GTI) avait, semble-t-il, été chargé de soumettre au cours de l'année 2008 un projet de loi sur la prévention et la lutte contre la corruption, conçu pour poser le cadre général de l'action dans ce domaine et incluant les adaptations nécessaires pour assurer la pleine conformité de la législation nationale avec les instruments internationaux correspondants. Bien que peu d'informations leur aient été fournies pendant leur visite sur le contenu précis du projet de loi prévu, sur le calendrier de son élaboration et sur son examen ultérieur par les instances compétentes, les évaluateurs ont eu l'impression que ce texte était destiné à tenir lieu de stratégie générale de lutte contre la corruption. Après sa mission, l'EEG a appris que le GTI avait cessé ses activités et que ses fonctions avaient été transférées au Conseil présidentiel d'action anticorruption : ce dernier s'est vu confier la mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique publique de lutte contre la corruption et de coordonner l'action des instances fédérales, régionales et locales. À cette fin, le Conseil a élaboré le plan national anticorruption, lequel comporte un calendrier initial de mise en œuvre des activités.
56. Dans ses évaluations des différents États membres, le GRECO ne cesse d'en appeler à la mise en place de stratégies nationales de lutte contre la corruption et à leur mise en œuvre rigoureuse car des instruments de ce type sont importants pour instaurer une approche commune de la corruption à tous les échelons de l'administration. L'EEG estime qu'un projet de cette nature doit prendre appui sur une vision et une stratégie cohérente pour s'attaquer à la racine du mal et être suffisamment précis eu égard aux mesures prévues et à leurs objectifs respectifs ; qui plus est, il est certain qu'une stratégie nationale de ce type doit être accompagnée d'un calendrier raisonnable pour son application pratique et d'une évaluation continue des progrès effectivement réalisés.
57. Le GRECO a toujours soutenu qu'un haut degré de transparence dans l'administration publique est la pierre angulaire de la prévention de la corruption. L'EEG est fermement convaincue que le développement d'une administration transparente et de médias indépendants doit devenir une priorité en Russie. Aussi l'EEG est-elle satisfaite de voir que le PNAC intègre ces éléments. Toutefois, l'EEG estime que des piliers aussi importants pour toute société démocratique ne doivent pas être formulés comme des objectifs généraux, comme le fait le PNAC actuellement en vigueur, mais comme des objectifs opérationnels, avec des actions précises à mener, dans une perspective aussi bien à court terme qu'à long terme<sup>8</sup>. L'EEG se félicite de l'approche clairement préventive suivie par le PNAC, mais s'interroge sur la capacité des mesures préventives prévues à s'attaquer suffisamment à la racine du mal ; il semble au contraire que ces mesures soient centrées essentiellement sur des interdictions et des mécanismes de contrôle. Quoi qu'il en soit, certaines, comme l'accélération des procédures administratives et l'amélioration de la qualité des services publics, sont également envisagées. Le PNAC aborde trois domaines majeurs : la législation dans tous les secteurs de la société, les mesures préventives et la valorisation des personnels juridiques (y compris des magistrats). À cet égard justement, l'EEG observe que les

---

<sup>8</sup> Le chapitre V, « Administration publique et corruption », s'attarde sur la transparence dans l'administration publique et sur la nécessité de légiférer.



mesures envisagées ne sont pas très précises et que parfois, elles ne constituent que de simples objectifs généraux, comme : « matérialiser le droit du citoyen à obtenir des informations fiables », « développer l'indépendance des médias de masse », ou encore « prendre des mesures pour prévenir les conflits d'intérêts ». La duplication de mesures déjà prévues au titre de la « *Stratégie de réforme administrative 2006-2010* » semble également poser question, quoique à un degré moindre. Les mesures concernant les personnels juridiques (y compris les magistrats) ne semblent pas aborder autre chose que des questions d'éducation et tout le traitement de la question de la corruption dans les services de répression ne va pas au-delà de quelques modifications de la loi. Le PNAC semble procéder d'une démarche pyramidale qui ne laisse que peu de place à la participation de la société civile, si toutefois celle-ci est envisagée. Les membres de l'EEG sont fermement convaincus que le PNAC ne propose pas de stratégie cohérente pour lutter contre la corruption mais s'apparente plutôt à un catalogue de mesures dont la plupart sont judicieuses mais manquent de précision : par conséquent, elles sont difficiles à mettre en œuvre et il est encore plus difficile d'en assurer le suivi. L'EEG souhaite également insister sur le fait que le calendrier présenté pour le déploiement de ce vaste arsenal de mesures est très ambitieux, en particulier eu égard à l'application des réformes juridiques prévues. Le risque manifeste est que sous sa forme actuelle, le PNAC ne soit pas autre chose qu'un programme parmi d'autres et qu'il ne soit pas l'instrument global et puissant qu'il est censé être. Il convient de souligner que l'une de ses priorités est de préparer une loi fédérale sur la corruption, tâche que le Conseil présidentiel a « héritée » du GTI. Ainsi qu'il est précisé plus haut, l'EEG estime que cette loi, à condition d'être suffisamment précise et globale, devrait servir de soubassement à la stratégie de lutte contre la corruption de la Fédération de Russie. En conclusion, l'EEG recommande **d'établir une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption, sur la base du plan national anticorruption (PNAC), incluant les échelons fédéral, régional et local de la Fédération de Russie. Cette stratégie doit privilégier la prévention de la corruption et la transparence de l'administration publique et doit être attentive aux préoccupations de la société civile. Elle doit également prendre en compte l'ensemble des secteurs publics concernés et être accompagnée d'un calendrier de mise en œuvre réaliste et contraignant. La stratégie et le plan d'action doivent être largement diffusés afin que l'opinion publique prenne profondément conscience de la démarche et des mesures à prendre.**

58. L'EEG se félicite de ce que le Président de la Fédération de Russie ait institué le Conseil présidentiel d'action anticorruption en tant qu'organe de coordination centralisée de la lutte contre la corruption. Le fait que le Président en personne en assure la présidence témoigne d'une forte volonté politique. Il convient également de faire remarquer qu'il semble que tous les représentants concernés du gouvernement fédéral, de certaines autres instances fédérales et de l'appareil judiciaire y siègent. Cependant, l'EEG observe que la composition actuelle du Conseil ne permet pas la participation directe de représentants des régions et de la société civile, même s'il est possible de constituer des groupes de travail en son sein sur certaines questions précises. Il n'en demeure pas moins que la composition actuelle de cette instance est fortement axée sur l'État fédéral, ce qui l'expose à la critique, notamment sur le risque qu'elle encourt d'être trop centrée – ou perçue comme telle – sur des mesures centralisatrices et de ne pas être suffisamment large dans sa composition pour refléter pleinement les spécificités des régions et de la société civile dans son ensemble. Aussi les membres de l'EEG considèrent-ils qu'il est d'une importance cruciale que le Conseil, conçu pour exercer la responsabilité globale de la mise en œuvre et de la coordination de l'ensemble des stratégies de lutte contre la corruption de toutes les régions de la Fédération de Russie, soit doté d'une représentation plus large de la société, en complément des membres de haut rang qui le composent actuellement au niveau fédéral. Une plus large composition du Conseil aurait pour effet non seulement de garantir une

approche véritablement pluridisciplinaire et d'apporter un savoir-faire complémentaire, mais de renforcer aussi la légitimité de cette instance vis-à-vis de l'opinion publique et de la communauté internationale. En conséquence, l'EEG recommande **de doter le nouveau Conseil présidentiel d'action anticorruption d'une représentation plus large afin de mieux refléter les intérêts des régions et ceux de la société civile.**

59. Le nombre d'initiatives en faveur de la lutte contre la corruption annoncé en Russie est impressionnant, de même que le nombre d'actes et de normes juridiques adoptés à cette même fin. Cela étant, la mise en œuvre concrète de ces initiatives est plus difficile à suivre et à évaluer. La « dispersion » dans tout le système de la fonction de coordination, ainsi que l'a observé un interlocuteur rencontré sur place, pourrait expliquer cette situation. En fait, l'EEG n'a guère obtenu d'informations témoignant d'un impact réel et quantifiable des mesures évoquées sur le niveau de corruption. Au contraire, d'après les informations obtenues, il semblerait que la corruption soit devenue plus problématique ces dernières années. Certains interlocuteurs ont estimé que la « petite » corruption (faits de corruption mineurs) s'est stabilisée depuis quelque temps, mais que la « grande » corruption est en progrès. Certains ont insisté sur le fait que les activités de corruption en général sont en baisse, mais que la valeur des biens et actifs en jeu est en hausse. Certaines organisations internationales indiquent que la corruption a effectivement gagné du terrain récemment. L'EEG a appris que les services de répression ont recensé quelque 39 000 infractions liées à la corruption en 2007, mais qu'il ne s'agit là que de la « partie émergée de l'iceberg ». En outre, un représentant de la Commission d'enquête du Bureau du Procureur général a estimé que le revenu total issu des activités de corruption des fonctionnaires russes équivaut à plus du tiers du budget national de la Fédération de Russie<sup>9</sup>. Les membres de l'EEG sont bien conscients que cette information repose, dans une certaine mesure, sur des impressions subjectives et des suppositions, mais il n'en demeure pas moins qu'aucun lien ne semble exister entre l'application des réformes et leur impact effectif. L'EEG est également bien consciente du fait qu'une évaluation pertinente des incidences réelles des diverses mesures nécessite différents outils et que l'impact plein et entier de mesures législatives, par exemple, ne peut pas être évalué tant que lesdites mesures n'ont pas pris effet. L'EEG souhaite insister sur la nécessité d'établir un lien clair entre le suivi effectif de l'impact des mesures et les mesures prises. Il est préférable que les outils nécessaires soient élaborés, par le Conseil présidentiel d'action contre la corruption, dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies et des mesures. L'EEG recommande **de mettre au point des dispositifs pour le suivi global, objectif et permanent de l'impact des mesures mises en place sur les différents secteurs concernés, y compris de l'évolution dans le temps des niveaux de corruption. La société civile doit pouvoir être mise en capacité de participer et d'exprimer son point de vue sur les résultats d'un tel suivi.** Il est en outre indéniable que ce suivi aurait tout à gagner de l'existence d'études complètes sur les différents aspects de la corruption dans les secteurs public et privé, y compris au niveau régional et local.
60. S'agissant de l'incrimination des délits de corruption prévue par le Code pénal, l'EEG a noté un certain nombre de modalités qui nécessiteraient d'être ajustées afin d'assurer l'entière conformité de la législation russe avec la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE 173). L'EEG sait que plusieurs modifications du Code pénal sont prévues. Mais il est permis de s'interroger sur plusieurs points : dans quelle mesure la législation russe traite pleinement la corruption dans le secteur privé ; la corruption eu égard à diverses catégories d'agents publics étrangers semble ne pas être suffisamment traitée ; le trafic d'influence n'est pas incriminé au pénal, en tant que délit distinct, etc. L'EEG souhaite rappeler que l'incrimination pénale de toutes les formes de corruption, conformément aux normes internationales, adresserait un message fort

---

<sup>9</sup> BBC News, 6 juin 2008.

à l'opinion publique et à la communauté internationale signifiant que la corruption est inacceptable en Russie, et les évaluateurs se félicitent d'apprendre qu'une révision de la législation actuelle est en cours. Les évaluateurs rappellent que la mise en œuvre de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe fait l'objet d'un examen approfondi lors du Troisième cycle d'évaluation du GRECO, auquel sera soumise la Fédération de Russie à un stade ultérieur. Pour cette raison et conformément à la pratique habituelle, l'EEG s'abstiendra, à ce stade, d'émettre des recommandations sur cette question.

61. L'EEG s'inquiète également de voir que les infractions de corruption relèvent de deux procédures différentes : la procédure administrative, en vertu du Code des infractions administratives (CIA), et la procédure pénale, en vertu du Code pénal. Il apparaît que la situation actuelle confère aux autorités des pouvoirs discrétionnaires plutôt vastes pour décider de la procédure à suivre au cas par cas et qu'il existe une zone « grise » de chevauchement entre les deux systèmes. Bien que les évaluateurs de l'EEG aient été avisés qu'en théorie, la procédure administrative n'est utilisée que dans les cas où la procédure pénale n'est pas applicable, les membres de l'EEG sont fermement convaincus que la coexistence de deux systèmes parallèles ouvre la porte à des manipulations possibles, dans le but, par exemple, d'échapper à une procédure judiciaire. L'EEG rappelle que la philosophie du GRECO est que la corruption, sous toutes ses formes, constitue un délit grave qui met en péril le bon fonctionnement d'une société démocratique et doit être traitée à titre prioritaire par le pouvoir judiciaire. En conséquence, l'EEG recommande de **réviser le système des procédures administrative et pénale afin de poser fermement le principe en vertu duquel il convient de traiter les faits de corruption comme des délits relevant du pénal.**

## II. INDEPENDANCE, SPECIALISATION ET MOYENS A LA DISPOSITION DES ORGANES NATIONAUX CHARGES DE PREVENIR ET DE COMBATTRE LA CORRUPTION

### a. Description de la situation

#### Services répressifs chargés de la lutte contre la corruption

62. Le dispositif répressif comprend différents organes exécutifs fédéraux dont l'une des fonctions est de lutter contre la corruption. Aucun de ces organes n'est toutefois exclusivement responsable de la lutte contre la corruption dans la Fédération de Russie. L'EEG a été informée que les services répressifs participent à l'élaboration d'un projet de programme de *Renforcement de la lutte contre le crime organisé et la corruption pour la période 2008-2013*. Les principaux organes spécialement chargés d'enquêter sur les affaires de corruption sont les suivants :
- ministère des Affaires intérieures (MVD) ;
  - Service fédéral de sécurité (FSB) ;
  - Comité d'investigation du Ministère public ;
  - Service fédéral de contrôle des stupéfiants.

#### *Ministère des Affaires intérieures (Milice/police)*

63. Le ministère des Affaires intérieures (MDV) est l'autorité centrale de la Milice (police) de la Fédération. Il est dirigé par un ministre, qui est membre du gouvernement. La Milice est divisée en deux unités : la Milice criminelle et la Milice de sécurité publique. La Milice criminelle dépend du ministère des Affaires intérieures et des ministères des Affaires intérieures des Républiques de la Fédération de Russie. La Milice de sécurité publique dépend également des autorités locales. La Milice criminelle a pour mission de prévenir, de déceler et de réprimer les infractions

pénales qui nécessitent l'ouverture d'enquêtes préliminaires. La Milice de sécurité publique ou Milice locale, qui dispose de services spécialisés, est chargée d'assurer la sécurité personnelle des citoyens et la sécurité publique, de maintenir l'ordre public, et de prévenir et réprimer les infractions pénales et les délits mineurs. La Milice compte près de 540.000 agents ordinaires et quelque 260.000 agents supplémentaires au sein des troupes internes (spécialement formées et équipées). Il a été précisé à l'EEG que le ministère des Affaires intérieures emploie près de 52.000 enquêteurs dans toute la Russie.

64. La police criminelle est dotée de services spécialisés dans différents domaines tels que les enquêtes criminelles, la criminalité économique, le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes, et le crime organisé. Elle comprend également des services d'opérations et de recherches, des services techniques spécialisés et des services de sécurité interne. Elle est structurée de la même manière au niveau de chaque sujet de la Fédération de Russie.
65. En vertu de l'article 10 de la loi sur la Milice de 1991 (n° 1026-1), les services du ministère des Affaires intérieures sont chargés de révéler les infractions, de mener les enquêtes et les poursuites correspondantes et d'élucider les affaires, dont les affaires de corruption. Actuellement, le ministère des Affaires intérieures lutte contre la corruption à trois niveaux : départements et unités du ministère des Affaires intérieures, directions principales du ministère des Affaires intérieures pour les districts fédéraux de la Fédération de Russie et les ministères, directions principales et directions des affaires intérieures des sujets de la Fédération de Russie. En 2007, le ministère des Affaires intérieures a pris une série de mesures visant à renforcer l'organisation de ces activités et les ressources en personnel correspondantes. En vertu du décret n°595 du MVD de 2005, des groupes de travail anti-corruption ont été mis en place au sein des principaux départements du MVD russe au niveau des districts fédéraux, des GUV D (principaux départements des affaires intérieures) et des UVD (départements des affaires intérieures) des entités constitutives de la Fédération de Russie.
66. En avril 2007, le ministre des Affaires intérieures a pris une ordonnance (n°395dsp) relative à la mise en place au sein du ministère d'une unité spéciale chargée de lutter contre la corruption, à savoir le *Bureau des opérations et des recherches n°10*, qui dépend du Département de la lutte contre le crime organisé et le terrorisme. Cette unité a pour principale mission de révéler et de poursuivre les affaires de corruption impliquant des autorités des entités constitutives de la Fédération de Russie ou des hauts fonctionnaires d'organes législatifs ou exécutifs, et de supprimer tout lien existant entre des fonctionnaires corrompus et des activités de crime organisé. Le Bureau des opérations et des recherches n° 10 est pleinement habilité à enquêter sur les affaires et à coopérer avec les autres services du MVD, les organes fédéraux des pouvoirs exécutif et législatif, les agences et ministères fédéraux, ainsi que les organes du pouvoir exécutif, les collectivités territoriales, les organismes non-gouvernementaux, etc. Il peut notamment apporter un soutien méthodologique à ces services et contrôler leur travail. L'EEG a appris que le Bureau n° 10 possède également des antennes régionales et peut demander des informations aux différentes régions. Depuis 2007, le Bureau n°10 a ouvert des enquêtes sur 14 affaires de corruption. Ses opérations sont surveillées par une unité du Ministère public. Les poursuites pénales ne peuvent pas être engagées directement par le Bureau, mais par l'intermédiaire du Comité d'investigation du Ministère public et du Comité d'investigation du MVD, conformément au Code de procédure pénale.
67. Conformément à l'article 19 de la loi sur la Milice, l'entrée dans ce service est réservée aux titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire. Les nouveaux fonctionnaires de police sont soumis à une période d'essai de 3 à 6 mois, selon leur formation préalable et selon les besoins

spécifiques au poste pour lequel ils ont été recrutés. Ils doivent suivre une formation professionnelle spécialisée et obligatoire, et des formations de remise à niveau au sein d'établissements d'enseignement professionnel et d'enseignement supérieur placés sous la responsabilité du ministère des Affaires intérieures.

68. Les programmes de ces établissements du MVD incluent la lutte contre la corruption, notamment les méthodes d'investigation en matière de corruption et de criminalité économique, et la lutte contre les infractions de corruption au sein de l'administration publique. Des programmes de perfectionnement sont également proposés aux fonctionnaires du ministère des Affaires intérieures lorsque cela s'avère nécessaire et dans tous les cas, au moins une fois tous les 5 ans.

#### *Organes chargés de lutter contre la corruption au sein des services répressifs*

69. Le Décret du Président de la Fédération de Russie *sur le ministère des Affaires intérieures* du 19 juillet 2004 (n°927) prévoit l'établissement du Département de sécurité interne au sein du ministère des Affaires intérieures (MVD). Ce département a pour mission de définir des mesures de sécurité interne au sein des services répressifs et du Service fédéral des migrations (FMS) afin d'empêcher les infiltrations par des individus poursuivant des objectifs illicites, de protéger les agents des services répressifs et leur famille, et de prévenir et déceler les infractions et relations de corruption impliquant des agents. Les missions du Département de sécurité interne sont énoncées dans une instruction interne de 2004.
70. L'ordonnance du Comité d'Etat des douanes *sur le renforcement de la lutte contre la corruption, les fautes professionnelles et la sécurité interne au sein de l'administration douanière* de 1995 (n°287) exige qu'à tous les niveaux, les autorités douanières examinent soigneusement tous les actes illicites commis par des agents de l'administration douanière, mènent des enquêtes approfondies sur ces actes, prennent des mesures immédiates et transmettent, dans un délai de 10 jours, les conclusions de leurs enquêtes au Bureau de la sécurité interne du Comité d'Etat des douanes.
71. Des unités de sécurité interne similaires luttent contre la corruption interne au sein du Service pénitentiaire fédéral et du Service fédéral de contrôle des stupéfiants ; le Comité d'investigation du Ministère public ainsi que le Ministère public disposent de divisions qui remplissent des fonctions similaires. Les informations relatives à la structure et au personnel de ces unités sont confidentielles. La loi sur le dispositif répressif des autorités chargées de contrôler le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée par décret présidentiel n°613 de 2003, stipule que les agents de ces autorités ne sont pas autorisés à accepter, dans l'exercice de leurs fonctions, des cadeaux, des récompenses, des prêts, des services, des sommes d'argent pour leurs loisirs, etc. La même loi dresse une longue liste des activités qu'ils ne peuvent exercer afin d'éviter tout conflit d'intérêts. A titre d'exemple, ils ne peuvent pas conduire d'activités lucratives ou entrepreneuriales.

#### *Service fédéral de sécurité (FSB)*

72. Le Service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie (FSB), qui intervient en vertu de la loi fédérale de 1995 sur le Service fédéral de sécurité (N°40-FZ), joue un rôle particulier parmi les organes susmentionnés. Il remplit en effet deux fonctions, à savoir celle d'une agence de renseignements sur la sécurité et celle d'un service d'enquête. L'article 10 de la loi précitée stipule que le FSB doit prendre des mesures en vue de déceler, de prévenir, d'enquêter sur et de poursuivre les affaires liées à des activités d'espionnage, de terrorisme, de haute trahison, de

violation d'un secret d'Etat, etc. Le FSB est également habilité à enquêter sur d'autres types d'infractions, tels que le crime organisé et la corruption, lorsqu'ils ont un rapport avec les infractions susmentionnées. En vertu de l'article 12 de cette même loi, les services fédéraux de sécurité, en collaboration avec d'autres agences gouvernementales, définissent et mettent en œuvre des mesures de lutte contre la corruption, le trafic illicite d'armes, le trafic de stupéfiants, la contrebande, etc. L'EEG a été informée qu'aucun type d'infractions de corruption ne relève de la seule compétence du FSB et qu'en règle générale, les enquêtes sont menées conjointement avec le Comité d'investigation du Ministère public et/ou le ministère des Affaires intérieures. Elle a également appris que le FSB compte près de 850 enquêteurs.

73. Actuellement, la « Direction K », qui dépend du Département de la sécurité économique du FSB, est la principale autorité chargée d'enquêter sur les affaires de corruption présentant une menace pour la sécurité de la Fédération de Russie. Cette direction a pour mission de lutter contre la corruption au sein des administrations publiques, d'émettre des lignes directrices et de coordonner les activités des services territoriaux de sécurité dans ce domaine. Une autre autorité a pour principale fonction de lutter contre la corruption ; il s'agit de la « Direction M ». Cette unité est notamment chargée de combattre la corruption au sein des départements des affaires intérieures (milice), du système judiciaire, des bureaux des procureurs, des services de sécurité civile et d'urgence, ainsi qu'au sein du service des migrations et du service de contrôle des stupéfiants. D'autres unités opérationnelles du FSB ont pour tâche de détecter et révéler les infractions de corruption commises au sein des services de soutien opérationnel, tels que le ministère de la Défense.
74. L'EEG a été informée que l'Académie du FSB propose des formations spécialisées sur la lutte contre la corruption. L'un des modules de formation professionnelle de base (théorique et pratique) traite notamment du « rôle du FSB dans la lutte contre la corruption ». Des modules sur « la stratégie du FSB pour lutter contre la corruption au sein des administrations publiques » et sur « la situation opérationnelle et les tendances de la lutte contre la corruption au sein des administrations publiques, des départements des affaires intérieures et de l'administration douanière » sont proposés dans le cadre de la formation spécialisée de dernière année. Les agents formés au sein des services d'enquête étudient plus spécifiquement les infractions liées à la corruption et suivent régulièrement une formation continue (« cours de remise à niveau »).

*Ministère public (« Procuratura »)*

75. Conformément à l'article 129 de la Constitution russe, le Ministère public est un système centralisé unique dans lequel les procureurs inférieurs sont subordonnés aux procureurs supérieurs et au Procureur général. Le Procureur général est nommé pour un mandat de cinq ans et relevé de ses fonctions par le Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale, sur proposition du Président. Le Ministère public est divisé en plusieurs directions spécialisées dans différents domaines, tels que les infractions dans l'administration douanière ou les services des transports, exception faite des affaires militaires, qui sont traitées par les bureaux des procureurs militaires. Au cours de sa visite sur place, l'EEG a appris que la Fédération de Russie compte près de 30.000 procureurs et quelque 8.000 enquêteurs.
76. Les pouvoirs, l'organisation et le mode de fonctionnement du Ministère public sont définis dans la loi sur le Ministère public de la Fédération de Russie. Le Ministère public est principalement chargé de :
  - s'assurer que la législation est appliquée et que les droits de l'homme sont respectés ;

- mener les poursuites judiciaires ;
  - représenter l'Etat ou les citoyens dans le cadre des procédures judiciaires ;
  - veiller à ce que les services d'enquête respectent les lois ;
  - veiller à ce que les autorités respectent la loi lorsqu'elles exécutent les décisions judiciaires en matière pénale et qu'elles mettent en œuvre des mesures de coercition entraînant une restriction de la liberté individuelle des citoyens.
77. Les procureurs ne sont pas autorisés à engager des procédures pénales. L'EEG a été informée que depuis septembre 2007, ce sont les Comités d'investigation du Ministère public qui sont chargés de mener les enquêtes relatives aux infractions, dont les infractions de corruption, et de les poursuivre. Ce changement vise à scinder les fonctions d'enquête et de contrôle, et à conférer au Comité d'investigation une certaine autonomie (par ex. le président est nommé par le Conseil de la Fédération). Des Comités d'investigation existent à tous les niveaux du système du Ministère public russe.
78. La structure des services d'enquête du Comité d'investigation est identique à celle des bureaux des procureurs telle que prévue par la Constitution, à savoir qu'il s'agit d'un système centralisé uniforme basé sur le principe de subordination. Le mécanisme de coopération entre les enquêteurs et les procureurs est défini par le Code de procédure pénale (CPP) et détaillé dans des instruments réglementaires spécifiques à chaque service.
79. L'EEG a été informée que l'importance accordée en Russie à la coopération menée entre les services d'enquête et les services des affaires intérieures dans le cadre de la détection des infractions de corruption et des enquêtes correspondantes est d'autant plus grande que ces infractions sont difficiles à déceler. Chaque unité chargée des enquêtes préliminaires au sein des services des affaires intérieures est un département indépendant du Comité d'investigation du MVD, qui doit déceler, révéler et enquêter sur les infractions relevant de la compétence des enquêteurs des services des affaires intérieures (article 151.3 CPP). En vertu d'une ordonnance prise par le Ministère public en 1995 (32/199/73/278), le MVD, le FSB et les services de Brigade financière (du Fisc) peuvent mettre en place des équipes communes pour mener des enquêtes et des opérations dans le cadre d'affaires complexes, par exemple lorsqu'il est nécessaire d'utiliser les données de différents services répressifs. L'EEG a également appris qu'un projet d'instruction interservices prévoyant une collaboration dans le cadre de la détection et des enquêtes relatives aux infractions de corruption était en cours d'élaboration.
80. Les Comités d'investigation et les enquêteurs sont chargés de déceler les infractions et de mener les enquêtes, tandis que le Ministère public a pour principale fonction de surveiller le bon déroulement des enquêtes. Conformément à l'article 21 de la loi sur le Ministère public, cette surveillance consiste à vérifier le respect de la Constitution, de la législation et des réglementations à différents niveaux. Par ailleurs, lorsqu'il vérifie la légalité des enquêtes préliminaires, un procureur peut prendre certaines mesures, notamment transmettre une demande exigeant de faire cesser des infractions à la loi ou annuler une décision irrégulière relative à l'ouverture d'une procédure pénale, etc.
81. Le Ministère public exerce sa mission de lutte contre la corruption par l'intermédiaire des unités spécialisées (directions et divisions) des différents bureaux de procureurs, qu'ils soient de districts, de villes ou spécialisés, tels que les procureurs militaires, en fonction des compétences qui leur sont conférées par la loi fédérale sur le Ministère public de la Fédération de Russie.

82. L'EEG a également été informée d'une stratégie de lutte contre la corruption du Ministère public, qui intègre plusieurs documents élaborés en 2006-2007 : note interne du 6 juin 2006 du Procureur général sur certains aspects de l'activité de lutte contre la corruption menée par le Procureur général, réglementations pour le Département chargé de vérifier le respect de la législation anti-corruption, ordonnance n° 53 du 28 mars 2007 sur le renforcement de la lutte contre la corruption et la violation de la législation relative au services municipaux et d'Etat, ordonnance n° 154 du 2 octobre 2007 sur la ratification de l'instruction prévoyant la mise en place de départements de contrôle du respect de la législation anti-corruption et établissant la responsabilité disciplinaire des agents, et instructions n° 105/40 du 16 novembre 2006 sur la procédure de soumission pour publication de documents relatifs aux mesures de lutte contre la corruption prises par le Ministère public (avec les amendements n° 196/40 du 7 décembre 2007).
83. En juillet 2006, une division chargée de veiller au respect des lois sur les services municipaux et d'Etat a été créée au sein du Ministère public afin de surveiller la mise en œuvre des lois de lutte contre la corruption et de s'assurer que les fonctionnaires municipaux et d'Etat respectent les restrictions et interdictions définies dans la législation en vigueur. Les nouvelles stratégies définies en 2006 concernant la surveillance de l'application des lois anti-corruption exigent des procureurs qu'ils ciblent leur action non seulement sur le contrôle du respect des lois sur les services municipaux et d'Etat, mais aussi sur la détection des affaires de corruption, et plus particulièrement sur l'identification de leurs causes et des conditions sous-jacentes, tout en veillant au respect général de la loi fédérale.
84. L'EEG a par ailleurs appris que des départements spécialisés employant 33 personnes ont été mis en place au sein du Ministère public (ordonnance du Procureur général n° 176-sh du 3 août 2007) afin de vérifier le respect de la législation anti-corruption. Il semblerait, en outre, que des départements de lutte contre la corruption aient été établis au sein du Ministère public dans un grand nombre d'entités constitutives de la Fédération de Russie (Procureur général, n°326-sh du 29 septembre 2007). Des départements de lutte contre la corruption ont également été créés au sein du bureau du procureur militaire principal et des Comités d'investigation du Ministère public. Un département principal de contrôle des procédures, incluant un département de contrôle des procédures en matière de lutte contre la corruption, a été mis en place sur ordonnance n°52-sh du 26 mars 2008 du Président du Comité d'investigation du Ministère public.
85. L'EEG a également été informée que le Ministère public a ajouté, en mars 2008, une section spécifique à la lutte contre la corruption sur la page d'accueil de son site Internet. Consacrée aux activités de lutte contre la corruption menées par le Ministère public, cette page permet à toute personne de signaler immédiatement toute forme de corruption constatée (« hotline »). Le Ministère public contrôle également en permanence les informations publiques des médias, y compris l'Internet afin d'y déceler d'éventuels actes de corruption.

#### *Recrutement et formation des procureurs/enquêteurs*

86. La loi fédérale sur le Ministère public de la Fédération de Russie définit les conditions à remplir par les candidats aux postes de procureurs et d'enquêteurs du Ministère public. Ils doivent notamment être de nationalité russe et titulaires d'un diplôme de droit délivré par un établissement d'enseignement professionnel supérieur reconnu par l'Etat. La loi sur le Ministère public prévoit qu'à titre exceptionnel, les postes d'enquêteurs et de procureurs assistants au niveau des villes et des districts peuvent être occupés par des étudiants en droit ayant achevé leur troisième année dans un établissement d'enseignement professionnel supérieur reconnu par



l'Etat. Les autorités affirment ne pas rencontrer de problèmes majeurs dans le recrutement des procureurs et des enquêteurs.

87. Les agents intégrant le Ministère public sont soumis à une période d'essai de six mois. La législation en vigueur ne soumet pas l'accès aux postes de procureurs et d'enquêteurs à un recrutement par concours. Néanmoins, en vertu de la loi fédérale sur la fonction publique, le recrutement des fonctionnaires au sein du Ministère public se fait par voie de concours.
88. L'EEG a appris qu'un système élaboré de formation continue est en place. Ce système comprend des cours individuels et collectifs spécialisés, des stages dans des unités supérieures du Ministère public ou des instituts d'enseignement et de recherche du Ministère public, ainsi que des formations dans des centres de formation régionaux et des établissements d'excellence. Le contrôle du respect de la législation anti-corruption exercé par le Ministère public est également enseigné à l'Institut de droit d'Irkoutsk (antenne) qui est adapté, entre autres, aux besoins des procureurs de districts et de villes.
89. L'EEG a également été informée qu'entre 2006 et 2008, plus de 60 sessions de formation sur la lutte contre la corruption, notamment sur la qualification des infractions de corruption, ont été proposées à près de 800 procureurs et suivies par plus de 500 enquêteurs et autres agents du Ministère public. En septembre 2007, l'Institut de développement des cadres de l'Académie a mis en place un programme de formation spécialisé pour 82 agents du Ministère public des entités constitutives de la Fédération de Russie chargés de lutter contre la corruption et de vérifier le respect de la législation sur les services municipaux et d'Etat. En juin 2007, 73 agents de bureaux de procureurs de territoire coopérant avec les organes législatifs (représentatifs) et exécutifs de l'Etat et des collectivités territoriales ont pu suivre, dans les mêmes instituts, une formation sur l'établissement des critères de légalité des actes juridiques et sur leur évaluation en termes de risque de corruption. Cette formation était assurée, entre autres, par des représentants de la Chambre des comptes russe, du Service fédéral du contrôle financier et budgétaire, ainsi que d'autres agences fédérales dont les activités incluent la lutte contre la corruption.
90. Il est également prévu de proposer aux agents des Comités d'investigation de suivre une formation inspirée des programmes des Instituts de l'Académie du Ministère public. Cette formation sera dispensée dans les centres de formation des Comités d'investigation, qui sont actuellement mis en place.

#### *Statistiques*

91. Selon les statistiques fournies par les autorités, en 2007, 39.076 infractions en rapport avec la corruption ont été détectées par l'ensemble des services répressifs (contre 34.498 en 2005) ; 10.573 de ces infractions concernaient l'offre ou l'acceptation d'un pot-de-vin (8.830 en 2005).

#### Systeme judiciaire/tribunaux

92. Le système judiciaire russe est régi par la Constitution (chapitre 7) et par différentes lois, en particulier les lois sur le système judiciaire, sur la Cour constitutionnelle, sur les tribunaux d'arbitrage, sur les cours martiales de la Fédération de Russie, sur les instances du pouvoir judiciaire, sur le statut des juges et sur les juges de paix. Il est financé par le budget fédéral.
93. La Constitution stipule que la justice ne doit être administrée que par les tribunaux et qu'elle doit comporter des procédures constitutionnelles, civiles, administratives et pénales (article 118). En

vertu de l'article 4 de la loi sur le système judiciaire (1996), les tribunaux fédéraux, les tribunaux constitutionnels (publics) et les juges de paix des entités constitutives représentent le système judiciaire de la Fédération de Russie.

94. Conformément à la Constitution, les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi fédérale (article 120). Ils sont en outre inamovibles ; leur mandat ne peut être interrompu ou suspendu que selon les procédures et pour les motifs établis par la loi (article 121). Les juges jouissent de l'immunité (article 122, voir également chapitre III du présent rapport). Le principe de l'indépendance judiciaire est également établi dans plusieurs lois fédérales, dont la loi sur le système judiciaire et la loi sur le statut juridique des juges.
95. Conformément à la loi sur le statut juridique des juges de la Fédération de Russie, tous les juges ont en règle générale le même statut<sup>10</sup>. En vertu de l'article 9 de cette loi, l'indépendance des juges est garantie par :
  - la procédure d'administration de la justice prévue par la loi ; il est interdit, sous peine de devoir en assumer la responsabilité, de s'ingérer dans l'administration de la justice ;
  - la procédure établie relative à la suspension et à la révocation des juges ;
  - le droit des juges à prendre leur retraite ;
  - l'immunité des juges ;
  - l'organisation du système judiciaire ;
  - le statut matériel et social des juges, à la charge de l'Etat.
96. Enfin, conformément aux décisions de la Cour suprême de mai 2007, les juges doivent s'abstenir d'entretenir des relations privées avec les parties à l'affaire et d'accepter des avantages qui pourraient mettre en doute leur objectivité.

### *Organisation*

97. Les tribunaux fédéraux comprennent la Cour constitutionnelle, la Cour suprême de la Fédération de Russie, les cours suprêmes des Républiques, les tribunaux de Provinces et de Territoires, les tribunaux des villes d'importance fédérale, les tribunaux des provinces et des districts autonomes, les tribunaux de district et les tribunaux militaires de droit commun. S'y ajoutent la Cour suprême (d'arbitrage) de commerce, les cours de cassation (d'arbitrage) de commerce, les cours d'appel (d'arbitrage) de commerce et les cours (d'arbitrage) de commerce des entités constitutives de la Fédération de Russie.
98. Les tribunaux des entités constitutives de la Fédération de Russie comprennent les cours constitutionnelles (statutaires) et les juges de paix, qui sont des juges de droit commun.
99. La Cour constitutionnelle s'assure que les lois fédérales, les directives et décrets fédéraux et présidentiels et les lois ou constitutions locales et régionales sont conformes à la Constitution. Elle est également compétente pour régler les litiges entre des organes fédéraux et locaux du pouvoir et interpréter la Constitution fédérale. La Cour constitutionnelle est composée de 19 juges, qui sont nommés par le Conseil de la Fédération sur proposition du Président.
100. Les tribunaux de droit commun traitent les affaires administratives, civiles et pénales. En première instance, les affaires pénales sont examinées par les juges de paix, les tribunaux de (ville) district, les tribunaux militaires, les tribunaux des entités constitutives de la Fédération et la

---

<sup>10</sup> Certaines catégories de juges, dont les juges des tribunaux militaires, sont spécifiquement réglementées par d'autres lois fédérales et par des lois des sujets de la Fédération.

Cour suprême de la Fédération de Russie. La compétence en matière pénale est définie par le Code de procédure pénale. Près de 30.000 juges sont chargés d'examiner les affaires pénales en première instance.

101. Conformément au Code de procédure pénale, les appels contre des décisions rendues par des juges de paix doivent être interjetés auprès d'un tribunal de district. Les décisions et jugements d'un tribunal de district sont susceptibles d'appel auprès de la chambre pénale de la cour suprême d'une République, d'un tribunal de province ou de territoire, du tribunal d'une ville d'importance fédérale, ou d'un tribunal de province ou de district autonome. Les décisions ou jugements de la cour suprême d'une République, d'un tribunal de province ou de territoire, du tribunal d'une ville d'importance fédérale, du tribunal d'une province ou d'un district autonome sont susceptibles d'appel auprès de la chambre pénale de la Cour suprême de la Fédération de Russie. Enfin, les décisions et jugements de cette chambre pénale sont susceptibles d'appel auprès de la chambre de cassation de la Cour suprême de la Fédération de Russie.
102. La Cour suprême de la Fédération de Russie est la plus haute instance judiciaire compétente pour les affaires de droit commun. Elle surveille l'activité des tribunaux de droit commun, dont les tribunaux militaires fédéraux. Elle examine les affaires en deuxième instance, compte tenu de nouveaux éléments. Dans des cas spécifiques prévus par la loi fédérale, elle peut aussi juger des affaires en première instance. Il s'agit également de l'instance judiciaire supérieure dont dépendent les cours suprêmes des Républiques, les tribunaux de provinces et de territoires, les tribunaux des villes d'importance fédérale, les tribunaux de provinces et de districts autonomes et les tribunaux militaires. La Cour suprême de la Fédération de Russie est constituée du Plénum, du Présidium (13 juges), de la Chambre de cassation (13 juges), des Chambres judiciaires pour les affaires civiles et pénales et de la Chambre militaire. Elle donne des instructions sur les questions de pratique judiciaire par le biais des décisions du Plénum, qui s'imposent aux tribunaux et aux autres organes et fonctionnaires chargés d'appliquer la loi. Conformément à l'article 57 de la loi sur le système judiciaire de la Fédération de Russie, le Plénum de la Cour suprême réunit un Président, un Vice-président et les membres de la Cour suprême, ainsi que le Procureur général de la Fédération de Russie et le ministre de la Justice. La participation du Procureur général aux séances plénières est obligatoire. La Cour suprême peut en outre inviter d'autres personnes, tels que des juges, des experts, des représentants des ministères, des comités, des académies, etc.
103. Les cours (d'arbitrage) de commerce administrent la justice en réglant les litiges économiques et en examinant d'autres affaires relevant de leur compétence au titre de la Constitution et de la législation, telles que le règlement de litiges résultant d'activités économiques ou entrepreneuriales. Ces cours règlent également d'autres litiges d'origine administrative et publique, à savoir : la contestation d'actes juridiques, la violation alléguée de droits et d'intérêts légitimes de demandeurs dans la sphère entrepreneuriale et économique, la contestation de décisions concrètes telles que l'action (l'inaction) du pouvoir exécutif au niveau fédéral, régional et local, les affaires d'infractions administratives, la collecte des amendes et autres paiements obligatoires auprès d'individus et d'organisations, l'exercice d'activités entrepreneuriales et économiques, etc. En vertu de l'article 127 de la Constitution, la Cour suprême (d'arbitrage) de commerce est l'organe judiciaire supérieur compétent pour le règlement des litiges économiques et des autres affaires examinées par les cours d'arbitrage. Elle exerce en outre un contrôle judiciaire sur les cours de commerces des instances inférieures et donne des explications sur les questions de pratique judiciaire. La Cour suprême (d'arbitrage) de commerce, qui est composée de 53 juges, fait partie avec la Cour constitutionnelle et la Cour suprême, du système judiciaire unifié de la Fédération de Russie.

### *Justice administrative*

104. Comme indiqué ci-dessus, les tribunaux de droit commun et les cours (d'arbitrage) commerciales sont compétents en matière de justice administrative, même s'il est prévu depuis plusieurs années de mettre en place un système de tribunaux administratifs. En 2000, un projet de loi sur les tribunaux administratifs a été soumis à la Douma pour une première lecture, mais n'a pas été adopté. Conformément à la décision n° 55 rendue par la Cour suprême en 2006, un projet de Code de procédure administrative a été présenté à la Douma, qui l'a examiné en novembre 2007. La Commission de la législation constitutionnelle et de la construction de l'Etat de la Douma est actuellement chargée d'élaborer un projet de loi fédérale tenant compte des différents avis, propositions et commentaires exprimés ; ledit projet devrait être présenté à la Douma avant la fin de l'année 2008.

### *Recrutement des juges*

105. Les conditions de base à remplir pour devenir juge sont définies à l'article 4 de la loi sur le statut juridique des juges. Cet article stipule que les fonctions de juge ne peuvent être remplies que par un citoyen russe, titulaire d'un diplôme de droit et remplissant les conditions définies dans la Constitution, les lois constitutionnelles fédérales et les lois fédérales.
106. La sélection des juges (préalable à leur nomination) est réalisée par une commission de qualification des juges. 89 commissions de ce type rattachées aux différentes entités constitutives de la Fédération de Russie (Républiques, territoires, provinces, villes, etc.) participent à la procédure de sélection des juges fédéraux. Il existe, en outre, une haute commission de qualification des juges qui prend part au processus de sélection des juges des différentes cours suprêmes. Les commissions de qualification des juges se composent de juges (élus par le Congrès des juges), de représentants des citoyens (nommés par l'organe législatif du niveau concerné) et d'un représentant du Président de la Fédération de Russie.
107. Conformément à l'article 128.2 de la Constitution, les juges des tribunaux de provinces et tribunaux équivalents, des tribunaux de (ville) district, des tribunaux militaires de garnison, des cours fédérales d'arbitrage des districts autonomes (*okrug*), des cours d'appel d'arbitrage et des tribunaux des entités constitutives de la Fédération de Russie, ainsi que les juges des tribunaux des régions militaires (corps d'armée) sont nommés par le Président russe en vertu de la loi sur le statut juridique des juges. L'article 5 de cette loi prévoit que le processus de nomination des juges, y compris au sein des tribunaux de district/province, repose sur une sélection des candidats par concours. Le président du tribunal (de district/province) où un poste est vacant doit en informer la commission de qualification des juges compétente, qui diffuse une annonce de la vacance dans la presse. Les citoyens candidats qui ne sont pas encore juges doivent passer un examen d'aptitude<sup>11</sup>. Après avoir rempli les conditions susmentionnées, les candidats peuvent déposer leur candidature à un poste particulier auprès de la commission de qualification qui, à son tour, recommande un ou plusieurs candidats. Toute décision de recommander ou de ne pas recommander un candidat peut être contestée auprès d'un tribunal. La décision de recommander un candidat à un poste de juge est communiquée au président du tribunal concerné pour approbation. Si le président ne donne pas son accord mais que la commission de qualification maintient sa décision initiale à deux tiers des votes des membres de la commission, l'objection du président du tribunal est rejetée. Les candidats recommandés par la commission de qualification

---

<sup>11</sup> Les résultats de cet examen sont valables pour une durée de trois ans à compter de la date de l'examen et pendant toute la durée du mandat une fois qu'un citoyen a été nommé aux fonctions de juge.

à un poste de juge au sein d'un tribunal fédéral de droit commun sont proposés par le Président de la Cour suprême de la Fédération de Russie au Président russe pour nomination. Les candidats recommandés à un poste de juge au sein d'une cour fédérale d'arbitrage sont, quant à eux, proposés par le Président de la Cour suprême d'arbitrage de la Fédération de Russie au Président pour nomination. Le Président nomme les juges<sup>12</sup> après avoir consulté une commission présidentielle.

108. L'EEG a été informée que les juges de paix doivent être des citoyens russes, être âgés d'au moins 25 ans, titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur en droit ; ils doivent justifier d'une expérience professionnelle dans le domaine juridique d'au moins cinq ans et ne pas faire l'objet d'actions en diffamation. Pour être nommés à un poste, les candidats doivent réussir un examen d'aptitude et être recommandés par la commission de qualification compétente. Les juges de paix sont ensuite élus par l'organe législatif de l'autorité régionale compétente ou par les membres d'un « site judiciaire ».
109. Les juges de la Cour suprême de la Fédération de Russie et de la Cour suprême d'arbitrage de la Fédération de Russie sont nommés à vie par le Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale (parlement) de la Fédération de Russie, sur proposition du Président russe et en tenant compte de l'avis respectif du Président de la Cour suprême et du Président de la Cour suprême d'arbitrage. Le Président de la Cour suprême de la Fédération de Russie et le Président de la Cour suprême d'arbitrage de la Fédération de Russie sont nommés par le Conseil de la Fédération pour un mandat de six ans, sur proposition du Président et avec un avis favorable de la haute commission de qualification des juges. Il en va de même pour les vice-présidents de ces cours, dont la candidature doit en outre être appuyée par le Président de la Cour en question.

#### *Formation des juges*

110. L'EEG n'a pas eu connaissance d'une formation de base proposée aux juges nouvellement nommés. Tous les trois ans, les juges doivent cependant suivre une formation continue sous la forme d'une « formation de perfectionnement ». Cette formation, qui peut concerner les questions de la corruption, est assurée par des établissements d'enseignement universitaire ou professionnel supérieur.
111. La Cour suprême de la Fédération de Russie et la Cour suprême d'arbitrage de la Fédération de Russie proposent des formations de perfectionnement qui, dans le cas des juges des tribunaux fédéraux, sont financées par le budget fédéral et, dans le cas des juges de paix, par le sujet de la Fédération concerné (article 20.1 de la loi sur le statut des juges).
112. Des formations de perfectionnement sont proposées aux juges des tribunaux d'arbitrage en fonction de leurs besoins concrets ; elles doivent être approuvées par le Président et les autres juges de la Cour suprême d'arbitrage. Les formations sont assurées par l'Académie russe d'administration publique, placée sous l'autorité du Président de la Fédération de Russie, et par l'Académie russe de justice, qui est la principale institution d'enseignement professionnel et scientifique du ministère de la Justice. En 2007, des cours de perfectionnement ont été dispensés à 350 juges par l'Académie russe d'administration publique et à 370 juges par l'Académie russe de justice. L'EEG a appris que les juges suivent une formation professionnelle au sein de l'Académie de justice, qui a été créée conjointement par la Cour suprême et la Cour suprême de commerce. En 2007, 2.712 juges fédéraux ont suivi une formation continue au sein de cette institution.

---

<sup>12</sup> En règle générale, un juge est proposé pour un poste en particulier.

## *Procédures disciplinaires à l'encontre des juges*

113. La procédure à suivre et les motifs à invoquer pour accuser un juge de faute disciplinaire sont définis par la loi sur le statut juridique des juges et par la loi sur les instances du pouvoir judiciaire. En vertu de l'article 12.1.1 de la loi sur le statut juridique des juges, un juge, à l'exception des juges de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, peut être accusé de faute disciplinaire pour violation de la loi ou de la déontologie judiciaire. Deux types de sanctions peuvent être prises : un avertissement ou la révocation. Si le juge ne commet pas d'autres fautes disciplinaires dans un délai d'un an suivant la sanction disciplinaire, il sera considéré comme n'avoir jamais fait l'objet d'une telle sanction.
114. La responsabilité disciplinaire d'un juge peut être examinée par une commission de qualification des juges sur saisine par le président du tribunal concerné ou d'une instance supérieure, ou à la demande d'une instance du pouvoir judiciaire, d'un juge ou d'un simple citoyen. Les demandes peuvent être examinées directement par la commission de qualification ou être transmises au président du tribunal compétent ou de l'instance supérieure pour examen. La commission de qualification prend ensuite une sanction disciplinaire ; elle est habilitée à révoquer un juge mis en cause dès qu'elle rend sa décision.
115. Conformément à la loi, tous les présidents de tribunaux sont tenus de veiller à ce que les juges travaillent de manière à satisfaire aux exigences de l'article 3 de la loi sur le statut juridique des juges, tant dans l'exercice de leurs fonctions qu'en dehors du service. A ce titre, le président du tribunal compétent ou de l'instance supérieure doit soumettre à la commission de qualification des juges des faits qu'il aurait constatés au cours d'*inspections de service* justifiant une éventuelle mesure disciplinaire.
116. L'EEG a appris qu'en 2007, 25 juges de tribunaux de commerce de la Fédération de Russie ont été accusés de différentes fautes disciplinaires, parmi lesquels 6 ont été révoqués et 19 ont reçu un avertissement formel.
117. Au vu des décisions de la commission de qualification des juges, les fautes disciplinaires des juges et présidents de tribunaux ont principalement consisté en des violations graves ou systématiques des dispositions de la loi procédurale et du Code de déontologie judiciaire, lesquelles ont entraîné des retards dans le traitement des affaires et la violation de droits et intérêts légitimes de citoyens, tout en ternissant le prestige du pouvoir judiciaire et de la justice.
118. Un « *Code de déontologie judiciaire* » a été adopté par l'Assemblée nationale des juges en décembre 2004. Ce Code, qui doit être respecté par tous les juges de Russie, définit des critères d'éthique basés sur des valeurs telles que la dignité, l'impartialité et la neutralité. Ces critères ont notamment trait à l'exercice de fonctions judiciaires ou d'activités extrajudiciaires et à la prévention des conflits d'intérêts. Le Code de déontologie prévoit également deux types de sanctions disciplinaires, à savoir l'avertissement et la révocation. La Cour suprême d'arbitrage travaillait également à l'élaboration d'un projet de loi qui interdirait à un juge d'accepter des récompenses en rapport avec son statut officiel ou l'exercice de ses fonctions. Une telle loi permettrait de garantir concrètement la mise en œuvre des dispositions des actes législatifs susmentionnés et de l'article 3 du Code de déontologie judiciaire, qui stipule qu'un juge doit « préserver sa dignité personnelle et son honneur, et éviter tout ce qui pourrait porter atteinte à l'autorité du pouvoir judiciaire, nuire à la réputation d'un juge ou compromettre son impartialité et son indépendance dans l'exercice de ses fonctions judiciaires ».

## Enquêtes pénales dans le cadre d'affaires de corruption

119. En Russie, les procédures pénales reposent à la fois sur le principe de la légalité des poursuites et sur le principe de l'opportunité des poursuites. Conformément à l'article 20 du Code de procédure pénale (CPP), il existe différents types de poursuites pénales selon la nature et la gravité de l'infraction. Le principe de la légalité des poursuites pénales s'applique aux infractions de corruption, dans la mesure où elles sont considérées comme des affaires criminelles dans lesquelles intervient le Ministère public et où elles sont poursuivies pour le compte de l'Etat. Conformément à l'alinéa 2 de l'article 21 du CPP relatif à l'obligation d'engager des poursuites pénales dès lors que des agissements criminels sont découverts, un enquêteur, un détective et un procureur prennent des mesures afin de déceler une infraction et d'en identifier l'auteur. Une victime, son représentant légal et/ou d'autres représentants sont également autorisés à prendre part aux poursuites pénales (article 22 CPP).
120. Lorsque le principe de la légalité des poursuites s'applique, les enquêtes pénales doivent être menées par des enquêteurs du Ministère public ou du ministère des Affaires intérieures. Les enquêteurs traitent les affaires où le principe d'opportunité des poursuites s'applique.

### *Les enquêteurs (articles 38 et 41 CPP)*

121. Les enquêtes préliminaires relatives aux affaires pénales doivent être menées par les enquêteurs du Ministère public (ou par un bureau d'enquête du MVD). Conformément à l'article 39 du CPP, le responsable d'un service d'enquête peut demander à un enquêteur de mener une enquête préliminaire, retirer une affaire pénale à un enquêteur ou transférer une affaire à un autre enquêteur en expliquant les raisons de ce transfert. Il peut également, entre autres, décider de créer des groupes d'enquête et se charger en personne d'une affaire pénale, vérifier le fond d'une affaire pénale et annuler les décisions irrégulières prises par un enquêteur, donner des instructions à un enquêteur quant à l'orientation d'une enquête, à la qualification d'une infraction ou à la définition de l'accusation, etc.
122. Enfin, c'est le service d'enquête ou le service de demande de renseignements qui engage les poursuites relatives à une affaire pénale (et non pas le procureur qui remplit davantage une fonction de contrôle comme indiqué ci-dessus). Conformément à l'article 151.2.1(a) CPP, les enquêtes préliminaires doivent être menées par les enquêteurs du Ministère public dans le cas d'infractions pénales d'abus de pouvoir (article 285 CP), d'utilisation abusive de budgets (article 285<sup>1</sup> CPP), d'utilisation abusive de fonds extrabudgétaires (article 285<sup>2</sup> CP), d'excès de pouvoir (article 286 CP), de participation illicite à une activité commerciale (article 289 CP), d'acceptation d'un pot-de-vin (article 290 CP), d'offre d'un pot-de-vin (article 291 CP), de falsification de documents officiels (article 292 CP) et de manquement au devoir (article 293 CP). A l'inverse, les enquêtes concernant des actes de corruption commis dans le secteur privé (article 204) et l'abus d'autorité (article 201) relèvent de la compétence des enquêteurs des services des affaires intérieures.
123. Les instructions du responsable du service d'enquête relatives à une affaire pénale en cours sont transmises par écrit à l'enquêteur concerné, qui doit les respecter. Ces instructions peuvent cependant être contestées auprès d'un service d'enquête supérieur. Une telle contestation n'interrompt pas l'exécution des instructions, hormis si l'affaire est portée devant les tribunaux ou clôturée, ou si la contestation concerne le retrait ou le transfert d'une affaire pénale, la comparution d'un suspect devant la justice, la qualification d'une infraction, la définition d'une

accusation, la sélection de peines préventives ou la réalisation d'enquêtes, dans quel cas une décision de justice est nécessaire. L'enquêteur peut soumettre par écrit au responsable d'un service d'enquête supérieur les éléments relatifs à l'affaire pénale dont il a la charge et ses objections aux instructions qui lui ont été données par le responsable de son service d'enquête.

124. S'il est en désaccord avec la demande d'un procureur pour l'élimination des infractions à la législation fédérale commises lors d'une enquête préliminaire, un enquêteur est tenu de présenter ses objections par écrit au responsable de son service d'enquête, qui en informe alors le procureur. Il peut également faire appel de la décision d'un procureur rendue en vertu de l'article 221.1 alinéa 1 CPP sur autorisation du responsable du service d'enquête et conformément à la procédure définie. Ces règles visent à garantir l'indépendance procédurale des services chargés des enquêtes préliminaires, lorsque la surveillance par les procureurs et le contrôle judiciaire de la légalité des actions et des décisions des enquêteurs peuvent s'exercer.
125. Les motifs permettant de contester les actions d'un enquêteur ou d'un détective sont spécifiés à l'article 61 CPP. Ces contestations peuvent être émises, entre autres, par une victime, un plaignant civil, un témoin dans une affaire pénale, un juré, un spécialiste de police scientifique, un greffier, un avocat de la défense, le représentant légal d'un suspect ou d'un défendeur, le représentant d'une victime.

#### *Le procureur (article 37 CPP)*

126. Le procureur est un fonctionnaire chargé de mener les poursuites pénales et de veiller au bon déroulement des opérations des services chargés des enquêtes préliminaires et des demandes de renseignements. Il jouit en outre de différents pouvoirs de contrôle sur les opérations de ces services.
127. Actuellement, un procureur n'est pas autorisé à engager des poursuites pénales, donner des instructions écrites à un enquêteur, permettre à un enquêteur de soumettre une requête de sélection auprès d'un tribunal, annuler ou modifier des mesures ou exécuter tout autre acte de procédure relevant de décisions de justice. Par ailleurs, il ne peut pas annuler les décisions irrégulières ou infondées prises par un enquêteur dans le cadre de la procédure pénale, ni les décisions visant à apporter des modifications.
128. Le procureur représente l'Etat (le gouvernement) dans le cadre des poursuites pénales (article 5(6) CPP) afin de garantir la légalité et la validité des poursuites (article 37(3) CPP) et doit prendre part à la procédure lorsque le principe de la légalité des poursuites s'applique (article 246(2) CPP). Il présente des preuves et peut demander à un tribunal de réexaminer des preuves ou de répéter certaines mesures judiciaires (article 246(4) CPP). Le procureur donne également son avis sur la nature des faits reprochés ainsi que sur d'autres questions soulevées au cours du procès, et fait des propositions au tribunal eu égard à l'application de la loi et à la peine appropriée (article 246(5) CPP). Il peut engager une action civile dans le cadre d'une affaire pénale, s'il est nécessaire de protéger les droits des citoyens ou des intérêts généraux ou publics (article 246(6) CPP).

#### *Les victimes (article 42 CPP)*

129. L'article 42 CPP énonce les règles générales concernant les victimes. La procédure pénale russe prévoit un mécanisme visant à prévenir le retrait des accusations à la suite d'une pression illicite exercée sur les personnes chargées d'une enquête pénale. A cette fin, les victimes d'une



infraction ont le droit, entre autres, de demander quelles charges pèsent contre le prévenu ; de présenter des preuves ; de participer aux enquêtes, avec l'autorisation d'un enquêteur ; de consulter les dossiers des enquêtes auxquelles elles ont pris part et de faire des observations ; de consulter toutes les données relatives à une affaire pénale une fois l'enquête préliminaire terminée ; d'examiner les informations concernant les dommages causés aux victimes ; de demander une copie des décisions relatives à l'ouverture d'une procédure ou à la clôture d'une affaire pénale ; de déposer des réclamations concernant les actions (défauts d'action) et décisions d'un enquêteur, d'un procureur ou d'un tribunal ; de faire appel d'un verdict, etc.

130. Certaines règles relatives à l'indemnisation des victimes et à la restitution des biens à une victime sont définies dans le Code civil. L'EEG a cru comprendre que la loi sur la propriété adoptée en 1990 prévoit l'indemnisation par l'Etat des victimes ayant subi des dommages matériels ; cette possibilité a cependant été suspendue en 1994 pour des raisons budgétaires. L'EEG a également appris qu'un mouvement public de « Résistance » (dont le leader est membre de la Chambre publique) se consacre à la protection et au soutien des victimes d'infractions.

#### *Abandon des poursuites*

131. Un enquêteur peut demander l'abandon de poursuites. Un détective peut également demander qu'une affaire soit abandonnée, avec l'autorisation d'un procureur. Les poursuites peuvent être abandonnées par un tribunal si la personne a commis une infraction pour la première fois, s'il s'agit d'une infraction de gravité faible ou moyenne<sup>13</sup> et que son auteur s'est rendu volontairement après avoir commis l'infraction (s'applique à la corruption active au titre de l'article 291 CP) ou qu'il a contribué à la découverte de l'infraction (repentir actif), ou après une procédure de conciliation entre la victime et le défendeur.
132. Les autorités ont expliqué à l'EEG que l'abandon d'une affaire de corruption en cas de conciliation entre la victime et le défendeur ou de repentir actif était discutable dans la mesure où ces infractions portent atteinte aux intérêts non seulement des parties à l'infraction mais aussi de la société dans son ensemble. Toutefois, en 2007, les poursuites contre des infractions de corruption (liées non seulement à des faits de corruption active et passive, notamment dans le domaine commercial, mais également à l'ensemble des infractions relatives à l'exercice de fonctions officielles) ont été abandonnées dans 104 affaires pour repentir actif et dans 85 affaires après une médiation réussie entre la victime et l'auteur de l'infraction.

#### *Techniques d'investigation spéciales*

133. L'article 38 CPP autorise les enquêteurs à diriger eux-mêmes une enquête et à prendre des décisions relatives aux mesures d'investigation nécessaires, hormis dans les cas où le CPP stipule qu'il est nécessaire d'obtenir une décision de justice et/ou l'autorisation du procureur, à savoir généralement lorsque ces mesures ont des répercussions sur les droits et les libertés individuels. Au cours de sa visite, l'EEG a été informée que l'utilisation de techniques d'investigation spéciales est soumise à la décision d'un tribunal et n'est autorisée qu'à partir du niveau des infractions de « gravité moyenne » (passibles d'une peine d'emprisonnement de 2 ans ou plus). Conformément à l'article 7.3 de la loi fédérale n°144-FZ de 1995 sur les opérations

---

<sup>13</sup> Les affaires pénales concernant des infractions mineures (passibles d'une peine maximum de 2 ans d'emprisonnement), des infractions de gravité moyenne (infractions intentionnelles passibles d'une peine maximum de 5 ans d'emprisonnement) ou des infractions par négligence (passibles d'une peine maximum de 2 ans d'emprisonnement) peuvent être clôturées par le tribunal en vertu de l'article 25 CPP en cas de conciliation entre la victime et le défendeur ou de l'article 28 CPP en cas de repentir actif de l'auteur de l'infraction.

et recherches, un enquêteur est autorisé dans le cadre des affaires pénales qu'il traite, à demander par écrit aux services chargés des opérations et recherches de prendre certaines mesures. Dans ce contexte, l'enquêteur doit décrire les circonstances générales de l'affaire et n'a pas le droit d'indiquer précisément quelles mesures devraient être prises. Conformément à l'article 6 de la même loi, 14 mesures ont été définies (cette liste peut être étendue par la loi), dont la livraison surveillée, la surveillance de locaux, le contrôle des messages électroniques, des télécopies et autres moyens de communication, les écoutes téléphoniques et les opérations sous couverture.

134. L'EEG a été informée que toute une série de techniques d'investigation spéciales peuvent être mises en œuvre dans le cas d'infractions de corruption, dans la mesure où ces infractions sont considérées comme graves. Dans les affaires concernant des infractions graves ou passibles de la peine capitale, s'il existe des éléments relatifs à des événements ou des actions (défauts d'action) susceptibles de présenter une menace pour la sécurité de l'Etat, militaire, économique ou écologique de la Fédération de Russie et sous réserve d'une décision fondée de l'un des responsables des services chargés des opérations et des recherches, il est possible d'avoir immédiatement recours à ces mesures à condition d'en informer le tribunal (juge) dans un délai de 24 heures. Le service responsable doit avoir obtenu une décision de justice approuvant ou annulant la mesure dans un délai de 48 heures suivant sa mise en œuvre.

#### *Confidentialité*

135. L'article 161 CPP interdit en général la divulgation de données relatives aux enquêtes préliminaires. Le procureur, l'enquêteur ou le détective est tenu d'informer les personnes prenant part à une procédure pénale de l'interdiction de divulguer sans autorisation préalable les informations relatives à l'enquête dont elles ont eu connaissance. Ces personnes doivent rédiger et signer une déclaration faisant référence à leur responsabilité pénale en vertu de l'article 310 CP. Les informations relatives à une enquête préliminaire ne peuvent être rendues publiques qu'avec l'autorisation du procureur, de l'enquêteur ou du détective si leur divulgation ne risque pas de compromettre le bon déroulement de l'enquête, ni de porter atteinte aux droits et intérêts légitimes des parties à l'enquête. La communication des données personnelles des personnes impliquées dans la procédure pénale est soumise à leur autorisation.
136. Les informations constituant un secret d'enquête ou de procédure judiciaire, ainsi que les informations relatives aux personnes protégées et aux mesures d'entraide judiciaires prises conformément à la loi fédérale sur la protection des victimes, des témoins et des autres personnes prenant part à des procédures pénales et à d'autres lois statutaires de la Fédération de Russie, sont des données confidentielles en vertu du décret du Président de la Fédération de Russie sur l'approbation de la liste des données confidentielles.
137. Conformément à l'article 8 de la loi fédérale sur la défense en justice et le barreau du 31 mai 2002 (n°63-FZ), toutes les données relatives à l'entraide judiciaire fournies par un avocat à son client sont soumises au secret professionnel. Par ailleurs, au titre de l'article 49 CPP, un avocat doit prendre part à la procédure pénale dès lors que la décision est prise de poursuivre une personne. Si cette personne fait l'objet de mesures coercitives, telles qu'une mesure de détention, l'avocat intervient déjà plus tôt dans la procédure. Conformément à l'article 53 CPP, une fois l'enquête préliminaire terminée, l'avocat a le droit de prendre connaissance de l'ensemble du dossier relatif à l'affaire pénale, d'en extraire toutes les informations souhaitées et d'en faire des copies. En revanche, il n'est pas autorisé à communiquer les données relatives à

l'enquête préliminaire dont il a eu connaissance à l'avance et qui ont un rapport avec la défense, conformément à la procédure définie à l'article 161 CPP.

138. Le secret bancaire est prévu par l'article 857 du Code civil. En vertu de la législation en vigueur, les informations bancaires peuvent néanmoins être communiquées aux services de l'Etat. Actuellement, la loi fédérale sur les banques et les activités bancaires stipule que les tribunaux généraux et les tribunaux d'arbitrage peuvent avoir accès à de telles informations avec l'autorisation d'un service d'enquête. Les informations bancaires peuvent également être transmises aux tribunaux et cours d'arbitrage (juges), à la Chambre des comptes de la Fédération de Russie, aux administrations fiscale et douanière de la Fédération de Russie et aux services chargés d'exécuter les actes juridiques ou les actes d'autres organes et fonctionnaires, dans les cas prévus par la loi, et, avec l'autorisation du service d'enquête, aux autorités menant les enquêtes préliminaires dans le cadre des affaires dont elles ont la charge. A cet égard, il a été expliqué à l'EEG que le secret bancaire ne peut être levé qu'après l'ouverture d'une enquête pénale officielle. L'EEG a également appris que des enquêtes financières sont couramment menées dans le cadre d'affaires de blanchiment de capitaux et d'infractions fiscales.
139. Enfin, l'EEG a été informée que conformément à une décision du Conseil de coordination des responsables des différents services répressifs de Russie (Procureur général de la Fédération de Russie, ministre des Affaires intérieures, Directeur du Service fédéral de sécurité, Directeur du service fédéral de contrôle du trafic de stupéfiants et responsable de l'administration douanière fédérale), un projet de loi modifiant la loi fédérale sur les banques et les activités bancaires est en cours d'élaboration. Ce projet vise à élargir l'accès des services répressifs aux informations couvertes par le secret bancaire, afin de renforcer l'efficacité de leur action en matière de lutte contre la corruption.

## **b. Analyse**

### *Système répressif*

140. Le système répressif de la Fédération de Russie englobe divers organes et services au niveau central et au niveau des entités constitutives de la Fédération, qui remplissent des fonctions et des missions complémentaires. Ces services répressifs comprennent différents départements qui sont chargés d'enquêter sur des types d'infractions particuliers, tels que le terrorisme et le crime organisé. De ce fait, plusieurs services répressifs sont dotés d'une structure organisationnelle leur conférant une spécialisation dans le même domaine. Tel est particulièrement le cas pour les infractions de corruption. Plusieurs services répressifs sont habilités à enquêter sur les infractions de corruption, notamment le Service fédéral de sécurité (FSB), le ministère des Affaires intérieures (Milice) et les Comités d'investigation du Ministère public. La « Direction K » du FSB est spécialisée dans les enquêtes sur la corruption au sein des administrations publiques et la « Direction M », dans les enquêtes sur la corruption au sein d'autres organes de l'Etat, tels que la Milice, le Ministère public, le système judiciaire, les services d'urgence, etc. Par ailleurs, le « Bureau des opérations et des recherches n° 10 », qui a été mis en place en avril 2007 au sein du ministère des Affaires intérieures, est également une unité spécialisée dans la lutte contre la corruption rattachée au Département du crime organisé et du terrorisme, qui centre son action sur les hauts fonctionnaires des instances exécutives et législatives fédérales, ainsi que sur les agents des entités constitutives de la Fédération. Les représentants rencontrés ont indiqué à l'EEG que des structures spécialisées dans la lutte contre la corruption ont également été établies au sein du Ministère public et que plusieurs projets ont été lancés ces dernières années par le Procureur général afin de lutter contre la corruption.

141. L'EEG a noté que dans le cadre de la lutte contre la corruption en Russie, une grande priorité a été donnée à la spécialisation des structures organisationnelles des différents services répressifs. Elle n'a cependant pas été en mesure d'évaluer plus précisément si ces structures sont efficaces dans la pratique et, notamment, si elles sont convenablement dotées en personnel et formées, etc. L'EEG a toutefois été informée que plusieurs desdites structures n'ont été créées que récemment ; certaines informations recueillies pendant sa visite montrent d'ailleurs qu'elles manquent encore de ressources. L'EEG a également noté que certaines de ces unités spécialisées doivent remplir en outre d'autres fonctions ou sont toujours intégrées à des organisations qui sont chargées d'une mission générale beaucoup plus large, telle que la lutte contre le crime organisé et le terrorisme. Ce constat s'applique tout particulièrement au FSB, qui est chargé d'enquêter sur certains types d'infractions de corruption, mais également de lutter contre les infractions graves présentant une menace pour la sécurité de l'Etat et de remplir la « traditionnelle » fonction de collecte de renseignements. De façon similaire, l'unité de lutte contre la corruption du ministère des Affaires intérieures est intégrée au Département du crime organisé et du terrorisme. L'EEG a en outre constaté que la spécialisation anti-corruption vise clairement les hauts fonctionnaires et les institutions publiques sensibles pouvant avoir des incidences politiques et des répercussions sur la sécurité de l'Etat.
142. L'EEG considère que le système répressif en place est une structure particulièrement fragmentée et diversifiée, où chaque service répressif est régi par une législation propre qui lui confère une vaste mission de lutte contre la corruption. L'attention de l'EEG a été attirée sur les problèmes que le système en vigueur pose inévitablement en termes de répartition des responsabilités entre les différents services répressifs dans le cadre des enquêtes sur les affaires de corruption, ce que les autorités ont d'ailleurs reconnu. Afin de remédier à cette situation, des accords de coopération sont signés entre différents services et départements. Ils devraient permettre d'améliorer la coopération entre services et d'éviter une répétition des mêmes activités. L'EEG estime toutefois que le système en place pose un autre problème. En effet, en dehors de quelques règles générales du Code de procédure pénale, aucune disposition ne définit clairement comment répartir les affaires sensibles de corruption entre les différents services répressifs. A cet égard, l'EEG n'a pu ignorer la dimension politique que de telles affaires de corruption peuvent avoir, ni faire abstraction du fait que le système répressif est une branche très fortement hiérarchisée du pouvoir exécutif. Elle ne doute pas du fait qu'une certaine marge d'appréciation doit être laissée pour l'attribution des affaires et que certaines affaires de corruption peuvent effectivement menacer la sécurité de l'Etat et, de ce fait, relever de la compétence du FSB. Toutefois, il convient de définir clairement les critères selon lesquels une affaire doit être traitée par un service répressif particulier afin de garantir, dans la mesure du possible, que les affaires sont confiées aux organes d'enquête compétents, uniquement sur la base de critères objectifs. L'EEG recommande, par conséquent, **d'élaborer des lignes directrices précises relatives à la répartition des affaires de corruption entre les différents départements/services répressifs.**
143. L'EEG a été informée de l'existence de mesures visant à améliorer la coordination entre les différents services répressifs. Il est notamment possible, en vertu d'une décision du Procureur général, de constituer des équipes communes pour mener les enquêtes et les opérations dans le cadre d'affaires complexes. L'EEG a également appris que des actions sont menées afin d'instaurer une coopération entre services dans le cadre des enquêtes sur des affaires de corruption. Elle souhaite souligner que la coordination entre les services répressifs compétents est d'une importance capitale, étant donné que plusieurs services répressifs enquêtent sur les affaires de corruption. Les actions menées à cette fin sont par conséquent les bienvenues et

doivent continuer à être encouragées. L'EEG souhaiterait toutefois aller plus loin et insister sur le fait que la spécialisation dans le cadre des enquêtes sur les affaires de corruption doit être encore renforcée afin d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la corruption. Un mécanisme spécialisé dans la lutte contre la corruption, chargé exclusivement de mener les enquêtes sur les affaires de corruption ou de les coordonner, viendrait compléter efficacement le système en place. Un tel mécanisme pourrait, par exemple, recueillir des informations pertinentes sur les spécificités des enquêtes sur les infractions de corruption et proposer son assistance aux services concernés. Il pourrait, en outre, traiter en permanence les données sur les infractions de corruption et faciliter leur diffusion, ainsi qu'organiser la consultation et la formation du personnel des services répressifs concernés. L'EEG recommande, par conséquent, **de continuer à renforcer la coordination entre les différents services répressifs chargés des enquêtes sur la corruption et d'examiner l'opportunité de créer un mécanisme d'assistance centralisé, pour soutenir les différents services répressifs menant des enquêtes sur des affaires de corruption.**

144. L'EEG a noté une autre caractéristique, à savoir l'approche clairement pyramidale descendante (top-down), qui engendre une structure hiérarchique rigide. Les enquêtes sont menées sur la base d'ordres écrits ; les initiatives individuelles prises au sein des services afin de détecter les infractions sont vérifiées en détail par les supérieurs hiérarchiques et souvent par d'autres services, tels que les comités d'investigation. L'EEG est parfaitement consciente de la nécessité de contrôles et de contrepoids au sein de tout système répressif et ne sous-estime pas l'importance d'un contrôle hiérarchique dans un système tel que le système russe. Cependant, dans un système où l'indépendance opérationnelle du personnel des différents services répressifs et des autorités correspondantes est relativement limitée, il y a toujours le risque qu'une influence indue s'exerce depuis l'intérieur du système. Etant donné que la corruption en Fédération de Russie est généralement perçue comme un phénomène largement répandu, y compris au sein même du système répressif, l'EEG considère qu'il est primordial que ceux qui luttent contre la corruption soient aussi indépendants que possible dans leur travail. En d'autres termes, il convient de vérifier rigoureusement qu'aucune influence indue ne s'exerce depuis l'extérieur du système, mais également de supprimer autant que possible toute influence indue s'exerçant de l'intérieur du système. A cette fin, l'EEG souligne qu'un contrôle hiérarchique strict au sein du système doit être contrebalancé par un niveau adapté d'indépendance opérationnelle des services chargés de mener les enquêtes sur les infractions de corruption et de leur personnel et, par conséquent, d'un niveau de responsabilisation personnelle suffisant. Dans ce contexte, l'EEG ne peut faire abstraction du fait que les agents de la Milice et les enquêteurs semblent travailler dans des conditions plutôt difficiles et toucher une rémunération faible par rapport à d'autres agents publics. Convaincue que la lutte contre la corruption gagnerait en efficacité si le système répressif jouissait d'une plus grande indépendance opérationnelle au niveau des enquêtes et pleinement consciente qu'un tel changement nécessiterait une démarche à long terme, l'EEG recommande **de renforcer l'indépendance opérationnelle des services répressifs et de leur personnel d'enquête, de régir cette indépendance par des contrôles et des contrepoids adaptés basés sur les principes de l'Etat de droit, et d'améliorer les conditions matérielles de travail des agents des services répressifs.**

145. L'EEG a été informée que les procureurs ne sont pas recrutés par concours et que, dans certaines villes ou certains districts, les assistants du procureur sont recrutés parmi des étudiants qui viennent à peine de terminer leur troisième année d'études universitaires. Même si les autorités russes affirment ne pas rencontrer de problèmes majeurs dans ce domaine, l'EEG considère que la situation actuelle doit être soigneusement examinée par les autorités afin de garantir que seules des personnes pleinement qualifiées sont recrutées au sein du Ministère

public. Il est en outre primordial que les procureurs soient recrutés par concours afin de sélectionner les meilleurs candidats sur la base de critères objectifs. Par conséquent, l'EEG recommande **d'établir une procédure de recrutement des procureurs à tous les niveaux basée sur des critères objectifs.**

#### *Le système judiciaire*

146. L'EEG reconnaît que l'institution d'un système judiciaire indépendant a été un pari difficile pour les autorités russes au long de ces dernières décennies et que plusieurs réformes ont été menées à bien. Le cadre constitutionnel et juridique régissant le système judiciaire stipule clairement qu'en Russie, la justice doit être exclusivement administrée par les tribunaux, que le système judiciaire est indépendant des pouvoirs législatif et exécutif et que les juges sont uniquement tenus de respecter la Constitution et les lois. A cette fin, la Constitution/législation prévoit des garanties particulières pour les juges : immunité, emploi à vie, traitement régi par la loi, protection sociale, etc. L'EEG a cru comprendre qu'il y a eu récemment une hausse générale du traitement des juges en Russie. Elle se félicite de telles mesures mais a toutefois appris que le traitement des juges des juridictions inférieures était toujours relativement modeste et que certains juges travaillaient dans de mauvaises conditions matérielles. L'EEG a par ailleurs noté que les juges bénéficient d'un logement en plus de leur traitement ; les juges fédéraux sont logés par les autorités fédérales et les autres juges, par les autorités locales. On peut considérer que ce système offre simplement des avantages supplémentaires comparables au traitement des juges. L'EEG estime toutefois que l'attribution de tels avantages dans la pratique peut faire douter de l'indépendance des juges à l'égard des autorités du pouvoir exécutif.
147. Malgré la mise en place du cadre constitutionnel et législatif du système judiciaire et de garanties destinées à assurer l'indépendance des juges, il semble que les agents et les représentants de la société civile russes s'accordent à penser que la corruption et l'influence indue sont largement répandues dans le système judiciaire. C'est ce que révèlent des études (menées par exemple par la « Fondation Indem ») mais également de nombreuses informations et allégations dont l'EEG a eu connaissance. Plusieurs sources suggèrent que les juges sont soumis à l'influence indue de juges de juridictions supérieures ou à l'influence partisane de personnes ou entités privées. Cette situation a été illustrée par un juge d'une juridiction supérieure, qui a déclaré que la corruption passive dans les tribunaux était devenue l'un des plus grands marchés de la corruption en Russie. D'autres agents contesteraient toutefois cette affirmation. Il y a par ailleurs des allégations d'influence politique indue sur le système judiciaire.
148. Des procès équitables jouent un rôle déterminant dans la lutte contre la corruption. Il est par conséquent primordial que l'indépendance du système judiciaire et l'impartialité des juges ne soient pas prévues uniquement dans la Constitution et la loi, mais qu'elles soient également rigoureusement mises en œuvre dans la pratique. En mai 2008, le Président de la Fédération de Russie a publiquement reconnu le problème du manque d'indépendance du système judiciaire en déclarant que parvenir à l'indépendance effective des tribunaux était une priorité. L'EEG considère, elle aussi, que la mise en application pratique du principe constitutionnel de l'indépendance du système judiciaire n'est pas suffisamment garantie en Russie et que les autorités doivent agir avec détermination. La justice doit non seulement être – mais aussi être perçue comme étant - correctement exercée, afin de changer l'opinion de la population qui, actuellement, ne fait pas confiance au système judiciaire.
149. Un aspect important de l'indépendance du système judiciaire concerne la nomination des juges. L'EEG a noté que les juges de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême et de la Cour

suprême d'arbitrage sont nommés par le Conseil de la Fédération sur proposition du Président, tandis que tous les autres juges fédéraux sont nommés par le Président à l'issue d'une procédure de sélection et de désignation menée par une commission de qualification des juges. Les commissions de qualification, qui étaient initialement composées exclusivement de juges, comprennent désormais également des représentants d'autres secteurs, du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif (un représentant du Président de la Fédération de Russie). Le Président nomme les juges fédéraux après avoir consulté une Commission présidentielle. L'EEG sait qu'il convient de trouver un équilibre entre l'indépendance du système judiciaire et les liens administratifs nécessaires avec le pouvoir exécutif. Toutefois, à la lumière des informations recueillies, elle ne peut que conclure que le pouvoir exécutif russe semble exercer une influence excessive dans ce domaine. Le rôle de la Présidence devrait idéalement se limiter à la nomination officielle des juges.

150. L'EEG note, en outre, que le Plénum de la Cour suprême, qui réunit non seulement les juges de la Cour suprême mais également le Procureur général de la Fédération de Russie et le ministre de la Justice, a le pouvoir d'établir par ses décisions des instructions relatives aux questions de pratique judiciaire, qui sont contraignantes pour les tribunaux des juridictions inférieures. Cette intervention de représentants du pouvoir exécutif dans le processus judiciaire, même si elle ne s'accompagne pas d'un droit officiel de vote, est discutable et peut être assimilée à une entorse au principe de l'indépendance judiciaire.
151. En conclusion, compte tenu de ce qui précède, l'EEG est convaincue que le renforcement de l'indépendance du système judiciaire doit être un objectif majeur d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption et une priorité du Plan national de lutte contre la corruption. A cet égard, il semble particulièrement important de traiter le problème de l'influence indue exercée sur le système de recrutement et de se préoccuper de l'indépendance et de l'impartialité des juges dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. De telles réformes ne sont possibles qu'avec le ferme engagement du système judiciaire lui-même. L'EEG recommande **que le principe de l'indépendance judiciaire, tel que prévu dans la Constitution et la législation russes, soit renforcé dans la pratique, notamment en ce qui concerne les procédures de recrutement/promotion et l'exercice des fonctions judiciaires.**
152. L'EEG se félicite de l'élaboration en cours d'un projet de législation stipulant clairement qu'il est interdit à un juge d'accepter toute récompense en rapport avec son statut ou ses fonctions de juge. Cette disposition devrait s'accompagner de sanctions adaptées. En outre, l'EEG est fermement convaincue que la pleine application de normes éthiques et de codes de conduite, tels que le « *Code de déontologie judiciaire* » ne peut être garantie qu'au seul moyen de méthodes de répression et de sanctions. Un autre moyen important d'y parvenir consiste à renforcer la sensibilisation par la participation à la mise en application des codes de conduite, grâce à des formations régulières au sein du système judiciaire assurées par les juges eux-mêmes. Dans l'état actuel du système judiciaire russe, qui est considéré comme particulièrement exposé à la corruption, il semble capital de proposer des formations sur l'éthique pratique aux juges nouvellement recrutés ainsi qu'aux autres juges de tous les niveaux et de tous les rangs. L'EEG a noté avec satisfaction que la formation des juges nouvellement recrutés est un objectif du Plan national de lutte contre la corruption et que certains modules de formation continue ont été proposés aux juges. Elle recommande **qu'une formation initiale et continue sur l'éthique soit systématiquement proposée aux juges de tous les niveaux et de tous les rangs, sur la base du « *Code de déontologie judiciaire* » et d'autres normes pertinentes.**

153. L'EEG a noté avec satisfaction que le renforcement de la transparence du système judiciaire fait partie intégrante du programme fédéral 2007-2011 pour le « *Développement du système judiciaire* ». Dans ce cadre, la Cour suprême a soumis à la Douma un projet de loi visant à garantir le droit des citoyens et des organisations à bénéficier d'informations sur l'activité judiciaire des tribunaux de droit commun, en vue d'améliorer la transparence globale de la justice. L'EEG n'a pas étudié ledit projet de loi, qui n'a été examiné qu'en première lecture. La transparence du système judiciaire est également une composante du Plan national de lutte contre la corruption, ce dont l'EEG se félicite.

### III. ETENDUE ET PORTEE DES IMMUNITES

#### a. Description de la situation

##### *Immunités*

154. Selon la Constitution, les catégories d'agents de haut rang ci-après jouissent d'une immunité à l'égard des poursuites pénales :

- le Président de la Fédération de Russie (article 91) ;
- les membres des deux chambres du Parlement, du Conseil de la Fédération et de la Douma (article 98) ;
- les juges (article 122) ;
- les jurés ;
- le médiateur (*Ombudsman*) (article 16 de la Loi constitutionnelle sur le médiateur).

155. Le Président de la Fédération de Russie jouit du droit d'inviolabilité/immunité pendant la durée de son mandat, conformément à l'article 91 de la Constitution, et d'un droit d'immunité étendue à l'expiration de son mandat, conformément à la loi (voir paragraphe suivant). Le Président de la Fédération de Russie ne peut être destitué par le Conseil de la Fédération que sur la base de l'accusation, présentée par la Douma, de haute trahison ou d'une autre infraction grave, confirmée par l'avis de la Cour suprême sur l'existence dans les actes du Président des critères de l'infraction et de l'avis de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie sur le respect de la procédure fixée pour la mise en accusation. La décision de la Douma sur la mise en accusation et la décision du Conseil de la Fédération sur la destitution du Président doivent être prises par les deux tiers des voix de l'ensemble des membres dans chacune des chambres, à l'initiative d'au moins un tiers des députés à la Douma et après conclusions d'une commission spéciale formée par la Douma. La décision du Conseil de la Fédération sur la destitution du Président de la Fédération de Russie doit être prise au plus tard trois mois après la mise en accusation du Président par la Douma. Si, dans ce délai, il n'est pas adopté de décision par le Conseil de la Fédération, l'accusation contre le Président est considérée comme rejetée.

156. Conformément à l'article 3 de la Loi fédérale du 12 février 2001 (n° 12-FZ) sur les garanties accordées au Président de la Fédération de Russie qui a cessé d'exercer ses fonctions, et aux membres de sa famille, le Président qui a cessé d'exercer ses fonctions présidentielles continue de jouir de l'inviolabilité et ne peut pas faire l'objet de poursuites pénales ou administratives pour des actes commis durant son mandat. L'immunité s'étend à l'arrestation, la détention, la perquisition/fouille, etc.

157. Toutefois, l'inviolabilité d'un Président qui a cessé d'exercer ses fonctions présidentielles peut être levée en cas d'acte délictuel grave « *in flagrante delicto* ». Dans ce cas, le Président du



Comité d'investigation du Bureau du Procureur général de la Fédération de Russie doit introduire une demande de levée de l'immunité auprès de la Douma, et si celle-ci adopte une résolution en ce sens, elle est ensuite soumise au Conseil de la Fédération (du Parlement) dans les trois jours ; le Conseil de la Fédération a trois mois pour examiner la demande et trois jours, après avoir pris sa décision, pour lever l'immunité et en informer le Président du Comité d'investigation. Il suffit qu'une des deux chambres du Parlement décide de rejeter la demande de levée d'immunité pour exclure toutes possibilités d'introduire des poursuites pénales et classe l'affaire sans suite.

158. Les membres du Parlement – autrement dit, les membres du Conseil de la Fédération et les députés à la Douma (mais pas les candidats à une élection) – jouissent de l'immunité au titre de l'article 98 de la Constitution. Ils ne peuvent être détenus, arrêtés, soumis à une perquisition sauf cas de flagrant délit, soumis à la fouille, à l'exception des cas prévus par la loi fédérale pour garantir la sécurité d'autrui. La question de la levée d'immunité doit être soumise à une chambre compétente de l'Assemblée fédérale sur proposition du Bureau du Procureur général de la Fédération de Russie, conformément à l'article 19 de la loi sur le statut des membres du Conseil de la Fédération et des députés à la Douma de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.
159. Les juges (à tous les niveaux) jouissent de l'immunité (article 122 de la Constitution). Un juge ne peut faire l'objet de poursuites pénales que selon la procédure fixée par une loi fédérale. Conformément à la Section 16 de la loi sur le statut juridique des juges du 26 juin 1992 (n° 3132-1), l'immunité s'étend à la responsabilité disciplinaire, administrative et pénale. En outre, l'immunité inclut une immunité personnelle, l'inviolabilité de sa résidence et de ses bureaux, de ses véhicules personnels et de fonction, de ses documents, de ses bagages, de ses biens et de sa correspondance.
160. La procédure pour ouvrir une enquête ou engager des poursuites à l'encontre d'un juge dépend de la catégorie dont il relève. S'agissant d'un juge à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, la décision d'ouvrir une enquête ou d'engager des poursuites incombe au Président du Comité d'investigation du Bureau du Procureur général de la Fédération de Russie, qui s'appuie sur la conclusion d'un collège juridictionnel composé de trois juges de la Cour suprême, laquelle doit être entérinée par le consentement de la Cour constitutionnelle. Pour un juge auprès de la Cour suprême de la Fédération de Russie, de la Cour suprême d'arbitrage de la Fédération de Russie, d'une Cour suprême d'une République, d'un tribunal territorial ou régional, du tribunal d'une ville d'importance fédérale, du tribunal d'une région ou d'une zone autonome, d'un tribunal militaire (de la marine) de district ou d'un tribunal d'arbitrage fédéral, la décision doit être prise par le Président du Comité d'investigation du Bureau du Procureur général sur la base de la conclusion d'un collège juridictionnel composé de trois juges à la Cour suprême, laquelle doit être entérinée par le consentement de la Haute commission de qualification des juges. Concernant les autres juges, la décision d'ouvrir une enquête ou d'engager des poursuites est prise par le Président du Comité d'investigation du Bureau du Procureur général qui s'appuie sur la conclusion d'un collège juridictionnel composé de trois juges (respectivement de la Cour suprême de la République, du tribunal territorial et du tribunal régional), laquelle doit être entérinée par le consentement de la Commission de qualification des juges de l'entité constitutive concernée de la Fédération. Le collège juridictionnel a dix jours pour émettre un avis et les organes chargés d'entériner ce dernier ont ensuite dix jours supplémentaires pour donner leur accord. La requalification des éléments matériels de l'infraction, qui peut entraîner l'aggravation de l'accusation portée à l'encontre d'un juge, n'est possible qu'en accord avec la procédure prévue par les mêmes dispositions que celles qui régissent l'ouverture d'une affaire pénale (voir ci-dessus).

161. La décision relative à la mesure de contrainte (placement en détention) applicable à un juge s'appuie sur les mêmes principes que l'engagement de poursuites. La procédure relative à des mesures de perquisition serait possible avec le consentement de la Commission de qualification compétent.
162. La décision d'engager des *poursuites administratives* à l'encontre d'un juge obéit à des procédures similaires ; cependant, une telle décision est prise par le Procureur général de la Fédération de Russie après avis de la Commission de qualification compétent.
163. L'article 12 de la loi fédérale sur les jurés des tribunaux de compétence générale du 20 août 2004 (n° 113) établit que l'immunité des juges garantie par la Constitution s'applique également aux jurés, dans la mesure où ils participent à l'administration de la justice.
164. Conformément à l'article 12 de la loi constitutionnelle fédérale sur le médiateur du 26 février 1997 (n°1), le médiateur jouit de l'immunité pendant la durée de son mandat. Il ne peut pas être tenu pour pénalement ou administrativement responsable sans le consentement de la Douma d'Etat ; il ne peut être détenu, arrêté, soumis à une fouille, sauf arrestation sur les lieux d'une infraction pénale, et, s'agissant de la fouille au corps, sauf dans les cas prévus par la loi fédérale pour garantir la sécurité d'autrui. L'immunité du médiateur couvre sa résidence et son bureau, ses bagages, ses véhicules personnels et de fonction, sa correspondance, ses moyens de communication, ainsi que les documents qui lui appartiennent. En cas d'arrestation/détention sur les lieux d'une infraction pénale, l'agent ayant procédé à la mise en détention doit immédiatement le notifier à la Douma, qui décidera de lever l'immunité. Si la Douma ne consent pas à la détention du médiateur dans les 24 heures, celui-ci doit être aussitôt libéré.
165. Tout membre du Conseil de la Fédération, député à la Douma, juge d'une cour fédérale, juge de paix et ancien Président de la Fédération de Russie détenu sur le soupçon d'avoir commis une infraction doit être libéré aussitôt après que son identité a été établie, sauf cas de flagrant délit (article 449 du CPC).
166. L'article 452 du CPC prévoit qu'une affaire pénale mettant en cause un membre du Conseil de la Fédération, un député à la Douma ou un juge d'une cour fédérale doit, à leur demande, être jugée par la Cour suprême de la Fédération de Russie.

#### *Procédures spéciales*

167. L'article 447 du CPC prévoit des procédures spéciales ainsi que des privilèges en cas d'affaire pénale impliquant certaines catégories d'agents publics. Ces procédures spéciales soumettent l'application de mesures de coercition et l'introduction de procédures pénales au consentement d'un organe/agent public.
168. L'engagement de poursuites pénales ou l'application de mesures coercitives à l'encontre d'un membre du Conseil de la Fédération, d'un député à la Douma, d'un ancien Président de la Fédération de Russie, du médiateur, du Président, du vice-président et des auditeurs de la Cour des comptes n'est possible qu'avec le consentement du Conseil de la Fédération et de la Douma.
169. L'article 448 du CPC soumet en outre l'introduction de poursuites à l'encontre d'un membre du Parlement, du Procureur général, du Directeur du Comité d'investigation du Bureau du Procureur général de la Fédération de Russie (auquel cas la décision est prise par le Directeur par intérim

du Comité d'investigation), du Président, du vice-président et des auditeurs de la Cour des comptes, d'un candidat au Parlement (pendant la campagne électorale), du Président de la commission électorale centrale (pendant les élections) à une décision du Directeur du Comité d'investigation du Bureau du Procureur général de la Fédération de Russie - dans tous les cas, la décision doit s'appuyer sur une conclusion d'un collège juridictionnel composé de trois juges de la Cour suprême. Une décision du Directeur du Comité d'investigation est également nécessaire pour engager des poursuites contre des juges (voir plus haut pour plus de détails, sous *Immunités constitutionnelles*).

170. En outre, une décision du responsable d'un organe d'enquête du Comité d'investigation du Bureau du Procureur d'une entité constitutive de la Fédération est requise pour engager des procédures pénales contre un député d'un organe législatif (représentatif) d'une entité constitutive de la Fédération – dans ce cas, le consentement d'un collège juridictionnel composé de trois juges d'une juridiction pertinente est également nécessaire – ou d'un candidat à la députation dans un de ces organes, ainsi que contre un député, un membre ou un édile d'un organe relevant de collectivités locales. S'agissant d'un membre de la commission électorale et d'un membre ayant les pleins droits de vote d'une commission référendaire d'une entité constitutive de la Fédération, la décision est prise par un procureur de l'entité concernée (voir également section 29 de la loi fédérale sur les garanties fondamentales du suffrage et le droit des citoyens de participer à un référendum (2002).
171. Par ailleurs, une décision d'une autorité à compétence territoriale supérieure d'un organe d'enquête du Comité d'investigation, sur la base d'une conclusion formée par un juge d'un tribunal régional ou militaire du lieu où un acte présentant les éléments matériels d'une infraction a été commis, est nécessaire pour engager des procédures pénales visant un procureur, un responsable d'un organe d'enquête, un enquêteur ou un avocat. De la même manière, la Section 8 de la loi fédérale n°63 sur la défense et le barreau dans la Fédération de Russie (2002) prévoit que les mesures d'enquête à l'encontre d'un avocat (y compris dans sa résidence et ses locaux professionnels) ne sont possibles que sur décision judiciaire. Concernant les procureurs et les enquêteurs du Comité d'investigation du bureau d'un procureur, la loi fédérale sur les poursuites publiques de la Fédération de Russie (article 42) contient d'autres dispositions sur les procédures spéciales relatives à la responsabilité pénale et établit que les personnes concernées ne peuvent pas être détenues, arrêtées ou fouillées, et que l'inspection de leurs effets personnels et de leur véhicule est interdite, sauf disposition contraire de la loi fédérale pour garantir la sécurité d'autrui.
172. Au cours de sa visite, l'EEG a appris que le consentement d'un agent/organe public requis pour engager des poursuites pénales contre les personnes susmentionnées – qui bénéficient de procédures spéciales et de privilèges – n'affecte en rien les décisions ultérieures sur le fond de l'affaire qui doivent être prises par un tribunal et que les enquêteurs ne sont en aucun cas obligés d'entamer réellement des investigations sur les personnes concernées.

### *Statistiques*

173. L'EEG a été informée qu'en 2004, le Procureur général de la Fédération de Russie a instruit des affaires pénales à l'encontre de six juges. Tous étaient poursuivis pour délit de corruption. En 2005, huit affaires pénales ont été instruites à l'encontre de juges ; un seul a été poursuivi. Par ailleurs, 31 enquêteurs appartenant à des organes d'enquête ont été poursuivis, comme 205 enquêteurs du ministère de l'intérieur, 10 enquêteurs d'organes de lutte contre la drogue, 20 procureurs, 109 avocats, 43 membres de commissions électorales, 19 députés d'organes législatifs dans des entités constitutives de la Fédération de Russie et 467 députés et membres

d'organes électifs relevant de collectivités locales. En 2006, 18 affaires pénales ont été instruites contre des juges, dont deux ont été poursuivis. Sept juges soupçonnés de corruption ont fait l'objet de poursuites pénales (acceptation de pots-de-vin, fraude et abus de pouvoir) ; certains dirigeaient des tribunaux régionaux. En outre, 42 enquêteurs appartenant à des organes d'enquête, 234 enquêteurs d'autorités chargés de l'application des lois, 16 enquêteurs d'organes de lutte contre la drogue, 36 procureurs, 171 avocats, 51 membres de commissions électorales, 32 députés d'organes législatifs d'entités constitutive de la Fédération de Russie et 798 députés et membres d'organes électifs relevant de collectivités locales ont fait l'objet de poursuites pour diverses infractions.

174. L'EEG a été informée qu'en 2007, le secteur des enquêtes du service des poursuites et ultérieurement (après le 7 septembre 2007) le Comité d'investigation du Bureau du Procureur général de la Fédération de Russie ont instruit 1 056 affaires pénales contre des personnes bénéficiant de procédures spéciales en cas d'affaires pénales (personnes dotées d'un statut spécial). Des enquêtes préliminaires ont été ouvertes dans 783 affaires pénales impliquant des députés des assemblées législatives et des membres élus ou des agents d'organes relevant des collectivités locales, ainsi que des membres de commissions électorales territoriales. Toujours en 2007, 751 affaires pénales impliquant des personnes de cette catégorie, dont 542 députés et 189 membres élus ou agents relevant des autorités locales et 20 membres de commissions électorales territoriales ont été instruites. Un candidat à la Douma était compromis dans une affaire. 373 affaires ont été portées devant la justice à l'issue d'enquêtes. Dans la plupart des cas, il s'agissait d'abus de pouvoir ou d'usage excessif de l'autorité, d'utilisation inappropriée des fonds, de corruption, etc. Douze affaires pénales ont été instruites contre des juges à tous les niveaux en 2007. Par ailleurs, le Président du Comité d'investigation du système de poursuites de la Fédération de Russie a présenté aux commissions de qualification des juges cinq demandes d'autorisation d'instruire des affaires pénales qui n'avaient pas été entendues en 2007, notamment à l'encontre d'un juge de la Cour constitutionnelle d'une République. En 2008, il a déposé 22 demandes pour avis sur l'existence d'éléments matériels de l'infraction dans les actes de juges, et 18 relatives à l'autorisation d'instruire une affaire pénale. Des décisions relatives à l'ouverture d'enquêtes pénales ou de poursuites ont été prises contre 26 juges entre janvier et octobre 2008. En 2007, 7 juges ont été reconnus coupables pour faits de corruption. Durant le premier semestre 2008, ils étaient au nombre de 2. Au cours du premier semestre 2008, 181 personnes bénéficiant des dispositions relatives à un statut spécial ont été reconnues coupables (10 membres de commissions électorales, 97 députés d'organes législatifs régionaux et 32 membres d'organes élus au niveau local).

## **b. Analyse**

175. La Constitution et les lois de la Fédération de Russie instaurent un système complet d'immunités pour un grand nombre de catégories d'agents qui échappent ainsi aux procédures pénales et à la détention (inviolabilité). Concrètement, l'immunité du Président de la Fédération de Russie, des membres des deux chambres du Parlement et des juges est garantie par la Constitution ; l'inviolabilité des juges est étendue aux jurés par une loi fédérale ; l'immunité est accordée au médiateur sur la base d'une loi constitutionnelle fédérale. Les procédures de levée des immunités sont définies aux articles 447 à 452 du Code de procédure pénale, qui prévoit également des « procédures spéciales » et des privilèges pour des catégories d'agents, notamment pour les anciens présidents et candidats à la présidence de la Fédération de Russie, les candidats à la Douma, les députés et les candidats à la députation des organes législatifs (représentatifs) des entités constituantes de la Fédération, les députés, membres et élus des pouvoirs locaux, les membres des commissions électorales et des commissions référendaires, les président, vice-

président et auditeurs de la Cour des comptes, ainsi que pour le procureur général de la Fédération, le Directeur du Comité d'investigation du Procureur général, les procureurs publics, les responsables des organes d'enquête, les enquêteurs et les avocats. Les « procédures spéciales » soumettent normalement le recours à des mesures coercitives et l'ouverture d'une procédure pénale au consentement d'un organe/agent public.

176. Divers interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont critiqué l'étendue des immunités, qui apparaît plus vaste que jamais dans la législation russe. Cependant, l'EEG n'a pas été informée de projets visant à réviser la législation dans le cadre des programmes et des stratégies anti-corruption actuels. Elle est préoccupée par le nombre élevé de bénéficiaires des immunités, qui comprend non seulement une grande diversité de personnes exerçant des fonctions publiques mais aussi, notamment, les candidats à la présidence russe et les anciens présidents de la Fédération de Russie, les candidats au Parlement, les candidats à la députation dans les entités constitutives, les membres des commissions électorales et des commissions référendaires, ainsi que les avocats. Conformément aux déclarations antérieures du GRECO sur cette question, l'EEG croit fermement que cette multiplication des immunités accordées à différentes catégories de personnes est contraire au Principe directeur n°6<sup>14</sup>, dans la mesure où elles ne semblent pas nécessaires au statut des personnes qui exercent des fonctions publiques et sont inutiles pour que ceux-ci s'acquittent convenablement de leurs tâches. En outre, l'EEG souhaite souligner que l'inviolabilité des avocats dans les affaires de corruption va au-delà des garanties nécessaires au bon fonctionnement de leur profession. En conséquence, l'EEG recommande de **limiter les catégories de personnes bénéficiant de l'immunité de poursuites au minimum requis dans une société démocratique.**
177. En outre, l'EEG est préoccupée par la complexité inutile des procédures de levée d'immunité qui dans la pratique, risquent évidemment d'entraver les poursuites d'affaires de corruption. Le Code de procédure pénale distingue entre les procédures pour l'ouverture de poursuites pénales et les procédures pour l'autorisation de mise en détention et de perquisition/fouille. La procédure spéciale pour l'ouverture de poursuites pénales est composée de plusieurs éléments et semble particulièrement complexe et difficile à mettre en œuvre pour diverses catégories et notamment les membres du Parlement et les juges, à l'encontre desquels des procédures pénales peuvent être engagées : (a) sur décision du Directeur du Comité d'investigation du Bureau du Procureur fédéral et (b) suite à une conclusion d'un groupe formé de trois juges à la Cour suprême concernant l'existence d'éléments (indications) laissant penser qu'il y a eu infraction ; et (c) avec le consentement de l'organe collégial dont la personne concernée est membre, c'est-à-dire la chambre du Parlement concerné ou la commission de qualification des juges compétent ; deuxièmement, les procureurs et les enquêteurs peuvent faire l'objet de poursuites pénales : (a) sur décision du responsable d'un organe d'enquête du Comité d'investigation du bureau du procureur compétent ; (b) suite à une conclusion d'un juge de district attestant l'existence d'éléments matériels (indications) de l'infraction. Dans ce contexte, l'EEG a appris que la Russie compte environ 30 000 procureurs, et que le terme « enquêteur » désigne les enquêteurs du Bureau du procureur (8000), du ministère de l'intérieur (52 000), du Service fédéral de la sécurité (850) et du Service fédéral de lutte contre la drogue, et que la procédure spéciale prévue pour les procureurs et les enquêteurs s'applique aussi aux avocats. En ce qui concerne la procédure relative à l'examen de l'existence ou de l'inexistence d'éléments matériels de l'infraction, le tribunal a 10 jours pour examiner à huis clos la demande d'ouverture de poursuites pénales soumise par le Directeur du Comité d'investigation (article 448.2 du CPC). Cependant, la présence de la personne concernée, ainsi que de son avocat, est explicitement mentionnée

---

<sup>14</sup> Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant les Vingt principes Directeurs pour la lutte contre la corruption.

comme une exigence procédurale obligatoire et l'absence (raisonnable) de l'un d'eux à l'audience peut entraîner le report *sine die* de la décision. L'EEG a été informée de plusieurs cas au cours des entretiens qu'elle a eus sur place.

178. Concernant les immunités de détention, il conviendrait en premier lieu de noter que les membres du Parlement, les juges et les juges de paix fédéraux, les procureurs, les Président, vice-président et auditeurs de la Cour des comptes, le médiateur et un ancien Président de la Fédération de Russie ne peuvent pas être mis en détention, sauf cas de flagrant délit (article 449 du CPC). La loi prévoit en outre une procédure spéciale d'autorisation de la détention (et de la fouille) pour certaines catégories d'agents, distincte de la procédure visant l'ouverture de poursuites pénales. Au titre de l'article 450 du CPC, la décision du tribunal sur la détention ou la perquisition du domicile de membres du Parlement, d'anciens Présidents, du médiateur et de juges n'est possible qu'une fois les poursuites pénales engagées conformément à la procédure prévue à l'article 448 du CPC et avec le consentement d'un organe compétent (Cour constitutionnelle ou commission de qualification des juges, ou encore chambre du Parlement concernée). Pour ce qui est de l'autorisation de placer en détention un juge ou de le soumettre à une fouille délivrée par la Cour constitutionnelle ou une commission de qualification des juges, elle doit être obtenue dans un délai de cinq jours suivant la demande de l'enquêteur et la décision du tribunal. Il apparaît donc que la mise en détention ou la fouille des catégories d'agents susmentionnés puisse avoir lieu (a) après la décision d'engager des poursuites pénales (elle-même soumise à deux ou trois éléments, voir plus haut) ; (b) suite à la demande du Directeur du Comité d'investigation du Bureau du procureur fédéral ; (c) avec le consentement de l'organe collégial compétent (Cour constitutionnelle, Commission de qualification des juges, Chambre concernée du Parlement, etc.) ; et (d) sur ordonnance de mise en détention ou de fouille délivrée par le tribunal. L'EEG est ainsi parvenue à la conclusion qu'au total, la procédure d'autorisation de mise en détention ou de fouille est soumise à cinq ou six éléments/étapes/actes distincts. Du point de vue de l'EEG, la complexité de ces exigences de procédure rend la mise en détention des personnes concernées extrêmement difficile à appliquer dans la pratique.
179. Les informations recueillies par l'EEG suggèrent clairement que la complexité de la procédure de levée de l'immunité peut être à l'origine de retards significatifs et faire échouer le recueil des preuves. L'EEG note par ailleurs avec inquiétude que ces procédures sont prescrites avant même l'ouverture de procédures pénales (d'investigation) et avant même que des mesures relatives à la mise en détention et à la fouille puissent être prises. Il convient également de noter que la procédure prévue dans ce dernier cas est particulièrement complexe, puisque composée de cinq ou six étapes distinctes, comme cela est souligné plus haut. Du point de vue de l'EEG, de telles exigences procédurales nuisent considérablement à l'efficacité et à la rapidité des investigations et des actions répressives prises par les autorités chargées de l'application des lois. Au cours de sa visite sur place, il a été rapporté à l'EEG que la lourdeur de la procédure de levée des immunités peut amener les autorités chargées de l'application des lois à « renoncer en route ». En conséquence, l'EEG souhaite souligner qu'une simplification des procédures serait particulièrement avantageuse pour le Code de procédure pénale et que l'introduction de consignes appropriées à l'intention des agents chargés de l'application des lois et des juges pourrait sans aucun doute contribuer à une application correcte et efficace de la loi. Il est manifeste que le système procédural actuel, extrêmement complexe, qui requiert l'autorisation de plusieurs organes publics est non seulement lourd, mais crée aussi de multiples possibilités d'abus et de manipulation. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **une révision en profondeur des dispositions juridiques réglementant les procédures actuelles de levée des immunités en vue de leur simplification, et la mise en œuvre de consignes destinées aux agents chargés de l'application des lois et aux juges.**

180. Enfin, l'EEG a identifié un autre domaine de préoccupation majeure en relation avec l'autorisation, requise pour certaines catégories d'agents, de l'organe collégial auquel appartient l'agent mis en cause (Chambre du Parlement, Cour constitutionnelle ou commission de qualification des juges compétent). S'agissant de l'ouverture de poursuites pénales, une telle autorisation est requise pour les membres du Parlement, les juges et les députés des organes législatifs (représentatifs) des entités constitutives de la Fédération. Concernant la mise en détention ou la fouille, une autorisation est nécessaire pour les membres du Parlement, les anciens Présidents, le médiateur et les juges. A cet égard, il convient d'observer que l'EEG n'a pas été informée de l'existence de critères objectifs, règles ou consignes applicables à la décision de l'organe collégial de lever ou de ne pas lever l'immunité. En conséquence, l'EEG recommande **de fixer des critères spécifiques et objectifs qui devront être appliqués par le Parlement, la Cour constitutionnelle ou une commission de qualification des juges lorsqu'ils examinent les demandes de levée d'immunité et de veiller à ce que les décisions relatives à l'immunité soient exemptes de toute considération politique et découlent uniquement de l'examen du fond.**

#### IV. PRODUITS DE LA CORRUPTION

##### a. Description de la situation

###### Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime

181. Les dispositions pénales actuelles en matière de confiscation ne sont en vigueur que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Le cadre légal régissant l'application des mesures de confiscation de biens est défini dans le Code pénal (CP), le Code de procédure pénale (CPP), le Code civil, le Code de procédure civile et le Code des infractions administratives de la Fédération de Russie. Selon le chapitre VI « Autres mesures de justice pénale » du Code pénal, la confiscation est une mesure pénale qui n'est pas considérée comme une sanction et n'affecte pas la condamnation qui est rendue à l'égard d'une infraction. Aux termes de l'article 104-1 et 104-3 du CP, les biens confisqués deviennent obligatoirement la propriété de l'Etat fédéral. La confiscation ne peut avoir lieu que sur décision d'un tribunal.
182. La confiscation de produits provenant d'actes de corruption n'est possible, aux termes de l'article 104.1 du CP, qu'à l'égard des infractions couvertes aux articles 204.3 et 204.4 (corruption passive dans le cadre d'une organisation à but lucratif), 285 (abus de fonctions officielles) et 290 (corruption passive) du CP. Elle est donc exclue pour ce qui concerne la corruption active dans le secteur public et l'abus de pouvoir. La décision de confisquer les produits du crime est prise par le tribunal en tenant compte de l'ensemble des faits d'une affaire. Aux termes de l'article 104-1 du CP peuvent être confisqués non seulement les fonds et valeurs résultant de la commission de l'infraction mais aussi les instruments du crime. La confiscation est également possible dans les affaires de tentative de corruption.
183. Aux termes de l'article 104.1 du CP, la confiscation peut viser l'ensemble des fonds, valeurs et biens obtenus en commettant une infraction, ainsi que les produits de ces biens ou des biens résultant de la transformation ou de la conversion totale ou partielle de ces biens (confiscation indirecte). Peuvent également être confisqués les fonds, valeurs ou autres biens ayant servi ou destinés à servir à financer le terrorisme, la criminalité organisée, un groupe armé illégal ou une organisation criminelle. Les armes, le matériel et les autres instruments du crime détenus par l'accusé peuvent aussi être confisqués. Les mesures de confiscation sont applicables aux

produits du crime et aux instruments. Dans le cas où les produits de l'infraction ont été fusionnés avec des biens obtenus de façon légale, seule la valeur qui, dans ces biens mixtes, émane de l'infraction peut être confisquée.

184. Les produits du crime transférés par le condamné à une autre personne (organisation) doivent être confisqués lorsque la personne ayant reçu ces biens savait ou aurait dû savoir que ceux-ci sont le produit d'une infraction (confiscation des biens détenus par un tiers).
185. L'article 104.2 du CP prévoit la possibilité de confisquer de l'argent en lieu et place des biens. Si un objet particulier figurant à l'article 104.1 du CP ne peut être confisqué au moment où est prise la décision de confiscation parce qu'il est en usage, a été vendu ou perdu, ou pour d'autres raisons, le tribunal peut ordonner la confiscation d'un montant correspondant à la valeur de l'objet en question (confiscation d'une valeur équivalente).
186. En règle générale, selon l'article 104.1 du CP, la confiscation n'est possible qu'après le jugement et la condamnation de l'auteur de l'infraction à laquelle se rapporte la demande de confiscation. Ceci découle du chapitre 39 « Prononcé du jugement » du Code de procédure pénale. Le droit russe ne prévoit pas la confiscation *in rem*.
187. Par ailleurs, aux termes de l'article 81 du CPP, la « confiscation procédurale » des instruments et produits de l'infraction (directs ou indirects) est possible afin d'utiliser ces instruments et produits comme éléments de preuve dans la procédure. L'article 81 du CPP a une portée plus étendue que l'article 104.1 du CP dans la mesure où son application n'est pas restreinte à la liste des infractions figurant dans ce dernier article. Aux termes de l'article 81 du CPP, tout objet, somme d'argent ou valeur ayant servi à commettre une infraction ou constituant l'indice d'une infraction doit être considéré comme une preuve matérielle.
188. L'EEG a été informée que les produits de la corruption peuvent aussi être confisqués aux termes de l'article 169 du Code civil qui traite de l'invalidité des contrats allant à l'encontre des principes fondamentaux de l'ordre public et de la moralité publique et de l'article 170 du Code civil qui couvre l'invalidité des transactions fictives ou frauduleuses. Les autorités russes ont indiqué à l'EEG qu'un contrat entre deux parties reposant sur un acte de corruption accepté conjointement par les parties sera invalidé. En pareil cas, la totalité des biens résultant du contrat en question peut faire l'objet d'une mesure de confiscation conformément aux articles 169 et 170 du Code civil.
189. L'EEG a été informée également que le Code civil prévoit un autre type de confiscation à l'article 243. Cette disposition permet de confisquer des biens appartenant à l'auteur d'une infraction (y compris des biens sans relation avec l'infraction) lorsqu'une telle mesure est prévue par la loi. Ce type de confiscation est appliqué comme sanction.
190. D'autre part, l'article 3.7 du Code des infractions administratives (CIA) prévoit la confiscation de l'instrument ou de l'objet d'une infraction administrative. Aux termes de l'article 3.2 et 3.3 du CIA, une telle mesure peut être appliquée pour sanctionner une personne morale ou physique ayant commis une infraction administrative. La décision de confiscation administrative est également prise par un tribunal conformément au chapitre 25 du Code de procédure civile et au chapitre 29 du Code des infractions administratives.



## Mesures provisoires

191. La saisie de biens n'est possible qu'après l'ouverture d'une procédure pénale et uniquement aux fins définies à l'article 115 du CPP, à savoir : a) pour garantir l'exécution de la partie d'un jugement pénal se rapportant à une action au civil ; b) pour garantir l'application d'autres sanctions pécuniaires ; c) pour permettre la confiscation éventuelle de produits criminels. La saisie des produits et instruments d'une infraction est également possible conformément à l'article 81 du CPP afin de s'assurer le contrôle de « preuves matérielles ».
192. Des mesures provisoires pour s'assurer le contrôle de preuves matérielles ainsi que pour couvrir les dommages-intérêts résultant d'une infraction (sous l'effet des actions au civil engagées en relation avec une affaire pénale) peuvent être prises dans toutes les infractions de corruption. La saisie à des fins de confiscation ultérieure (article 104-1 et 104-2 du CP) n'est possible que dans les affaires de « corruption d'une organisation à but lucratif » (article 204 du CP), d'« abus de fonctions » (article 285 du CP) ou de « corruption passive » (article 290 du CP) et non dans les affaires de corruption active dans le secteur public ou d'abus de pouvoir.
193. L'article 115 du CPP prévoit que, pour assurer l'exécution du jugement pénal (dans la partie se rapportant à une action au civil), de sanctions pécuniaires ou d'une éventuelle décision de confiscation des biens, le procureur, ou un officier instructeur ou enquêteur agissant avec l'accord du procureur, doit déposer auprès du tribunal une requête officielle de saisie des biens du défendeur soupçonné. Le tribunal examine cette requête conformément à la procédure définie à l'article 165 du CPP, qui oblige notamment le tribunal à se prononcer sur la saisie dans un délai de 24 heures. Dans les cas urgents, un enquêteur peut faire saisir les biens en l'absence d'une décision judiciaire mais il doit en informer le tribunal dans un délai de 24 heures.
194. L'article 115 du CPP stipule également que la saisie de biens signifie l'interdiction pour le propriétaire de disposer des biens en question ou de les transférer à des fins de conservation. Les biens détenus par un tiers peuvent aussi être saisis s'il existe des raisons suffisantes de soupçonner que ces biens résultent de la conduite criminelle d'un suspect ou d'un défendeur (que ces biens soient détenus de bonne foi ou non).
195. L'article 116 du CPP prévoit la saisie des titres et valeurs dans les mêmes conditions que celles définies à l'article 115 du CPP, à l'exception des « titres au porteur » détenus par un acquéreur de bonne foi qui ne peuvent faire l'objet d'une mesure de saisie.
196. La saisie est une procédure unilatérale mais un témoin peut participer à cette procédure à des fins d'identification. Les biens saisis sont placés sous contrôle ou transférés pour conservation sur décision de l'officier judiciaire. Les biens saisis peuvent être conservés par le détenteur ou le propriétaire qui, dans ce cas, doit être informé qu'il est responsable de la sécurité des biens en question, la décision étant consignée dans le registre officiel.
197. La saisie d'espèces ou d'autres actifs conservés sous forme de comptes ou de dépôts ou confiés à des fins de conservation à un organisme de prêt peut être décidée par un tribunal ordinaire, un tribunal d'arbitrage ou un juge, ou par les autorités chargées de l'enquête préliminaire avec l'autorisation d'un procureur (article 27 de la loi fédérale sur les banques et les activités bancaires). En cas de saisie d'espèces ou d'autres actifs conservés sous forme de comptes ou de dépôts ou confiés à des fins de conservation à une banque ou à un établissement financier ou de crédit, les transactions sur le compte doivent être interrompues en totalité ou en partie. Les dirigeants de la banque ou de l'établissement financier ou de crédit sont tenus de fournir les

informations requises par le tribunal ou le procureur, ou encore l'agent instructeur ou l'enquêteur agissant avec l'accord du procureur. Aux termes de l'article 81 de la loi fédérale sur les procédures d'exécution, les organismes de prêt (banques, etc.) sont tenus de notifier à un huissier de justice les numéros de compte d'un débiteur ainsi que le montant des actifs saisis sur chaque compte.

198. En cas de saisie de biens, une pièce officielle doit être établie conformément aux articles 166 et 167 du CPP. Les pièces en question sont conservées dans le dossier de l'affaire pénale ; aucune disposition ne prévoit la mise en place d'un registre qui centraliserait toutes les informations relatives aux biens saisis au stade de l'enquête dans l'ensemble des affaires pénales. Cependant, la loi fédérale n° 122-FZ de 1997 sur le registre public des droits concernant les biens immeubles et des transactions relatives à ces biens [article 4 (1)] prévoit l'enregistrement obligatoire des restrictions imposées aux droits concernant des biens immeubles. L'enregistrement officiel est effectué en consignation des renseignements correspondants sur le « Registre public uniforme des droits immobiliers ».
199. Lorsque l'application d'une mesure de saisie des biens n'est plus nécessaire, cette mesure doit être levée sur décision ou avis de l'officier ou de l'organisme judiciaire chargé de la procédure pénale.
200. Un fonds spécial a été créé en 2002 au niveau de la Fédération de Russie pour gérer la vente des biens saisis sur décision d'un tribunal ou d'un organisme autorisé à décider la confiscation de biens, ainsi que les produits de la vente des biens saisis, des biens meubles, des biens sans maître, des biens confisqués et d'autres biens devenus propriété de l'Etat. Afin d'assurer la gestion et le contrôle des ventes effectuées par ce fonds, un système unitaire de comptabilité des biens a été créé. En janvier 2003, un registre électronique des biens a été établi afin de conserver dans une base de données détenue par le fonds toutes les informations concernant le statut des biens mis en vente. Le Code de procédure pénale ne prévoit pas la vente des biens saisis mais le décret gouvernemental n° 260 de 2002 réglemente la vente des biens saisis ainsi que la vente et le traitement (utilisation) des biens transférés au trésor public.
201. Les autorités russes ont fourni à l'EEG les statistiques suivantes sur les mesures provisoires imposées dans des affaires de corruption. En 2007, 26.844 requêtes de saisie d'objets et de documents contenant des informations sur des dépôts et des comptes auprès d'établissements de crédit (contre 7.512 en 2004) et 7.909 requêtes de saisie de biens, y compris les biens de personnes physiques et morales placés sur des comptes ou des dépôts ou conservés par des établissements de crédit, (contre 6.117 en 2004), ont été appliquées. Les statistiques indiquent en outre que la valeur totale des biens saisis à des fins de confiscation ou d'indemnisation éventuelles s'élevait à 608.615.000 RUR en 2007 (contre 724.284.000 RUR en 2004), dont la plus grande partie concernait deux types d'infractions : l'abus de pouvoir (431.774.000 RUR en 2007) et l'abus de fonctions officielles (134.877.000 RUR en 2007).

#### Entraide judiciaire

202. La Fédération de Russie est signataire de plusieurs accords multilatéraux et bilatéraux concernant l'entraide judiciaire en matière pénale. Elle est notamment partie à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30) et à son Protocole additionnel (STE n° 99), à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141) et à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).

203. La Russie est aussi partie, dans le cadre de l'ONU, à un grand nombre de traités concernant l'application de la loi et elle a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC).
204. L'EEG a été informée que la Fédération de Russie a conclu 34 accords multilatéraux interétatiques et intergouvernementaux sur l'entraide judiciaire et les relations juridiques dans le cadre de la Communauté des Etats Indépendants (CEI), l'Organisation de coopération de Shanghai et l'Organisation de coopération économique de la mer Noire. La Russie a également conclu de nombreux accords bilatéraux interétatiques pour lutter contre différentes formes de criminalité, y compris la corruption et le blanchiment de capitaux. La Russie a signé des accords spéciaux d'entraide judiciaire en matière pénale avec 67 Etats. En outre, la Russie a conclu au niveau interministériel (ministère de l'intérieur, Service fédéral de sécurité, Bureau du procureur général, Service fédéral de surveillance du secteur financier) des accords de coopération dans la lutte contre la criminalité, y compris un « accord de coopération des procureurs généraux des Etats de la CEI dans la lutte contre la corruption », signé le 25 avril 2007.
205. La Section XVIII, chapitre 53, du Code de procédure pénale énonce les dispositions de principe sur la procédure d'entraide judiciaire en matière pénale. L'article 453 du CPP et les articles suivants traitent des demandes d'assistance émises par les autorités de la Fédération de Russie ; l'article 457 et les articles suivants des demandes d'assistance émanant de l'étranger. La transmission et l'exécution des requêtes d'entraide judiciaire sont effectuées conformément aux traités internationaux ou sur la base du principe de réciprocité. L'absence de traité international d'entraide judiciaire en matière pénale ne constitue pas, selon les autorités russes, un obstacle à l'exécution des demandes d'assistance.
206. Les demandes d'assistance procédurale adressées par une autorité russe à un pays étranger doivent être émises par les instances suivantes : la Cour suprême lorsqu'elles portent sur des questions se rapportant à l'activité judiciaire de la Cour suprême russe ; le ministère de la justice lorsqu'elles portent sur des questions concernant l'activité judiciaire de tous les autres tribunaux ; le ministère de l'intérieur, le Service fédéral de sécurité, le Service fédéral de lutte contre le trafic de drogues lorsqu'elles portent sur des mesures d'investigation qui ne nécessitent pas une décision d'un tribunal ou l'autorisation d'un procureur ; le Bureau du procureur général dans tous les autres cas. Les articles 453.3 et 454 du CPP définissent le contenu et la forme des demandes d'assistance. Les demandes émises par la Russie doivent être traduites dans la langue de l'Etat destinataire.
207. Lorsque la Fédération de Russie est l'Etat requis (article 457 du CPP), la demande de mesures procédurales émise par l'instance compétente d'un Etat étranger et reçue par la Cour suprême, le ministère des affaires étrangères, le ministère de la justice, le ministère de l'intérieur, le Service fédéral de sécurité, le Service fédéral de lutte contre le trafic de substances narcotiques et psychotropes ou le Bureau du procureur général doit être exécutée par un tribunal, un procureur ou un enquêteur judiciaire.
208. Lors de l'exécution d'une requête, les autorités russes doivent normalement appliquer directement le Code de procédure pénale ; néanmoins, les normes procédurales découlant de la législation de l'Etat étranger requérant peuvent aussi être appliquées conformément aux traités internationaux dont la Fédération de Russie est signataire ou sur la base du principe de réciprocité. En outre, un représentant de l'Etat étranger peut être présent lors de l'exécution de la

requête si cela est stipulé par le traité international pertinent ou convenu d'une autre façon entre les parties.

209. Conformément à la réserve officiellement formulée par ce pays à l'égard de la Convention européenne sur l'entraide judiciaire en matière pénale (article 5), la Russie se réserve le droit d'exécuter les demandes de perquisition ou d'expropriation uniquement si l'infraction concernée est réprimée à la fois par la législation du pays requérant et par la législation russe et si cette infraction est définie par les lois de la Fédération de Russie comme un délit pouvant donner lieu à extradition.
210. L'EEG a été informée qu'aux termes de l'article 1.2 du CPP, les principes universellement reconnus et les normes du droit international et des traités internationaux dont la Fédération de Russie est signataire sont considérés de fait comme des éléments constitutifs du droit russe. Lorsque les règles établies dans un traité international signé par la Russie diffèrent de celles prévues par le CPP, les règles du traité international doivent prévaloir. Les autorités russes ont indiqué à l'EEG que, de ce fait, l'entraide judiciaire pour l'exécution d'une ordonnance de confiscation ou de mise sous séquestre en relation avec une infraction de corruption peut être accordée, que l'infraction en question soit couverte ou non par le Code pénal de la Fédération de Russie, dès lors qu'une telle assistance est prévue par un traité international comme la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC).
211. Les autorités russes ont fourni à l'EEG des statistiques indiquant que le Bureau du procureur général a reçu entre 2.000 et 3.500 demandes d'entraide judiciaire pendant les années 2004 à 2007 et que le ministère de l'intérieur a reçu environ 8.000 requêtes par an pendant la même période. Le nombre total de requêtes en relation avec des infractions de corruption et de blanchiment de capitaux était inférieur à 250 par an.

#### Blanchiment de capitaux

212. Comme indiqué plus haut, le blanchiment de capitaux est qualifié d'infraction pénale aux articles 174.1 et 175 du CP (« légalisation de fonds » et « dissimulation d'infractions »). La Russie applique une approche « tous délits » qui fait de toutes les infractions de corruption reconnues par la loi des infractions principales au regard de l'infraction de blanchiment de capitaux. Cependant, la législation russe actuelle n'incrimine pas la corruption de fonctionnaires étrangers. Elle ne prévoit pas non plus la responsabilité pénale des personnes morales en cas de blanchiment de capitaux.
213. Par conséquent, la corruption active d'agents publics nationaux (article 291 du CP), la corruption passive d'agents publics nationaux et la corruption de membres des assemblées publiques nationales (article 290 du CP), la corruption active dans le secteur privé (article 204.1-204.2 du CP) et la corruption passive dans le secteur privé (article 204.3-204.4 du CP) constituent des infractions principales au regard de l'infraction de blanchiment de capitaux. D'un autre côté, cependant, la corruption de fonctionnaires étrangers, de membres des assemblées publiques étrangères, de membres des assemblées parlementaires internationales, de représentants officiels des organisations internationales et de juges ou de représentants officiels des tribunaux internationaux n'est pas incriminée et ne peut constituer une infraction principale au regard du blanchiment de capitaux. L'EEG a été informée qu'un projet de loi fédérale d'amendement du Code pénal est en cours d'élaboration par un groupe de travail interministériel afin d'introduire la responsabilité pénale pour ce type de délit dans le cas des fonctionnaires étrangers et des représentants officiels des organisations internationales.

214. Le Service fédéral de surveillance du secteur financier a été créé en 2001 en tant qu'autorité centrale pour la lutte contre le blanchiment de capitaux au sein de la Fédération de Russie ; ce service est maintenant appelé *Rosfinmonitoring*. Le *Rosfinmonitoring* est membre du Groupe Egmont depuis 2002. Le Service fédéral de surveillance du secteur financier, qui est placé directement sous l'autorité du Premier ministre, est chargé d'informer les autorités d'enquête et de poursuite de toute affaire de corruption, lorsqu'il existe des éléments suffisants pour soupçonner qu'une opération ou une transaction est liée au blanchiment de revenus obtenus par des moyens criminels ou au financement du terrorisme ; de leur côté, les autorités d'enquête et de poursuite sont tenues de lui fournir un retour d'information, notamment sur l'aboutissement des affaires portées devant les tribunaux. L'EEG a appris, par contre, que le *Rosfinmonitoring* n'est pas obligé d'identifier les infractions principales.
215. Entre 2005 à 2007, le Service russe de surveillance du secteur financier a reçu le nombre suivant de déclarations d'opérations suspectes (DOS) : 3.206.266 (2005), 6.234.336 (2006) et 8.573.733 (2007). Pendant les trois premiers mois de 2008, ce service a reçu 2.313.611 DOS. L'EEG a été informée que le personnel participant à l'analyse des DOS compte environ 250 personnes (33 au siège central du service et une vingtaine dans chacune des sept unités régionales).

**b. Analyse**

216. La confiscation des produits et instruments du crime est prévue dans le Code de procédure pénale ainsi que dans le Code pénal. Le régime de confiscation défini à l'article 81 du CPP est en place depuis longtemps et couvre à la fois la confiscation des instruments et des produits du crime, tandis que les nouvelles dispositions contenues à l'article 104.1-3 du CP, qui ne sont entrées en vigueur qu'en 2007, couvrent uniquement les produits du crime. Il convient de noter que ces dispositions ont réintroduit la confiscation au titre du Code pénal en tant que mesure mais non en tant que sanction comme cela était le cas jusqu'en 2003 (il semble que, jusqu'en 2003, la confiscation ne portait pas sur les seuls instruments et produits du crime mais pouvait être étendue à l'ensemble des biens détenus par l'auteur de l'infraction).
217. L'article 104.1 du CP est assez complet pour ce qui concerne les produits en tant que tels puisqu'il couvre la confiscation des produits directs et indirects ; la confiscation de biens d'une valeur équivalente est possible, de même que la confiscation de biens détenus par un tiers. La charge de la preuve repose toujours sur le ministère public et ce type de confiscation n'est possible qu'après une condamnation par un tribunal. D'autre part, le champ d'application de l'article 104.1-3 du CP est limité du point de vue des infractions couvertes. L'article énumère un certain nombre d'infractions graves. Néanmoins, l'EEG est préoccupée par le nombre peu élevé d'infractions de corruption figurant sur cette liste : seules sont couverts en effet la corruption passive dans le secteur public et le secteur privé et l'abus de fonctions officielles ; aucune forme de corruption active ou d'abus de pouvoir n'est prise en compte. Cet article, en outre, n'est pas applicable en relation avec d'autres infractions comme la fraude, les infractions fiscales et le blanchiment de capitaux qui peuvent tout à fait être liées à un délit de corruption. Il s'agit là pour l'EEG d'une insuffisance grave de la nouvelle disposition pénale. Cela étant dit, la « confiscation procédurale » prévue à l'article 81 du CPP semble à cet égard de portée plus large puisqu'elle repose sur une approche « tous délits ». Cependant, ce type de confiscation vise principalement à s'assurer le contrôle d'éléments de preuve. De plus, la confiscation procédurale, bien que couvrant à la fois les produits et les instruments du crime, est fondamentalement plus restrictive puisqu'elle ne semble pas couvrir certains autres aspects comme la confiscation de biens détenus par un tiers et la confiscation de biens d'une valeur équivalente. La confiscation *in rem*

n'est pas possible dans l'état actuel des dispositions pénales en matière de confiscation. Néanmoins, l'EEG a été informée qu'en cas d'absence de condamnation pénale, des dommages-intérêts pourraient être obtenus au titre des articles 169 et 243 du Code civil. Il convient d'ajouter qu'en général, la relation entre confiscation pénale ou procédurale et dommages-intérêts de droit civil semble assez floue : certains officiels de haut niveau ont indiqué à l'EEG qu'en pratique, le système fonctionne, tandis que d'autres se sont montrés assez critiques à ce sujet, notamment en ce qui concerne la portée limitée de l'article 104.1-3 du CP. On notera que cet article fait actuellement l'objet de discussions, en particulier à la Douma, et ces discussions pourraient, semble-t-il, déboucher sur des amendements à l'avenir. L'EEG note avec satisfaction l'existence d'une distinction claire entre la confiscation procédurale, qui vise principalement à s'assurer le contrôle d'éléments de preuve, et les mesures de confiscation prévues par le Code pénal, qui ont pour seul objectif d'empêcher les auteurs d'une infraction de conserver les gains résultant de cette infraction. Cette distinction étant définie très clairement, l'EEG regrette que l'article 104.1-3 du CP soit d'une portée si restreinte et que certaines infractions de corruption, ainsi que les infractions connexes, ne soient pas couvertes. Bien qu'il puisse dans une large mesure être appliqué en relation avec ces infractions, l'article 81 du CPP ne va pas suffisamment loin à tous égards. La législation russe semble couvrir de façon adéquate la saisie comme mesure provisoire en vue des deux types de confiscation ; cependant, les restrictions décrites plus haut à propos de la confiscation au titre de l'article 104.1-3 s'appliquent aussi à la saisie des produits de certaines infractions. Par conséquent, l'EEG recommande **d'amender l'article 104.1-3 du Code pénal afin de rendre possible la confiscation des produits de la corruption en relation avec toutes les infractions de corruption couvertes par le Code pénal et d'autres infractions pouvant être liées à la corruption et permettre l'application de mesures de saisie efficaces en pareils cas, et de réfléchir à la possibilité d'introduire la confiscation *in rem* dans le droit pénal.**

218. L'EEG n'a pas reçu de chiffres précis indiquant avec quelle fréquence il est recouru à des mesures de confiscation dans les affaires de corruption. Cependant, les informations recueillies par l'équipe d'évaluation montrent que de telles mesures ne semblent pas appliquées aussi souvent qu'il serait possible. Certains représentants russes ont indiqué que le système pourrait certainement être beaucoup plus efficace. Il convient toutefois de tenir compte du fait que la législation actuelle est en partie nouvelle, qu'un certain temps sera nécessaire pour sa pleine application et qu'il n'existe toujours pas de formations et de lignes directrices ciblées à l'intention des personnels chargés de faire appliquer la loi. L'EEG est en outre d'avis que le fonctionnement concret du nouveau régime de confiscation devrait faire l'objet d'une évaluation continue et qu'à cette fin, la collecte de statistiques précises est nécessaire. L'EEG recommande par conséquent **d'introduire des activités de formation et des lignes directrices à l'intention des acteurs chargés d'appliquer les mesures de confiscation et les mesures provisoires dans les affaires de corruption, et d'évaluer l'efficacité du régime de confiscation en recueillant – de façon continue – des informations et des statistiques appropriées et suffisamment détaillées.**
219. L'infraction de blanchiment de capitaux est définie de façon assez large en Russie et tous les délits de corruption couverts par le Code pénal constituent des infractions principales au regard du blanchiment de capitaux. Le fait que la corruption des officiels étrangers ne soit pas encore incriminée en Russie représente une lacune à cet égard. Ce point a été abordé plus haut dans ce rapport (voir paragraphe 61 ; de plus, des changements sont en cours).
220. Le système de lutte contre le blanchiment de capitaux repose sur une CRF créée à l'échelon central en Russie (*Rosfinmonitoring*), qui est aussi représentée à l'échelon régional. Cette CRF

est principalement chargée de la réception, de l'analyse et de la transmission des déclarations d'opérations suspectes (DOS) aux autorités compétentes, qui sont en grande partie les mêmes que celles qui enquêtent sur les infractions de corruption, à savoir notamment le Service des poursuites (commissions d'enquête), le Service fédéral de sécurité et le ministère de l'intérieur. La CRF ne s'occupe pas spécialement de la détection des infractions de corruption et qu'elle n'est pas non plus tenue d'identifier la ou les infractions principales, cette tâche relevant des organes d'enquête et de poursuite compétents. Compte tenu des difficultés particulières que pose la détection de la corruption ainsi que du niveau généralement élevé de la corruption en Russie (y compris au sein des organismes d'enquête et de poursuite), les autorités considèrent comme étant souhaitable que la CRF dispose d'un certain degré d'expertise en matière de détection des activités de corruption. Ces compétences pourraient être acquises par la formation du personnel actuel ou par la mise en place de fonctions spécialisées au sein du service. L'EEG approuve cette approche.

## **V. ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION**

### **a. Description de la situation**

#### *Dispositions constitutionnelles*

221. La Constitution énonce le principe selon lequel l'Etat repose sur la séparation des pouvoirs : le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Les organes de chacun de ces pouvoirs sont indépendants les uns des autres (article 10).
222. La Fédération de Russie se compose de Républiques, de territoires, de régions, de villes fédérales, de régions autonomes et de zones autonomes. Les Républiques disposent de leur propre Constitution et de leur propre législation. La structure fédérale repose sur l'intégrité de l'Etat et sur l'application uniforme du pouvoir d'Etat (article 5).
223. Le pouvoir d'Etat est exercé par les organes de l'Etat et constitué par eux. La portée des pouvoirs et prérogatives des organes de l'Etat est fixée par la Constitution et les traités fédéraux ou autres (article 11). La Constitution reconnaît l'autonomie locale ; celle-ci opère de façon indépendante et ne fait pas partie des organes du pouvoir d'Etat (article 12).
224. Aux termes de la constitution, le chef d'Etat est le président qui est élu pour un mandat de quatre ans. Le président est aussi le commandant suprême des forces armées de la Fédération de Russie. L'assemblée fédérale (parlement de la Fédération de Russie), qui se compose de deux chambres, le Conseil de la Fédération et la Douma, est l'organe représentatif et législatif de la Fédération de Russie. Le gouvernement de la Fédération de Russie est l'autorité exécutive ; il est dirigé par le Premier ministre qui est nommé par le président avec l'approbation de la Douma.
225. Les entités constitutives de la Fédération de Russie (ou sujets de la Fédération) sont au nombre de 85. Depuis 2004, un processus d'intégration est en cours au sein des entités constitutives qui ont toutes le droit de développer leur propre législation et sont égales en droits dans leurs relations mutuelles avec l'Etat fédéral. Les Républiques de la Fédération de Russie disposent de leur propre Constitution et les autres entités constitutives de la Fédération ont un statut propre. Chacune des entités constitutives de la Fédération dispose de sa propre législation.
226. En 2000, sept districts fédéraux (le district fédéral du Sud, le district fédéral central, le district fédéral extrême-oriental, le district fédéral de Privoïljsk, le district fédéral du Nord-Ouest, le district

fédéral sibérien, le district fédéral de l'Oural) ont été créés par décret du président de la Fédération de Russie (n° 849).

227. Les unités municipales comprennent des communes urbaines ou rurales, des zones municipales, des districts urbains et des territoires infra-urbains dans les villes de statut fédéral. Les organes de l'autonomie locale sont élus directement par la population et (ou) constitués par l'organe représentatif de la municipalité. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les unités municipales s'occupent de la gestion des affaires locales conformément aux principes définis pour une période transitionnelle de trois ans dans la loi fédérale sur les principes généraux d'organisation de l'autonomie locale dans la Fédération de Russie de 2003 (n° 131).
228. La Constitution ne contient pas de définition spécifique de l'administration gouvernementale ou de l'administration publique. Néanmoins, le sens de cette notion est précisé dans les dispositions de l'article 114 de la Constitution qui traite des fonctions principales du gouvernement, à savoir l'établissement et l'application du budget fédéral, la mise en œuvre de la politique financière et de politiques publiques uniformes dans les domaines de la culture, de la science, de l'éducation, de la santé, de la sécurité sociale, de la défense et de la sécurité de l'Etat.

### *Législation*

229. Aux termes de la constitution, les fondements juridiques et institutionnels de l'administration publique de la Fédération de Russie, y compris le système de gestion et de contrôle gouvernemental, sont définis dans la loi fédérale sur l'administration de l'Etat (n° 58-FZ du 25 mars 2003). Selon cette loi, l'administration publique comprend : 1) les services de l'administration civile ; 2) les services de l'armée ; 3) les services d'application de la loi. L'administration civile se compose de l'administration civile fédérale et de l'administration civile de chacune des entités constitutives de la Fédération de Russie. L'administration civile est un élément de l'administration de l'Etat qui englobe l'activité officielle des citoyens occupant des fonctions civiles au titre des organes fédéraux ou des organes des entités constitutives et des personnes occupant des fonctions publiques au niveau de la Fédération de Russie ou au niveau des entités constitutives (article 5.1 de la loi précitée).
230. Le statut légal des fonctionnaires est défini en détail dans la loi fédérale sur l'administration publique n° 79-FZ du 27 juillet 2004. L'article 6 de cette loi précise les critères communs à l'administration civile et à l'administration de l'Etat en ce qui concerne les conditions et salaires de base, la protection sociale et les restrictions et obligations s'appliquant à l'exercice de fonctions publiques. La différence de statut légal entre les fonctionnaires et les personnes qui occupent des fonctions publiques officielles tient aux exigences, interdictions et restrictions qui s'appliquent à ces deux types de fonctions. L'accès à la fonction publique et les performances des fonctionnaires sont régies par la même loi ; les normes en matière de travail sont définies dans le Code du travail.
231. Les questions de réglementation et de développement institutionnel concernant l'administration civile fédérale sont placées sous la juridiction de la Fédération de Russie. La réglementation de l'administration civile dans les entités constitutives de la Fédération de Russie est placée sous la juridiction commune de la Fédération de Russie et des entités constitutives, tandis que les questions de développement institutionnel relèvent exclusivement de la juridiction des entités constitutives.



232. Les principes déclarés de l'établissement et du fonctionnement de l'administration publique sont les suivants : fédéralisme, respect de la légalité, primauté des droits de l'homme et des libertés civiles, égalité d'accès des citoyens à la fonction publique, intégrité des fondements juridiques et institutionnels de l'administration publique, interdépendance entre administration publique et administration municipale, transparence de l'administration publique, professionnalisme et compétence des fonctionnaires, et protection des fonctionnaires contre toute ingérence illicite. Ces principes s'appliquent aussi au niveau des administrations locales.

#### Politique anti-corruption

233. La Stratégie de réforme de l'Administration de la Fédération de Russie pour 2006-2008 (2006-2008) a été approuvée par un décret du gouvernement russe en octobre 2005 (n° 1789-r). En vertu d'un nouveau décret gouvernemental de février 2008 (n° 157-r), la Stratégie de réforme administrative pour 2006-2008 a été complétée par des mesures à appliquer en 2009-2010. La réforme a notamment pour objectifs principaux de : renforcer la qualité et l'efficacité des services publics et l'accès à ces services, limiter l'intervention de l'Etat dans les activités économiques des entités commerciales et réduire la réglementation de l'Etat. Un certain nombre de mesures sont envisagées à cette fin, par exemple l'introduction des principes de la gestion finalisée, le développement et l'introduction de normes des services publics et de règlements administratifs, l'automatisation des systèmes de contrôle de l'efficacité des organes de l'Etat et des organes de l'autonomie locale, la création de centres polyvalents pour la prestation des services de l'Etat et des municipalités, la fourniture des services publics sous forme électronique, l'introduction de mécanismes de lutte contre la corruption, le renforcement de la coopération avec la société civile et la modernisation du système d'information.
234. L'EEG a été informée que la réforme administrative sera coordonnée et mise en œuvre par une commission gouvernementale créée en 2003 ; le ministère du développement économique et du commerce assurera la surveillance de cette mise en œuvre. Il n'a pas encore été établi, dans le cadre de cette réforme, de critères et de méthodes pour l'évaluation de l'efficacité de la politique anti-corruption du gouvernement.
235. Au niveau fédéral, deux programmes modèles de lutte contre la corruption ont été introduits en 2007 en relation avec la réforme administrative : le *Programme anti-corruption pour les autorités exécutives fédérales (2007-2008)* et le *Programme anti-corruption pour les autorités exécutives suprêmes des entités constitutives de la Fédération de Russie (2007-2008)*. Ces programmes présentent les principales mesures à appliquer, les résultats escomptés (phase intérimaire et phase finale), les indicateurs pour l'évaluation de l'efficacité et les modalités de contrôle de la mise en œuvre. En 2007, le ministère de la Culture, le Service de l'aviation civile, l'Agence fédérale des eaux, l'Agence fédérale des forêts, le Service fédéral des contrats de défense et le Service fédéral des migrations ont approuvé des programmes interministériels de lutte contre la corruption. Des programmes équivalents ont été approuvés au niveau des entités constitutives.
236. Un projet de disposition-type pour la création de centres polyvalents, conçu par le ministère du Développement économique et du Commerce, a été approuvé en juillet 2007. Les raisons principales justifiant la création de centres polyvalents sont les suivantes : le fait que de nombreux services publics présentent un caractère transversal, l'utilisation par plusieurs organismes publics de procédures administratives semblables et l'identité des données requises pour la fourniture de services publics (pièces d'identité, attestations, etc.). Les centres polyvalents devraient servir potentiellement à la fois l'administration et le public. Les autorités

russe ont indiqué avoir mis en œuvre 18 projets de création de centres polyvalents dans 16 entités pendant l'année 2007.

237. L'EEG a été informée que la standardisation des services publics et la réglementation de l'exécution de l'ensemble des fonctions publiques, tant au niveau fédéral qu'à celui des entités, constituent des domaines essentiels de la réforme administrative. Les efforts engagés à cet égard ont pour but l'élaboration de nouveaux règlements administratifs et l'amélioration des règlements existants, ainsi que la création de nouveaux mécanismes extrajudiciaires efficaces en cas de contestation d'une décision ou d'un acte des pouvoirs publics et de leurs représentants. L'objectif sur ce point est de réduire la possibilité que certaines décisions soient laissées à l'appréciation de fonctionnaires ou de représentants des pouvoirs publics – en diminuant ainsi le risque qu'ils agissent dans leur intérêt propre – et d'éviter le développement d'obstacles administratifs injustifiés.
238. L'EEG a également été informée qu'au cours de la réforme administrative, plus de 450 projets de règlements administratifs se rapportant à l'exécution de fonctions publiques ou à la prestation de services publics ont été élaborés entre 2006 et 2008 ; plus de 200 règlements administratifs ont été approuvés par décret des organes exécutifs fédéraux et enregistrés par le ministère de la justice ; plus de 2.000 règlements administratifs ont été conçus au niveau régional dans le but de réduire la corruption dans le fonctionnement des organes exécutifs. D'autre part, lors de la visite sur place, l'EEG a appris que 2.600 des 5.600 fonctions remplies par l'administration publique avant le processus de réforme ont été modifiées ou abandonnées. Le nombre d'entreprises publiques a aussi fortement diminué afin de réduire le coût et les risques de corruption et des efforts ont été engagés pour minimiser les contacts directs des fonctionnaires avec le public, ceci également afin de réduire les risques de corruption.
239. Le Service fédéral russe de lutte contre les monopoles, par décret de son Directeur (n° 124 en date du 25 avril 2007), a adopté un *Programme d'activités anti-corruption pour 2007-2008* avec un plan de mise en œuvre. Aux termes du décret ministériel n° 56-r du 10 juillet 2007, une commission des activités de lutte contre la corruption a été créée au sein du Service fédéral des contrats de défense. L'introduction de programmes anti-corruption dans douze autres organes exécutifs fédéraux était prévue en 2007.
240. L'EEG a aussi été informée de l'adoption de programmes anti-corruption dans les administrations publiques d'un certain nombre de régions russes, par exemple dans l'oblast de Nijni Novgorod où un programme a été mis en place dans le domaine foncier (1999) et dans celui des marchés publics (2006). Un programme anti-corruption a aussi été adopté dans la République du Tatarstan (2006) ; des commissions anti-corruption ont été créées dans le district autonome de Yamalo-Nenets et dans l'oblast de Briansk ; un programme anti-corruption (2004-2006) a été introduit dans l'oblast de Vladimir ; des programmes gouvernementaux de lutte contre la corruption sont appliqués dans la République de Komi et l'oblast de Tomsk ; des commissions anti-corruption ont été établies dans la République de Bouriatie et dans l'oblast d'Irkoutsk. Des projets de programmes anti-corruption régionaux ont été élaborés dans six entités constitutives de la Fédération de Russie (les Républiques de Bouriatie, de Carélie et d'Oudmourtie et les oblasts de Kourgan, Saratov et Tomsk).

#### Transparence

241. L'accès à l'information officielle est régi par la Constitution dont l'article 24 stipule que les organes de l'État, les organes de l'autonomie locale et les représentants officiels de ces organes

- doivent permettre l'accès de tout citoyen à l'ensemble des documents ou matériaux affectant directement ses droits et libertés, sauf disposition contraire de la loi. En outre, l'article 29.4 de la Constitution reconnaît à tout individu le droit de rechercher, obtenir, transférer, produire et diffuser des informations par des moyens légaux, quels qu'ils soient. La liste des informations couvertes par le secret d'Etat doit être précisée dans la législation fédérale.
242. Il existe officiellement deux catégories d'information en Russie : l'information d'accès libre et l'information d'accès restreint. L'information d'accès restreint comprend l'information couverte par le secret d'Etat (conformément à la loi sur le secret d'Etat de 1993) et l'information confidentielle. Il existe plus d'une vingtaine de critères restreignant ou interdisant l'accès à l'information (secret commercial, protection de la vie privée, secret professionnel, confidentialité, secret officiel, secret bancaire, secret des communications, etc.). Ces différentes formes de restriction sont définies dans un certain nombre de textes de loi et de réglementations.
243. Il n'existe pas en Russie de loi fédérale sur la liberté de l'information. Malgré plusieurs tentatives en ce sens – en 1996, 2002 et 2004-2005 –, il n'existe pas de texte législatif spécifique complétant les dispositions fondamentales énoncées dans la Constitution et précisant quelles informations détenues par les administrations centrales et locales doivent être accessibles au public. La dernière tentative d'introduire une législation à ce sujet a eu lieu en mars 2007 avec l'examen en première lecture par la Douma du projet de loi n° 386525-4 sur l'autorisation d'accès à l'information concernant les activités des autorités gouvernementales et municipales. Le projet de loi a fait l'objet d'une expertise de la Chambre publique de la Fédération de Russie qui en a approuvé l'idée générale tout en proposant un certain nombre d'amendements. La Douma avait décidé que le projet de loi serait soumis à un nouvel examen ; toutefois, celui-ci n'a pas été adopté au terme de la seconde lecture qui a eu lieu le 18 avril 2007.
244. La loi fédérale sur l'information, les technologies de l'information et la protection de l'information, adoptée le 27 juillet 2006, régit la recherche, l'obtention, le transfert et/ou la transmission, la production et la diffusion d'information, ainsi que l'utilisation des technologies de l'information et la protection des données. Aux termes de son article 8, les personnes physiques et morales ont le droit de rechercher et d'obtenir des informations, sous quelque forme et à partir de quelque source que ce soit, à condition de respecter les normes énoncées à ce sujet dans cette loi et d'autres textes légaux.
245. La loi fédérale sur la procédure d'examen des requêtes des citoyens de la Fédération de Russie (n° 59-FZ du 2 mai 2006) reconnaît le droit de contester une décision des autorités nationales et municipales en matière de liberté de l'information. Cette loi interdit de poursuivre un citoyen sur la base d'une requête qu'il aurait lui-même présentée (article 6). Les autorités de l'Etat et des municipalités, ainsi que leurs représentants, sont tenus de prendre des mesures appropriées pour rétablir ou préserver les droits, les libertés et les intérêts légitimes d'un citoyen en cas de violation de ceux-ci et d'assurer en temps opportun l'examen impartial et détaillé de tout recours déposé par un citoyen, si nécessaire avec sa participation directe. La loi fait aussi obligation aux autorités nationales et municipales, ou au représentant concerné de ces autorités, de répondre par écrit aux réclamations en ce domaine dans un délai de 30 jours (ce délai peut être prolongé de 30 jours).

#### Contestation des décisions administratives

246. L'article 46 de la Constitution stipule que tout individu doit avoir la possibilité de faire valoir ses droits et libertés devant un tribunal et que les décisions et les actes (ou négligences) des organes

de l'Etat, des organes de l'autonomie locale, des organismes publics et de leurs représentants peuvent être contestés devant un tribunal.

247. La législation de la Fédération de Russie prévoit la possibilité de faire appel des décisions administratives devant un tribunal. Sont également possibles les recours administratifs à l'encontre de décisions particulières de certaines autorités, par exemple l'huissier fédéral ou les autorités de justice pénale, conformément au Code de procédure pénale. Cependant, il n'existe pas de procédure administrative générale de contestation des décisions administratives. L'EEG a été informée qu'un projet de loi sur l'uniformisation des procédures administratives et la création de tribunaux administratifs et de procédures judiciaires de droit administratif est en cours d'examen à la Douma. Toutefois, selon les informations recueillies par l'EEG lors de la visite sur place, les chances d'adoption de cette nouvelle législation sont incertaines.

### Mécanismes de contrôle

#### *Médiateur / Commissaire aux droits de l'homme*

248. L'institution du médiateur est régie par la loi constitutionnelle fédérale sur le commissaire aux droits de l'homme, adoptée par la Douma en 1996 et approuvée par le Conseil de la Fédération en 1997. Le commissaire est nommé – et limogé – par la Douma par un vote majoritaire à bulletin secret. Les candidats au poste de commissaire sont présentés par le Président de la Fédération de Russie, le Conseil fédéral de l'Assemblée fédérale, les députés de la Douma et les groupes parlementaires de la Douma. Le commissaire est nommé pour cinq ans et ne peut remplir plus de deux mandats consécutifs.
249. Le commissaire ne peut occuper de fonction publique et ne doit être engagé dans aucune autre activité, rémunérée ou non, à l'exclusion des activités de création ou de conférencier. Il/elle jouit de l'immunité pendant toute la durée de son mandat et ne peut avoir à répondre de ses actes devant un tribunal pénal ou administratif sans l'approbation de la Douma.
250. Le commissaire enquête sur les plaintes se rapportant aux décisions et aux actes (ou aux négligences) des organes d'Etat, des organes de l'autonomie locale, de leurs représentants et des fonctionnaires. Le commissaire n'est pas habilité à traiter les plaintes se rapportant aux organes du pouvoir législatif. Le commissaire examine les recours déposés par des individus et peut également ouvrir une enquête de son propre chef. Lors de la conduite d'une enquête, le commissaire peut, entre autres, visiter librement les locaux de l'ensemble des autorités gouvernementales et municipales, assister à leurs réunions et obtenir des informations et/ou des documents de ces organes et mener des inspections et des enquêtes séparément ou en commun avec les autorités gouvernementales pertinentes, leurs représentants ou leur employés. Le commissaire peut déposer un recours devant un tribunal, requérir des autorités gouvernementales l'ouverture d'une procédure disciplinaire, administrative ou pénale à l'encontre d'un agent public et déposer auprès d'un tribunal ou d'une autorité de poursuite une demande d'examen d'un jugement, d'une condamnation ou d'une décision judiciaire.
251. Le commissaire soumet tous les ans un rapport sur ses activités au président de la Fédération de Russie, au Conseil de la Fédération, à la Douma de l'Assemblée fédérale, au gouvernement, à la Cour constitutionnelle, à la Cour suprême, à la Haute Cour d'arbitrage et au procureur général de la Fédération de Russie. Ces rapports annuels sont publiés au journal officiel (*Rossiyskaya Gazeta*). Le commissaire peut aussi adresser des rapports à la Douma sur des questions spécifiques concernant les droits de l'homme et la sauvegarde des libertés.

## *Cour des comptes*

252. La Cour des comptes a été créée en 2005 afin de contrôler la mise en œuvre du budget fédéral. Le président et le vice-président de la Cour des comptes sont nommés pour six ans par la Douma et le Conseil de la Fédération sur proposition du président de la Fédération.
253. Les activités de contrôle et d'audit de la Cour des comptes portent sur l'exécution des différents postes de recettes et de dépenses du budget fédéral, l'emploi des fonds non budgétaires de l'Etat, l'utilisation efficiente et adéquate des biens de l'Etat, la dette nationale et la dette étrangère de la Fédération de Russie, ainsi que la légalité et l'opportunité des mouvements de fonds entre, d'une part, le budget fédéral et les fonds fédéraux non budgétaires et, d'autre part, la Banque centrale de la Fédération de Russie, les banques autorisées et d'autres institutions financières et de crédit (article 2 de la loi fédérale sur la Cour des comptes de la Fédération de Russie). Le contrôle exercé par la Cour des comptes s'étend à l'ensemble des organes et administrations de l'Etat en Russie, aux banques, aux compagnies d'assurance et aux autres institutions financières et établissements de crédit. Ce contrôle s'applique en outre aux activités des organisations publiques, aux fonds non-publics et à d'autres organisations non-publiques à caractère non commercial ayant reçu un financement public ou utilisant des biens appartenant à l'Etat fédéral.
254. L'EEG a été informée que la Cour des comptes travaille en coopération avec les organes d'application de la loi et est légalement tenue de leur déclarer ses soupçons lorsqu'elle détecte de possibles irrégularités (articles 15 et 23 de la loi fédérale sur la Cour des comptes de la Fédération de Russie) ; ces organes sont tenus de lui fournir un retour d'information sur la base des accords de coopération existants. L'EEG a appris que, depuis 2003, environ 900 procédures portant sur des infractions pénales « de nature financière » (y compris des infractions comptables) ont été initiées par les autorités d'enquête et de poursuite sur la base d'informations et de données transmises par la Cour des comptes.
255. L'ensemble des organes du pouvoir d'Etat et des autorités locales, la Banque centrale, les entreprises et les organisations, quel qu'en soit le statut juridique, sont tenus de mettre à la disposition de la Cour des comptes toute information requise par elle.
256. La Cour des comptes est tenue d'effectuer des contrôles, des audits et d'autres analyses. D'après ses propres statistiques, la Cour des comptes a effectué depuis sa création 303 audits et contrôles thématiques portant sur 400 objets différents et mis à jour ainsi des pertes d'un montant total de 5,8 trillions RUR (environ 0,16 million de milliards EUR). De 1995 à 2007, la Cour des comptes a mené en tout 5.348 actions de contrôle ; de 2002 à 2007, ses contrôles ont permis de révéler l'utilisation non-conforme de fonds budgétaire d'un montant de 11,7 milliards RUR (333,3 millions EUR) ; des violations portant sur un montant total de 1.277,6 milliards RUR (36,4 milliards EUR) ont été détectées, notamment des infractions à la législation fiscale portant en tout sur 132,3 milliards RUR (3,8 milliards EUR) en 2007.
257. Le personnel de la Cour des comptes comprend 12 auditeurs qui sont nommés par le Conseil de la Fédération (six auditeurs) et la Douma (six auditeurs), sur proposition du Président de la Fédération de Russie, pour un mandat de six ans. La Cour dispose d'un personnel de 1.150 employés. Elle rend compte de ses travaux au parlement et les résultats de ses audits sont publiés sur son site Internet.

258. L'EEG a été informée qu'en 2006, l'École supérieure d'audit public de MSU a été créée afin de renforcer la formation des auditeurs spécialisés. Le programme d'enseignement de cette école couvre les mesures anti-corruption. D'autre part, 19 normes de contrôle financier, dont 7 comprennent des normes anti-corruption, ont été élaborées aux fins des contrôles exercés par la Cour des comptes.

#### *Chambre publique*

259. La Chambre publique a été créée conformément à la loi fédérale sur la Chambre publique de la Fédération de Russie (n° 32 du 4 avril 2005). Elle a mis en place une commission chargée du contrôle public des activités des organes d'application de la loi et des structures de pouvoir et de la réforme du système légal et du système judiciaire. Cette commission s'occupe à la fois de la prévention et de la détection des infractions de corruption. Les déclarations de citoyens faisant état de soupçons de corruption sont transmises aux organes d'enquête et de poursuite compétents ; cependant, les autorités russes ont indiqué à l'EEG que les allégations de corruption effectivement fondées – et transmises ultérieurement aux organes de répression – sont rares. D'autre part, une sous-commission spécialisée dans la lutte contre la corruption a été créée pour travailler en commun avec la communauté des experts et analyser l'information sur les activités de lutte contre la corruption. D'après les informations recueillies par l'EEG, cette sous-commission fonctionne avec la participation de diverses autorités publiques, notamment les autorités d'enquête et de poursuite, d'experts et de plus de 35 ONG ; elle est également représentée au sein de Groupe de travail interministériel (GTI).

#### *Marchés publics / Service fédéral de lutte contre les monopoles*

260. Le Service fédéral de lutte contre les monopoles supervise l'application de la législation conformément à la loi fédérale n° 94 / 2006. L'EEG a été informée que la législation en ce domaine a évolué vers l'établissement d'un système ouvert d'adjudication et de libre accès à l'information et que l'ensemble de la procédure des marchés publics est maintenant plus transparente au niveau fédéral et régional grâce à l'Internet. Les autorités russes ont indiqué que le processus de réforme va se poursuivre ; les améliorations envisagées actuellement porteraient, entre autres, sur l'extension de la liste des biens et services obtenus par le biais d'appels d'offres, en permettant au processus d'adjudication de se dérouler de façon anonyme, la création d'une plateforme commune avec la mise en place d'ici 2011 d'un site Internet unique pour l'ensemble des procédures d'approvisionnement public de la Fédération de Russie, l'enregistrement des soumissionnaires non conformes, l'interdiction de participer aux appels d'offres publics et l'établissement de listes noires.

#### Méthodes de recrutement, carrières et mesures de prévention dans l'administration publique

261. La loi sur la fonction publique définit chacune des formes de fonctionnariat susmentionnées et prévoit aussi la possibilité d'employer des vacataires dans les différentes administrations. Aux termes de l'article 12 de la loi, quiconque possède une bonne maîtrise de la langue officielle de la Fédération de Russie et a l'âge requis pour accéder à certains emplois publics peut être recruté sur une base contractuelle.
262. Aux termes de l'article 16 de la loi sur la fonction publique, ne peuvent notamment accéder à un emploi public les personnes frappées d'incapacité totale ou partielle par une décision judiciaire, condamnées à une peine rendant impossible l'exercice normal de fonctions professionnelles, refusant de se soumettre à une enquête de sécurité, atteintes d'une maladie incompatible avec

l'occupation d'un emploi public, proches d'un fonctionnaire (parents, conjoint, enfants, frères et sœurs, ainsi que les frères et sœurs, parents et enfants du conjoint) si celui-ci occupe un poste tel que leur recrutement établirait un lien direct de subordination ou de responsabilité entre eux, ayant abandonné la citoyenneté de la Fédération de Russie ou obtenu la citoyenneté d'un autre Etat, ressortissants d'un autre Etat (sauf traité international pertinent), ainsi que toute personne ayant présenté des documents contrefaits ou fourni en connaissance de cause des informations fausses dans le but d'obtenir un emploi public.

263. Aux termes de l'article 8 de la loi sur la fonction publique, les différentes catégories d'emplois publics doivent être définies par la législation fédérale s'appliquant aux entités constitutives de la Fédération de Russie. La loi fédérale sur l'administration publique de la Fédération de Russie (n° 79-FZ du 27 juillet 2004), par exemple, énumère quatre types de fonctions, les « hauts fonctionnaires », les « assistants (conseillers) », les « experts » et les « contrôleurs », et cinq niveaux (« supérieur », « principal », « chevronné », « moyen » et « débutant ») de l'administration publique.
264. Aux termes de l'article 22 de la loi sur la fonction publique, le recrutement des fonctionnaires s'effectue sur le mode concurrentiel, sauf dans les cas prévus par la loi comme le recrutement de remplaçants pour une durée limitée et la nomination de « hauts fonctionnaires » ou d'« assistants (conseillers) », en particulier par le chef du gouvernement.
265. La procédure concurrentielle est régie par un décret présidentiel (n° 112 de 2005). Les appels de candidatures pour les postes vacants sont publiés, sur décision d'un représentant de l'employeur, dans un ou plusieurs périodiques ainsi que sur le site Internet de l'administration concernée. Une commission permanente de recrutement doit être créée par une décision légale de l'organe public pertinent ; les membres de la commission, leur mandat et mode de travail, ainsi que les méthodes à appliquer pour le recrutement concurrentiel, doivent être définis par une décision de l'organe public en question.

### Formation

266. En vertu de la loi sur la fonction publique et du Décret présidentiel sur la formation professionnelle continue des fonctionnaires de la Fédération de Russie (n° 1474 du 28 décembre 2006), la formation professionnelle des membres de la fonction publique est assurée par les institutions de l'enseignement professionnel supérieur.
267. La formation professionnelle continue des fonctionnaires doit inclure des activités de conversion, des activités de formation avancée et d'autres activités de formation échelonnées sur toute la durée de l'emploi public. L'EEG a été informée qu'une formation aux principes fondamentaux de la conduite professionnelle et à l'éthique de la fonction publique serait incluse dans les programmes de remise à niveau et de perfectionnement professionnel des employés du secteur public, en l'échelonnant si nécessaire sur la durée du service mais au moins une fois tous les trois ans. L'EEG a également appris que le programme d'enseignement professionnel des fonctionnaires de la Fédération de Russie est entré en vigueur, conformément au décret présidentiel, et que le travail a commencé en vue de l'élaboration de programmes spéciaux de formation professionnelle des employés du secteur public, y compris sur les questions de lutte contre la corruption.

## Conflits d'intérêts

268. En ce qui concerne la prévention des conflits d'intérêts, les autorités russes ont mentionné les limites et restrictions s'appliquant aux personnes occupant des emplois du secteur public, telles qu'énoncées aux articles 16 et 17 de la loi sur la fonction publique. Un employé de la fonction publique ne peut en particulier mener des activités commerciales, acquérir, dans les cas prévus par la législation fédérale, des actions rémunérées, agir pour le compte de tiers ou représenter leurs intérêts au sein de l'organe public où il a été nommé et accepter des cadeaux de personnes physiques ou morales dans le cadre de ses fonctions officielles. En outre, aux termes de l'article 15.12, alinéa 1, du même texte de loi, un fonctionnaire est tenu de déclarer au représentant de son employeur tout intérêt personnel susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts dans l'exercice de ses fonctions officielles et de prendre des mesures appropriées pour prévenir ce conflit. En cas de conflit d'intérêts, une commission spéciale doit être constituée pour résoudre le problème. Le « règlement concernant les commissions chargées du contrôle de la conduite professionnelle des fonctionnaires de la Fédération de Russie et de la résolution des conflits d'intérêts » a été introduit par décret présidentiel (n° 269 du 3 mars 2007).

### *Rotation du personnel*

269. La législation russe ne prévoit pas d'obligations spécifiques de rotation régulière des employés des administrations publiques. Cependant, aux termes de l'article 60 de la loi fédérale sur l'administration publique de la Fédération de Russie, la mobilité de l'emploi des fonctionnaires est considérée comme l'un des principes devant guider la gestion des administrations publiques.

### *« Pantouflage » / « Revolving doors »*

270. Afin de prévenir l'utilisation abusive des relations, des connaissances et de l'expertise liées à l'occupation de fonctions publiques, l'article 17 de la loi susmentionnée interdit à toute personne ayant occupé un emploi public de remplir des fonctions ou de mener des activités en relation avec un contrat public au sein d'une entité privée pendant une période de deux ans, dès lors que son emploi public antérieur impliquait des fonctions spécifiques d'administration publique en relation avec l'entité en question. En outre, la loi interdit à toute personne ayant occupé un emploi public de divulguer ou d'utiliser au profit d'une personne physique ou morale des données confidentielles ou des informations obtenues lors de l'exécution de ses fonctions officielles.

### *Déclaration patrimoniale et de revenu*

271. Lors de la visite sur place, les autorités russes ont indiqué à l'EEG que les fonctionnaires doivent soumettre leur déclaration annuelle de revenus au service du personnel de l'administration à laquelle ils appartiennent. Les déclarations sont couramment communiquées aux médias à la fin de l'année (avec l'accord des fonctionnaires concernés), bien que l'obligation de les rendre publiques ne s'applique qu'aux personnes qui remplissent des fonctions politiques. Les déclarations des membres du parlement sont rendues publiques lors de chaque campagne électorale (c'est-à-dire tous les 4 ans) mais elles n'incluent pas les actifs des membres de leur famille. D'autre part, l'EEG a été informée d'un projet de loi préparé par la Cour Suprême d'arbitrage qui prévoit la déclaration des actifs des juges d'arbitrage, y compris les actifs détenus par les membres de leur famille, mais non la divulgation de ces déclarations devant la Douma, ni leur publication sur l'Internet ; néanmoins, ce projet de loi reconnaîtrait le droit des médias à requérir ce type d'information.



## Cadeaux

272. L'article 575 du Code civil interdit aux fonctionnaires d'accepter les cadeaux, à l'exception des « cadeaux modestes » d'une valeur n'excédant pas cinq fois le salaire minimum tel que défini dans la législation en vigueur, c'est-à-dire 500 RUR (14 EUR). Ces cadeaux sont acceptables dans certaines situations, par exemple lorsqu'ils sont offerts par un usager des services, un conjoint ou un parent au personnel d'un établissement médical ou éducatif, d'un service de protection sociale et d'un organisme similaire. La même règle s'applique aux fonctionnaires de l'Etat et aux employés des municipalités dans l'exercice de leurs fonctions officielles ainsi que dans leurs relations avec des entreprises.
273. D'autre part, l'article 17 de la loi sur la fonction publique prévoit qu'un fonctionnaire en activité ne peut accepter aucune récompense (sous forme de cadeau, récompense pécuniaire, prêt, service, activité de loisir, divertissement, transport gratuit ou autre) de la part d'une personne physique ou morale en relation avec ses fonctions officielles. Les cadeaux reçus par un fonctionnaire à l'occasion de manifestations protocolaires, de déplacements officiels et d'autres manifestations à caractère officiel sont considérés comme la propriété de l'Etat fédéral ou d'une entité constitutive de la Fédération de Russie et doivent être remis à l'autorité publique compétente. En outre, un fonctionnaire ne peut voyager aux frais d'une personne physique ou morale en dehors de la Fédération de Russie dans le cadre de ses fonctions officielles, sauf s'il s'agit d'un voyage officiel ou d'un voyage effectué dans un but sans rapport avec ses fonctions officielles.
274. La loi sur la fonction publique limite aussi l'octroi d'avantages de la part d'un agent de la fonction publique. Ainsi, aux termes de l'article 18.1, un fonctionnaire doit s'abstenir de toute faveur au profit d'une association publique ou religieuse, d'un groupe professionnel ou social, d'une organisation ou d'un individu et doit également s'abstenir de tout acte pouvant être interprété comme influencé par un intérêt personnel ou matériel (financier) ou par un intérêt quelconque non compatible avec l'exercice normal de ses fonctions officielles.

## Code de conduite / de déontologie

275. Le décret présidentiel n° 885 du 12 août 2002 énonce les principes fondamentaux concernant la conduite professionnelle des employés du secteur public. Les autorités russes ont indiqué à l'EEG que ce décret avait été adopté afin de renforcer la confiance du public dans l'administration publique, de créer des conditions favorables à l'exercice consciencieux et efficace de leurs fonctions officielles (professionnelles) par les employés du secteur public et d'empêcher l'apparition de pratiques abusives dans la fonction publique. Le décret est entré en vigueur le jour de sa signature et l'on attend l'adoption de la législation fédérale sur les différentes catégories d'agents publics. Par conséquent, aux termes des dispositions de la loi fédérale sur la fonction publique, les normes s'appliquant à la conduite professionnelle des fonctionnaires couvrent actuellement : les obligations des fonctionnaires (article 15), les droits des fonctionnaires (article 14), ainsi que les limitations (article 16) et les restrictions (article 17) auxquelles ils sont soumis. Selon les autorités russes, les différents textes pertinents – à savoir la loi précitée, complétée en tout par 19 décrets présidentiels et gouvernementaux – constituent en fait un Code d'éthique. D'autre part, l'EEG a été informée que certains organes fédéraux comme l'administration fédérale des douanes disposent de codes de déontologie spécifiques et que la Chambre publique a élaboré un projet de Code d'éthique de la fonction publique.

### Déclaration de la corruption (« donneurs d'alerte »)

276. La législation de la Fédération de Russie ne prévoit pas l'obligation de déclarer les fautes professionnelles (soupçons de corruption) rencontrées dans l'exercice de fonctions officielles.
277. Les autorités russes ont mentionné à cet égard les règles générales énoncées dans le Code pénal qui incriminent la non-déclaration d'une infraction grave en l'absence d'un accord préalable (article 316), bien que, parmi les infractions incluses, une seule, définie à l'article 290.4, se rapporte à la corruption. Par ailleurs, les autorités russes ont fait état des dispositions de la loi fédérale sur l'administration publique qui interdisent aux fonctionnaires d'appliquer un ordre illégal et leur font obligation, en cas de doute, de soumettre une déclaration écrite à ce sujet au supérieur hiérarchique compétent. L'EEG a également été informée que les fonctionnaires sont tenus de déclarer à leur supérieur hiérarchique toute tentative de corruption les concernant (décret présidentiel n° 269 du 3 mars 2007).

### Procédures disciplinaires

278. Aux termes des articles 57 et 59 de la loi fédérale sur l'administration publique, l'imposition effective d'une sanction disciplinaire doit être précédée d'une enquête officielle ouverte sur décision d'un représentant de l'administration publique ou suite au recours déposé par un fonctionnaire. Cette enquête doit être menée par l'unité de l'administration publique concernée qui est chargée des questions administratives et de gestion des ressources humaines ; elle doit aussi être conduite avec la participation de représentants d'un service d'aide légale et du comité syndical élu de l'administration publique en question.
279. Les sanctions disciplinaires à l'égard des employés de la fonction publique sont prises par un cadre de l'administration publique d'un rang suffisamment élevé pour prendre des décisions en matière de recrutement. La procédure et la sanction disciplinaires n'excluent pas la possibilité d'une enquête pénale et l'ouverture de poursuites conformément au Code de procédure pénale. En pareil cas, les éléments recueillis pendant l'enquête disciplinaire peuvent être utilisés au cours de l'enquête pénale ultérieure. L'article 57 de la loi sur la fonction publique prévoit les sanctions disciplinaires suivantes : notification, réprimande, avertissement officiel, mutation, renvoi de la fonction publique. Le Code du travail (loi fédérale n° 197-FZ de 2001) énumère aussi plusieurs sanctions disciplinaires.
280. Les autorités russes n'ont pas fourni à l'EEG de données statistiques sur l'application de mesures disciplinaire dans l'administration publique.

#### **b. Analyse**

281. La Russie est actuellement engagée dans un processus général de réforme visant à moderniser l'administration publique du pays. Cette réforme, selon les renseignements fournis à l'EEG, a pour objectif global de créer une administration publique efficace reposant sur les critères fondamentaux suivants : professionnalisme, qualité et accessibilité. L'EEG est d'avis que les mesures prévues dans la Stratégie de réforme de l'administration publique 2006-2008, qui a été prolongée par une phase de mise en œuvre qui couvrira les années 2009-2010 et qui a aussi été confirmée récemment dans le Plan national de lutte contre la corruption, forment une politique anti-corruption cherchant véritablement à s'attaquer aux racines de la corruption. Comme l'ont indiqué les représentants officiels rencontrés par l'EEG, pour combattre efficacement la corruption, il est nécessaire d'identifier les « zones grises » (ou « foyers de corruption ») au sein

de l'administration publique. L'EEG note que les réformes prévues ou en cours portent en grande partie sur l'adoption de textes de loi ou l'amendement de la législation existante. Il va sans dire que les réformes de grande ampleur qui sont aujourd'hui nécessaires en Russie ne peuvent se limiter à la promulgation de textes de loi et qu'elles requièrent une phase de mise en œuvre à grande échelle. Etant donné la complexité de l'administration publique russe et le nombre des personnels concernés, il est clair que toute réforme fondamentale doit s'appuyer sur une approche à long terme. C'est pourquoi l'EEG est d'avis que les indications fournies par les autorités russes sur le calendrier du processus de mise en œuvre pèchent par excès d'optimisme. La mise en œuvre efficace des réformes administratives, y compris le suivi des résultats, constitue aujourd'hui un défi essentiel pour les autorités russes. Les préoccupations de l'EEG à cet égard ont déjà été formulées plus haut au chapitre I (« Vue d'ensemble des politiques anti-corruption en Russie »), dans lequel l'équipe d'évaluation recommande notamment la mise en place de mécanismes pour évaluer l'impact effectif des mesures de lutte contre la corruption dans les secteurs concernés, l'administration publique – en tant que distincte des organes d'application de la loi et du secteur judiciaire en général – constituant évidemment l'un des secteurs importants à cet égard (voir paragraphe 60).

282. Les autorités russes n'ont pas fourni à l'EEG une définition précise de notions telles que « les fonctionnaires » ou « les agents du secteur public », bien que tous les employés du secteur public ne soient pas fonctionnaires. Il semblerait néanmoins que certains textes de loi administratifs ne s'appliquent pas à certains officiels de haut niveau et il n'apparaît pas clairement s'il existe réellement en Russie un concept général d'« agents du secteur public » (une liste des personnes appartenant à cette catégorie figurerait dans un décret présidentiel). Afin d'assurer l'application la plus large possible des réformes administratives, les autorités russes devraient définir clairement le statut de tous les employés / agents publics concernés. A cet égard, l'EEG recommande **de faire en sorte que les réformes de l'administration publique visant à lutter contre la corruption s'appliquent à un large éventail d'employés / agents publics et non uniquement à la catégorie restreinte des « fonctionnaires »**.
283. La Constitution affirme explicitement la nécessité de la transparence de l'administration publique et de l'accès à l'information à caractère public. Cette question importante est également couverte dans certaines lois et réglementations complémentaires ; cependant, il n'existe pas de législation uniforme et détaillée à ce propos. Au moment de la visite de l'EEG, le projet de loi sur l'accès à l'information n'avait toujours pas été adopté. L'équipe d'évaluation a été informée de plusieurs tentatives pour adopter une législation en ce sens : en 1996, en 2002, en 2004-2005 et plus récemment, après deux lectures à la Douma, en 2007 et en avril 2008. Toutefois, l'EEG n'a pas été en mesure d'obtenir des informations concrètes sur le contenu détaillé du projet de loi.
284. Les représentants officiels rencontrés par l'EEG lui ont communiqué des informations suggérant que, malgré les progrès accomplis à certains égards (par exemple grâce à la publication de l'information sur l'Internet), le public se heurte toujours en pratique à certaines difficultés pour accéder à l'information et, bien qu'il existe des moyens de recours en cas de refus de communiquer des informations, très peu de personnes s'en prévalent en raison de la lourdeur et de la durée de la procédure. D'un autre côté, toujours selon les représentants officiels et aussi certains représentants des médias, l'accès des médias à l'information est réglementé de façon distincte et constitue donc moins un problème, tout au moins à l'échelon fédéral.
285. L'EEG souligne que la transparence est un outil essentiel dans la lutte contre la corruption et que l'adoption d'une législation détaillée sur l'accès à l'information publique est un objectif important à poursuivre en Russie. Premièrement, cette législation doit préciser le type d'information devant

être considérée comme publique afin d'éviter dans la mesure du possible que les autorités ne disposent d'une latitude excessive dans l'application de la loi. Deuxièmement, cette législation doit être accompagnée de mesures adéquates garantissant la possibilité de contester, par le biais d'un mécanisme indépendant, le refus des autorités de fournir des informations. De plus, la législation sur l'accès à l'information publique doit s'appliquer indifféremment à tous les représentants du grand public, y compris les médias. La mise en place de cette législation doit être suivie d'une phase de mise en œuvre qui nécessitera probablement un effort massif de formation de l'ensemble des personnels concernés au sein de l'administration publique à l'échelon central, régional et local. L'EEG recommande par conséquent **d'adopter en priorité une législation globale détaillée sur l'accès à l'information publique et prendre ensuite des mesures appropriées pour assurer l'application de cette législation dans l'ensemble de l'administration publique et, en particulier, surveiller de façon adéquate sa mise en œuvre.**

286. En ce qui concerne la justice administrative, il n'existe pas actuellement en Russie de tribunaux traitant spécifiquement des questions de droit administratif. Les affaires administratives sont traitées par les tribunaux généralistes et, dans le cas des litiges commerciaux ou des différends entre sociétés, par les tribunaux commerciaux « d'arbitrage ». La discussion se poursuit depuis plusieurs années sur la création de tribunaux administratifs ; deux projets de loi ont été élaborés par des institutions différentes. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG lui ont déclaré que le système actuel – dans lequel les questions administratives sont traitées par les tribunaux généralistes et par des tribunaux commerciaux « d'arbitrage » dotés d'un certain degré de spécialisation – est à leur avis insuffisant, d'autant plus que la législation et les procédures administratives deviennent de plus en plus détaillées et que les structures de l'administration publique mises en place dans un but de bonne gouvernance risquent de conduire à une complexification des affaires requérant des connaissances juridiques spécialisées de la part des juges. L'EEG comprend que la création de tribunaux administratifs requiert un planning soigneusement préparé et un déblocage de ressources importantes. L'EEG recommande par conséquent **de poursuivre les efforts pour améliorer les procédures administratives et judiciaires pour faire appel contre les arrêts et décisions de l'administration publique et d'envisager, en tant qu'objectif à long terme, la création d'un système de tribunaux administratifs spécialisés.**

287. Le recrutement du personnel de l'administration publique constitue aussi un domaine de préoccupation, qui a d'ailleurs été soulevé par les représentants officiels rencontrés par l'EEG. L'équipe d'évaluation note que la réglementation concernant le recrutement des fonctionnaires semble adaptée : les postes vacants doivent être rendus publics ; la sélection et le recrutement des fonctionnaires s'effectuent sur une base concurrentielle. D'autre part, des règles spécifiques prévoient la disqualification automatique de certains candidats, notamment les personnes ayant été condamnées pour une infraction pénale ou qui refusent de se soumettre à une enquête de sécurité, les personnes qui présentent des documents falsifiés, et aussi en cas de conflit d'intérêts, par exemple lorsqu'un parent proche occupe des fonctions connexes. L'EEG, cependant, a été informée que ces règles sont souvent ignorées en pratique ; elle note en outre que d'autres catégories d'emplois publics, notamment les emplois contractuels, sont moins réglementées. L'EEG note aussi que le Plan national de lutte contre la corruption prévoit, entre autres choses, l'introduction de critères spéciaux pour le recrutement des employés du secteur public. Les représentants de la Chambre publique ont déclaré que les procédures de recrutement sont en pratique généralement insatisfaisantes et ne garantissent pas la sélection des meilleurs candidats ; ils ont souligné la nécessité de prendre des mesures pour créer une « administration plus propre ». L'EEG recommande donc **prendre des mesures vigoureuses pour assurer que le recrutement des fonctionnaires se déroule en pratique conformément aux principes énoncés dans la législation pertinente (par exemple, publication des postes vacants,**

**concurrence équitable entre les candidats et évitement des conflits d'intérêts) et pour assurer que ces principes soient aussi respectés, le cas échéant, lors du recrutement des autres catégories d'employés de l'administration publique.**

288. La législation fédérale contient une série de règles visant à prévenir les conflits d'intérêts dès le stade du recrutement, comme indiqué ci-dessus, ainsi que des règles s'appliquant aux fonctionnaires en activité, qui restreignent par exemple les revenus secondaires et les activités commerciales des fonctionnaires. Les conflits d'intérêts tiennent aussi une place importante dans la réforme en cours, par exemple en relation avec l'absence d'un système général de rotation du personnel. La rotation existe uniquement pour certains postes dans les secteurs à haut risque et au sein de certaines administrations publiques comme celles des douanes et des impôts. L'introduction d'un système de rotation régulière semble être envisagée dans le Plan national de lutte contre la corruption, ce dont l'EEG se félicite. Par contre, la loi sur l'administration publique de la Fédération de Russie interdit actuellement aux ex-fonctionnaires d'occuper certains postes dans le secteur privé (« pantouflage ») pendant une période de deux ans après leur départ de la fonction publique. L'EEG n'est pas en mesure d'énumérer l'ensemble des mesures spécifiques déjà en place ou qui manquent encore pour prévenir les conflits d'intérêts. Cependant, elle ne peut ignorer les critiques formulées à ce sujet par des représentants officiels – et aussi des représentants de la société civile – selon lesquels certaines des règles en place ne sont pas d'une portée suffisante pour couvrir la totalité des fonctions publiques pertinentes ainsi que les parents proches des fonctionnaires ; plus grave encore, les règles en question ne seraient souvent pas appliquées en pratique. Les représentants russes ont également indiqué à l'EEG que les mécanismes de contrôle sont à leur avis tout à fait insuffisants ; par exemple, les restrictions portant sur les emplois que peuvent occuper les ex-fonctionnaires après leur départ de la fonction publique (« vases communicants ») ne donnent pas lieu à un contrôle suffisant, ni à des sanctions en cas de non-respect. En ce qui concerne les règles de divulgation des intérêts économiques des fonctionnaires, l'équipe d'évaluation a appris que les fonctionnaires doivent soumettre leur déclaration annuelle d'impôt sur le revenu à l'administration dont ils dépendent et que cette déclaration est couramment mise à la disposition des médias à la fin de l'année (avec l'accord du fonctionnaire). L'EEG n'a pas obtenu d'informations suffisantes lui permettant de déterminer quelles personnes sont effectivement soumises à l'obligation de divulguer leurs actifs, quels actifs particuliers doivent être divulgués et quel type de contrôle s'applique aux déclarations. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande de **passer en revue les mesures existantes visant à prévenir les conflits d'intérêts afin de préciser leur champ d'application à l'égard des agents publics et des membres de leur famille, de remédier aux lacunes identifiées et d'assurer une pleine application en pratique des mesures nécessaires.**

289. Plusieurs textes de loi réglementent l'acceptation de cadeaux. La discussion avec les autorités russes à ce propos a porté essentiellement sur l'article 575 du Code civil qui interdit aux fonctionnaires d'accepter les cadeaux, à l'exception des « cadeaux ordinaires » d'une valeur ne dépassant pas cinq fois le salaire minimum (environ 500 RUR (14 EUR)). Cette disposition tient compte de la tradition solidement établie en Russie qui veut que l'on offre un cadeau dans certaines situations, par exemple au personnel des établissements médicaux, éducatifs ou de protection sociale. Etant donné la position de principe adoptée par le GRECO sur ce point, l'EEG est préoccupée par cette disposition dans la mesure où l'acceptation de cadeaux d'une certaine valeur pourrait apparaître comme encouragée par la législation actuelle. Par conséquent, l'EEG recommande **d'éliminer la pratique consistant à accepter des cadeaux substantiels, sous quelque forme que ce soit, dans l'administration publique et d'examiner la possibilité de supprimer la justification légale de ces cadeaux figurant à l'article 575 du Code civil.**

290. Aucun texte législatif ou réglementaire n'impose aux fonctionnaires et aux autres agents publics l'obligation générale de faire une déclaration en cas de soupçons de corruption. Il n'est pas non plus prévu de modifier cette situation dans le cadre de la réforme en cours. L'article 316 du CP (dissimulation d'infractions graves) a été mentionné dans ce contexte mais cette disposition couvre uniquement certaines infractions (les infractions de corruption, à l'exception de la corruption passive dans le secteur public, incriminée à l'article 290 du CP) et présuppose un acte positif de dissimulation de la part de la personne qui détient l'information. Les autorités russes ont également indiqué que, aux termes du décret présidentiel n° 269 du 3 mars 2007, les fonctionnaires sont tenus d'informer leur supérieur de toute tentative de corruption les concernant. Par ailleurs, l'EEG a été informée que, puisque la législation de la Fédération de Russie n'oblige pas les fonctionnaires et les autres employés / agents publics à déclarer les fautes professionnelles dont ils ont connaissance, y compris celles qui présentent potentiellement un aspect de corruption, aucun texte législatif ou réglementaire ne prévoit de mesures spécifiques pour protéger les déclarants de toute forme de discrimination déguisée ou d'autres conséquences négatives, notamment en ce qui concerne leur carrière. Les autorités russes, cependant, ont souligné que ces personnes seraient pleinement couvertes par les dispositions générales protégeant les victimes, les témoins et les autres personnes impliquées dans une procédure pénale.
291. La détection des infractions de corruption est l'une des principales difficultés de la lutte contre la corruption et le GRECO a souligné de façon répétée la nécessité pour les Etats membres d'inciter les agents publics et les fonctionnaires à déclarer les infractions de corruption et d'autres infractions apparentées dont ils peuvent avoir connaissance dans leur travail quotidien. Une telle incitation est d'une importance cruciale pour rompre le silence qui tend à s'instaurer autour de la corruption et renforcer le sentiment de responsabilité du personnel à tous les niveaux de l'administration publique. L'EEG est fermement convaincue de l'importance de cette recommandation dans le cas de la Russie (bien qu'elle ait appris que les « donneurs d'alerte » sont appelés « indicateurs » en Russie, terme qui a évidemment une connotation assez négative). La déclaration des soupçons de corruption peut prendre la forme d'une obligation ; cependant, elle ne doit pas nécessairement constituer une norme contraignante. L'introduction d'une obligation de déclaration permettrait de mettre en évidence l'importance d'une protection spécifique des déclarants mais une telle protection est fortement nécessaire même lorsque la déclaration n'est pas obligatoire. En outre, la mise en œuvre de programmes de sensibilisation et de formation portant sur les obligations de déclaration et leurs modalités est à cet égard indispensable. L'EEG recommande **d'introduire des règles / lignes directrices exigeant clairement des employés / agents publics qu'ils fassent une déclaration en cas de soupçons de corruption, d'assurer une protection spécifique aux personnes qui déclarent de bonne foi des soupçons de corruption dans l'administration publique (« donneurs d'alerte ») pour éviter des conséquences négatives à leur égard, et d'apporter une formation systématique en ce domaine à l'ensemble des personnels concernés.**
292. Les Codes de conduite/d'éthique complètent utilement la législation et les autres normes en précisant les normes de conduite que doivent respecter les agents de l'administration publique. Un Code d'éthique ou de conduite offre la possibilité de regrouper les normes et standards découlant de la législation et des pratiques en présentant de façon positive les comportements requis, par opposition aux dispositions légales qui traitent plutôt des comportements interdits. Comme le montrent les pratiques d'un certain nombre de membres du GRECO, les codes de conduite / d'éthique sont utiles aux employés / agents publics dans leurs activités quotidiennes et doivent être faciles à comprendre. Ces instruments de « droit mou » (*soft law*) doivent en outre être des textes évolutifs adaptés aux besoins de chaque administration et accompagnés

d'activités pertinentes de formation ou de recyclage. L'EEG note le point de vue des autorités russes selon lequel la loi sur l'administration publique et les 19 décrets présidentiels et gouvernementaux constitueraient en fait un « Code d'éthique » de l'administration publique en Russie. Néanmoins l'EEG est fermement convaincue que l'adoption d'un Code général de conduite / d'éthique élaboré à la lumière de la constitution, de la législation et des autres normes pertinentes – et précisant clairement en termes positifs les comportements appropriés aux emplois du secteur public – constituerait un instrument utile pour tous les employés / agents publics, compte tenu en particulier des réformes importantes envisagées dans l'administration publique. L'EEG recommande **d'élaborer et de promulguer un modèle de Code de conduite / d'éthique pour les employés / agents publics, fonctionnaires y compris, pouvant être adapté afin de tenir compte des besoins spécifiques des différents secteurs de l'administration publique et d'assurer son application concrète, y compris en offrant une formation adéquate à l'ensemble des personnels concernés.** L'EEG rappelle à cet égard l'importance de la Recommandation n° R(2000)10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les codes modèles de conduite pour les agents publics.

## **VI. PERSONNES MORALES ET CORRUPTION**

### **a. Description de la situation**

#### Définition des personnes morales (personnes morales)

293. Le Code civil de la Fédération de Russie contient la réglementation de base en ce qui concerne les relations entre citoyens et personnes morales. L'Etat et les entités constitutives, ainsi que les entités municipales, peuvent aussi entrer dans des relations régies par le Code civil.
294. Les personnes morales qui disposent de la capacité juridique sont soit des organisations à but lucratif, soit des organisations à but non lucratif. Les organisations à but lucratif peuvent être constituées sous la forme de partenariats économiques et de coopératives de production ou d'entreprises unitaires nationales ou municipales. Les organisations à but non lucratif peuvent être établies sous la forme de coopératives de consommateurs, d'associations civiles ou religieuses financées par la collecte de fonds ou à partir d'autres sources, et aussi sous d'autres formes définies par la loi. Les organisations à but non lucratif sont autorisées à engager des activités commerciales uniquement dans la mesure où cela les aide à atteindre leurs buts, sous leur dénomination légale et selon des modalités conformes à leurs buts.
295. Aux termes de l'article 48 du Code civil, une personne morale est une entité qui détient ou assure la gestion économique ou opérationnelle de biens spécifiques, qui peut répondre de ses obligations sur ces biens et qui peut acquérir ou exercer en son nom propre des droits de propriété et d'autres droits personnels, s'acquitter de ses devoirs et apparaître comme plaignant ou défendeur devant un tribunal. Les personnes morales doivent se soumettre à un audit ou à une évaluation indépendante.
296. Aux termes de l'article 49 du Code civil, une personne morale jouit des droits civils correspondant aux buts de ses activités, tels que définis dans les documents de fondation, et doit s'acquitter des obligations découlant de ses activités. Une personne morale obtient la capacité légale dès sa création et celle-ci ne cesse que lorsque l'entité est rayée du registre central des personnes morales.

297. Les catégories les plus importantes d'*personnes morales à but lucratif* sont les suivantes en Russie :
- partenariats économiques et sociétés de capitaux (article 66 du Code civil) ;
  - sociétés en nom collectif (article 69 du Code civil) ;
  - sociétés en commandite simple (article 82 du Code civil) ;
  - sociétés à responsabilité limitée (article 87 du Code civil) ;
  - sociétés à responsabilité additionnelle (article 95 du Code civil) ;
  - sociétés par actions, ouvertes ou fermées (article 96 du Code civil) ;
  - sociétés filiales et succursales (articles 105 et 106 du Code civil) ;
  - coopératives de producteurs (article 107 du Code civil) ;
  - entreprises unitaires de l'Etat et des municipalités (article 113 du Code civil).
298. Le statut légal, la procédure de création, l'activité, la réorganisation et la liquidation des organisations à but non lucratif en tant qu'personnes morales, la Constitution et la disposition de leurs biens, les droits et obligations des fondateurs, leur gestion et le soutien éventuel qu'elles peuvent recevoir de l'Etat et des organes municipaux sont définis dans la loi fédérale sur les organisations à but non lucratif (n° 7-FZ du 12 janvier 1996).
299. Les catégories les plus importantes d'*organisations à but non lucratif* sont les suivantes en Russie :
- coopératives de consommateurs [cf. loi fédérale sur les coopératives créées par des citoyens dans un but de crédit à la consommation (n° 117-FZ du 7 août 2001) et loi fédérale sur les coopératives de logement (n° 215-FZ du 30 décembre 2004)] ;
  - associations de propriétaires (cf. Code du logement de la Fédération de Russie, 2004) ;
  - associations civiles et religieuses (cf. Code civil, loi fédérale sur la liberté de conscience et les associations religieuses [n° 125-FZ du 26 septembre 1997) et loi fédérale sur les associations civiles (n° 82-FZ du 19 mai 1995)] ;
  - fondations (article 118 du Code civil) ;
  - institutions autonomes [cf. Code civil et loi fédérale sur les institutions autonomes (n° 174-FZ du 3 novembre 2006)] ;
  - regroupements créés par fusion d'personnes morales (associations et alliances).

### Création et enregistrement

300. Aux termes de l'article 52 du Code civil, une personne morale doit opérer sur la base d'un règlement, de l'acte fondateur et d'un règlement, ou du seul acte fondateur. Les personnes morales autres que les organisations à but non lucratif peuvent opérer sur la base des dispositions générales régissant la catégorie d'organisation à laquelle elles appartiennent. L'acte fondateur d'une personne morale doit être signé – et le règlement approuvé – par les membres fondateurs (participants). Une personne morale créée conformément au Code civil par un fondateur unique doit opérer sur la base du règlement approuvé par lui.
301. L'acte fondateur d'une personne morale doit préciser le nom de l'entité (et sa forme organisationnelle), son siège social, le mode de gestion des activités de la personne morale, ainsi que les autres renseignements exigés par la loi pour les entités de la même catégorie. L'acte fondateur d'une organisation à but non lucratif, d'une entreprise unitaire et aussi, dans les cas prévus par la loi, d'une organisation à but lucratif doit indiquer l'objet et les buts de l'activité de la



- personne morale. Dans cet acte, les fondateurs assument les obligations résultant de la création de la personne morale, précisent la part prise par chacun d'eux à la création de l'entité en vue de leurs activités communes et définissent les modalités de transfert de leurs biens à l'entité et leurs modalités de participation à ses activités. L'acte fondateur doit aussi fixer les conditions et procédures de répartition des profits et des pertes entre les participants, de gestion des activités de la personne morale et de retrait éventuel des participants.
302. Tout amendement de l'acte fondateur devient effectif à l'égard des tiers dès son enregistrement public et, dans certains cas précisés par la loi, dès la notification de l'amendement à l'organe chargé de l'enregistrement public. Cependant, une personne morale et ses fondateurs (participants) ne peuvent se prévaloir dans leurs relations avec un tiers du fait qu'un amendement n'a pas été enregistré, dès lors que ce tiers a tenu compte de l'amendement en question.
303. Une personne morale doit être enregistrée auprès de l'organe public autorisé conformément à la procédure définie dans la loi sur l'enregistrement public des personnes morales. Les données d'enregistrement doivent être portées sur le registre central des personnes morales qui est ouvert au public (article 51 du Code civil). En vertu de la résolution gouvernementale n° 438 de 2002 sur le registre central des personnes morales, les renseignements suivants doivent être publiés sur le site Internet de l'administration fédérale des impôts : le nom de la personne morale, son numéro d'identification fiscale, son numéro officiel et sa date d'enregistrement, ainsi que son adresse.
304. Une personne morale existe légalement dès son inscription au registre central des personnes morales. L'enregistrement public des personnes morales est régi par la loi fédérale sur l'enregistrement public des personnes morales et des entrepreneurs indépendants (n° 129-FZ de 2001). Aux termes de cette loi (article 1), l'enregistrement est effectué par un organe exécutif fédéral autorisé qui transcrit sur le registre central les renseignements concernant la création, la restructuration ou la mise en liquidation des personnes morales. En vertu de la résolution gouvernementale n° 506 du 30 novembre 2004 sur l'adoption de la réglementation concernant l'administration fédérale des impôts, cette administration et ses organes territoriaux sont autorisés à effectuer l'enregistrement des personnes morales.
305. L'enregistrement public d'une personne morale doit être effectué dans un délai de cinq jours ouvrés à compter du dépôt des documents auprès de l'organe d'enregistrement situé au lieu du siège de l'organe exécutif permanent spécifié par les fondateurs dans leur demande d'enregistrement ou, en l'absence d'un tel organe exécutif, de l'organe ou de la personne autorisé à agir au nom de la personne morale sans procuration conformément à l'article 8 de la loi fédérale sur l'enregistrement public des personnes morales et des entrepreneurs indépendants. L'enregistrement public (inscription sur le registre central des personnes morales) relève de la seule responsabilité des autorités fiscales. Cependant, aux termes de la loi fédérale sur l'enregistrement public des personnes morales et des entrepreneurs indépendants, la législation fédérale peut établir des modalités spéciales pour l'enregistrement de certaines personnes morales, ce qui est le cas par exemple pour les banques et les organisations à but non lucratif. La décision d'enregistrer une telle entité est prise par l'organe compétent (Banque de Russie ou *Rosregistration*) mais l'inscription des renseignements sur le registre est effectuée par l'autorité fiscale.
306. Les personnes physiques suivantes peuvent représenter une personne morale aux fins de l'enregistrement : le chef de l'organe exécutif permanent de la personne morale ou une autre personne autorisée à agir au nom de la personne morale sans procuration, le ou les membres fondateurs de la personne morale, l'administrateur désigné par l'autorité de la concurrence ou le

chef de la commission de liquidation (liquidateur) de la personne morale et toute autre personne munie des pouvoirs requis par un texte de loi fédérale ou la décision d'un organe national ou municipal spécifiquement autorisé. La demande présentée à l'organe d'enregistrement doit être signée par le demandeur et certifiée par un notaire. Le demandeur doit y joindre les renseignements figurant sur sa pièce d'identité.

307. Pour l'enregistrement d'une personne morale, il faut présenter une demande d'enregistrement officiel signée par le demandeur et dans laquelle celui-ci doit confirmer que les documents présentés sont conformes aux dispositions légales en vigueur, l'acte de constitution de la personne morale (compte-rendu de réunion, contrat, etc.), les statuts (original ou copie certifiée par un notaire), un extrait du registre des personnes morales étrangères si le fondateur est une personne morale étrangère et un document confirmant le versement des droits requis. Aux termes de l'article 23 de la loi fédérale sur l'enregistrement public des personnes morales et des entrepreneurs indépendants, l'enregistrement d'une personne morale peut être refusé en cas de non-présentation de certains des documents requis, de présentation des documents à un organe d'enregistrement inadéquat, ou de modifications des documents constitutifs d'une personne morale soumise à liquidation ou dont le fondateur est une personne morale soumise à liquidation ou une entité tenue de faire enregistrer les personnes morales qui résultent de sa restructuration.
308. Aux termes de l'article 24.1 de la loi fédérale sur l'enregistrement public des personnes morales et des entrepreneurs indépendants, les agents des organes d'enregistrement sont responsables en cas de refus non motivé de procéder à l'enregistrement d'une personne morale, de non-enregistrement dans les délais prescrits ou d'une autre violation des normes d'enregistrement établies par la loi fédérale, et aussi en cas de refus illicite de fournir en temps opportun des données et documents inclus dans le registre public ou d'autres documents prévus par la législation fédérale. Il s'agit là d'une disposition générale : la responsabilité des infractions pertinentes est définie dans d'autres textes de loi comme le Code des infractions administratives (inscription tardive ou inexacte d'une personne morale sur le registre central) qui prévoit des sanctions – amendes – pouvant aller jusqu'au renvoi de la fonction publique. Les autorités russes ont indiqué à l'EEG que les litiges à ce sujet en instance devant un tribunal d'arbitrage ne sont pas très nombreux car l'enregistrement d'une personne morale ne peut être refusé que pour trois motifs et l'organe d'enregistrement ne procède pas à l'interprétation légale des documents qui lui sont présentés aux fins de l'enregistrement.
309. D'autre part, aux termes de l'article 169 du Code pénal, le refus illicite d'un agent public d'enregistrer une personne morale peut être sanctionné par une amende, par la privation du droit à exercer certaines fonctions ou par une peine de travail forcé. Le même acte, s'il est commis en violation d'une décision judiciaire légalement applicable et provoque des dommages importants, peut entraîner la privation du droit d'exercer certaines fonctions ou de mener certaines activités, d'une amende, d'une peine de travail de 180 à 240 heures ou d'une peine d'emprisonnement (deux ans). Aux termes de la loi fédérale sur l'enregistrement public des personnes morales et des entrepreneurs indépendants, l'organe d'enregistrement est tenu, en cas de faute, de rembourser les dommages provoqués par le refus d'enregistrer une personne morale (article 24). La législation n'établit pas de règles spécifiques pour ce type d'indemnisation ; les dispositions générales du Code civil s'appliquent en pareil cas. La loi précitée (article 25) stipule que le demandeur, la personne morale et/ou l'entrepreneur indépendant doit être tenu pour responsable en cas de non-présentation ou de présentation tardive des renseignements nécessaires à l'enregistrement officiel et aussi en cas de présentation de données inexactes ou falsifiées.

310. Le registre public comprend des informations sur la création, la restructuration et la liquidation des personnes morales, l'obtention par des personnes physiques du statut d'entrepreneur indépendant, la cessation d'activité de personnes physiques en tant qu'entrepreneurs indépendants, ainsi que d'autres renseignements sur les personnes morales et les entrepreneurs indépendants accompagnés des pièces justificatives. Le registre est ouvert ; les informations et les documents qu'il contient sont accessibles au public, à l'exception de certaines informations d'accès restreint. L'EEG a été informée à cet égard que tout individu a accès au registre et peut donc solliciter, à ses frais, certaines informations contenues dans le registre sans avoir à justifier d'un intérêt particulier ; le site de l'administration fédérale des impôts, qui est accessible à tous, contient des informations moins détaillées sur le registre central (qui comprend en fait deux registres : le premier pour les « personnes morales » et le second pour les « entrepreneurs indépendants »). Le numéro, la date d'émission et l'organe émetteur des documents certifiant l'identité de personnes physiques, ainsi que les renseignements relatifs aux comptes bancaires d'une personne morale ou d'un entrepreneur indépendant, peuvent être communiqués uniquement aux organes de l'Etat et aux organes chargés de gérer des fonds non-budgétaires de l'Etat, dans les cas et selon la procédure établie par le gouvernement, qui n'est pas une procédure publique.

#### Limitations à l'exercice de fonctions au sein des personnes morales

311. Le Code pénal (article 47) prévoit comme sanction pénale la privation du droit d'exercer certaines fonctions (au sein de l'administration publique) ou de mener certaines activités. Cette interdiction peut être imposée comme sanction principale pour une durée de un à cinq ans ou comme sanction complémentaire pour une durée de six mois à trois ans. Lorsqu'elle est imposée comme sanction complémentaire, l'interdiction prend effet au terme de la sanction principale, c'est-à-dire après la période d'emprisonnement. Dans la partie spéciale du Code pénal, l'interdiction d'exercer certaines fonctions est explicitement conçue comme sanction principale ou complémentaire dans un certain nombre d'infractions de corruption, dont la corruption active et passive dans le secteur privé (article 204 du CP), l'abus de fonctions officielles (article 285 du CP), la corruption passive (article 290 du CP) et la fraude grave (article 292, par.2, du CP). Les dispositions réprimant le blanchiment de capitaux (article 174 du CP) et la corruption active (article 291 du CP) ne prévoient pas de sanction de ce type. Néanmoins, aux termes de la règle générale énoncée à l'article 47, paragraphe 3, du CP, l'interdiction d'exercer certaines fonctions peut aussi être imposée comme sanction complémentaire en relation avec des infractions qui ne sont pas explicitement mentionnées dans la partie spéciale du Code pénal si le tribunal juge une telle mesure appropriée. D'autre part, le Code des infractions administratives (CIA) prévoit la possibilité d'imposer comme sanction administrative l'interdiction d'occuper un poste dirigeant au sein d'une personne morale pendant une durée de six mois à trois ans (articles 3.2 et 3.11 du CIA). Le même Code prévoit aussi l'imposition d'une amende administrative au cas où une personne frappée d'une telle interdiction participerait à la direction d'une personne morale (article 14.23 du CIA).

#### Responsabilité et sanctions à l'encontre des personnes morales

312. En vertu des règles générales énoncées à l'article 19 du CP, la responsabilité pénale s'applique uniquement aux personnes physiques. Les autorités russes ont indiqué à ce propos qu'il n'est pas actuellement envisagé d'étendre la responsabilité pénale aux personnes morales.
313. Aux termes de l'article 1068 du Code civil, cependant, une personne morale peut voir sa responsabilité civile (ou pécuniaire) engagée du fait de dommages causés par ses employés

dans l'exercice de fonctions officielles, y compris en relation avec des actes de corruption passive ou de corruption dans une organisation à but lucratif, et ceci que la responsabilité pénale de la personne qui s'est laissée corrompre soit établie ou non. Aux termes des articles 28 et 29 du Code civil, les personnes morales sont individuellement responsables de leurs obligations. Par conséquent, il est possible de poursuivre une personne morale pour dommages-intérêts. Par ailleurs, les dispositions relatives à l'enrichissement abusif (articles 1102, 1103 et 1107 du Code civil) peuvent être appliquées aux personnes morales ; en cas de transaction commerciale contraire à la loi, à l'ordre public ou à la morale publique ou incompatible avec eux, et par conséquent nulle et non avenue, les deux parties peuvent être privées de la totalité des bénéfices qui découlent des activités de corruption (article 169 du Code civil).

314. Les personnes morales sont aussi responsables des infractions administratives. La responsabilité administrative des personnes morales est établie aux articles 2.10 et 3.2 du Code des infractions administratives. Il est actuellement envisagé d'amender le Code afin d'introduire la responsabilité administrative des personnes morales en cas d'infraction de corruption commise en leur nom ou à leur profit, conformément au Plan national de lutte contre la corruption.
315. Les principes qui régissent actuellement la responsabilité administrative des personnes morales sont définis dans le Code des infractions administratives (CIA) et dans la législation relative aux infractions administratives adoptée dans les différentes régions de la Fédération. Aux termes de l'article 3.2 du CIA, une personne morale peut se voir imposer diverses sanctions administratives telles que l'avertissement, l'amende administrative, la confiscation de l'instrument ou de l'objet de l'infraction administrative ou la suspension administrative des activités.
316. En vertu de l'article 13 de la loi fédérale sur la lutte contre la légalisation (blanchiment) des produits du crime et le financement du terrorisme (n° 115-FZ du 7 août 2001), les organisations qui conduisent des transactions portant sur des fonds ou d'autres actifs et dont l'activité requiert l'obtention d'une licence peuvent se voir retirer leur licence. En cas de violation de la législation sur le blanchiment de capitaux, la responsabilité administrative d'une personne morale peut être engagée conformément à l'article 15.27 du CIA.

#### Déductibilité fiscale

317. La législation fiscale de la Fédération de Russie ne prévoit aucune déduction fiscale, ni diminution de la base fiscale en relation avec le versement de pots de vin ou de « dessous de table ». Les critères de réduction de la base fiscale sont définis uniquement dans le Code des impôts et l'application de ces critères doit être justifiée dans chaque cas. Aucun des critères prévus dans le Code ne se rapporte directement ou indirectement aux « dessous de table ».

#### Administration fiscale

318. Les services fiscaux et les organes d'application de la loi sont tenus de s'informer mutuellement, selon les modalités définies dans les accords établis entre eux, des infractions à la législation fiscale et des renseignements dont ils disposent à ce sujet, des mesures prises et des contrôles fiscaux mis en œuvre, et aussi d'échanger toute autre information nécessaire (article 82 du Code des impôts). L'article 30.4 du Code des impôts stipule que les autorités fiscales, les organes exécutifs fédéraux, les organes exécutifs régionaux, les organes des autorités locales et les organes non budgétaires de l'Etat doivent coopérer entre eux dans l'exercice de leurs fonctions et dans la mise en œuvre des obligations définies dans le Code et d'autres textes de loi.

319. La procédure régissant l'accès des organes d'application de la loi à l'information fiscale est définie dans un certain nombre de textes de loi, notamment les lois sur la Milice, les procureurs publics, la comptabilité et le blanchiment de capitaux.
320. L'EEG a été informée que l'administration fédérale des impôts et le service fédéral de sécurité ont conduit cinq opérations conjointes dans des banques en 2006-2007. Ces opérations avaient pour but de détecter les activités de blanchiment de capitaux sous forme de virements en espèces liés à la fraude fiscale. 51 organisations ont dû suspendre leurs transactions à l'issue de ces opérations.
321. Aux termes de la loi fédérale sur les activités opérationnelles de recherche (n° 144-FZ du 12 août 1995) et du chapitre 11 du Code de procédure pénale, les organes d'application de la loi (procureurs, enquêteurs, officiers judiciaires) peuvent requérir les informations, pièces et documents (ainsi que leurs copies) dont ils ont besoin, y compris les informations couvertes par le secret fiscal.
322. Aux termes de l'article 102 du Code des impôts, toute information de nature fiscale obtenue par les services des impôts, les organes d'application de la loi, les organes non budgétaires de l'Etat ou l'administration des douanes doit être considérée comme confidentielle. L'accès à ce type d'information et sa conservation sont contrôlés de façon spéciale. L'accès aux données couvertes par le secret fiscal est autorisé aux fonctionnaires figurant sur les listes établies par les organes exécutifs fédéraux et remplissant des fonctions de supervision et de contrôle dans le domaine fiscal, dans celui des affaires intérieures ou dans celui des procédures douanières.

#### Règles comptables

323. La loi fédérale sur les normes de comptabilité (n° 129-FZ du 21 novembre 1996) définit les règles fondamentales en ce domaine. Toutes les personnes morales sont tenues de maintenir des livres de compte sur la base des pièces comptables. Les bilans comptables doivent être signés par le Directeur et le chef comptable de l'entité (article 13). L'année comptable est identique, pour toutes les entités, à l'année légale (1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre ; cf. article 14).
324. Les entités concernées sont tenues de conserver les pièces comptables originales, les livres de compte et l'information relative aux bilans comptables pendant une durée conforme aux règles établies pour les archives publiques, c'est-à-dire au moins cinq ans (article 17).

#### Infractions comptables

325. En Fédération de Russie, les infractions comptables sont principalement couvertes par le Code des infractions administratives (CIA). Aux termes de l'article 15.11 du CIA, la violation grave des règles de comptabilité et de soumission des documents comptables, ainsi que des procédures et conditions de conservation des pièces comptables, est réprimée par une amende administrative d'un montant situé entre vingt et trente fois le montant du salaire minimum. Cette amende est imposée aux représentants officiels de l'entité concernée.
326. Aux termes de l'article 120 du Code des impôts, la violation grave des règles de comptabilité s'appliquant aux recettes, dépenses ou montants imposables d'une année fiscale (pièces originales, factures ou livres de compte manquant deux fois ou plus pendant une même année civile ; enregistrement tardif ou inexact de transactions commerciales, de sommes d'argent, de biens corporels et incorporels ou des investissements financiers d'un contribuable dans le bilan

ou la déclaration annuelle) est passible, en l'absence d'infraction fiscale, d'une amende de 5.000 RUR (environ 142 EUR).

327. Le Code pénal de la Fédération de Russie ne contient aucune infraction comptable. Néanmoins, les comptables peuvent être poursuivis au titre des infractions définies à l'article 292 (faux en écritures et falsification de documents officiels) et aux articles 174 et 174-1 du Code pénal pour blanchiment des produits d'une infraction de corruption.

#### Rôle des comptables, commissaires aux comptes et professions juridiques

328. La législation fédérale soumet les comptables, les auditeurs et les membres des autres professions de conseil à l'obligation d'informer les organes d'application de la loi en cas de soupçons d'infractions se rapportant au blanchiment de produits obtenus par des moyens criminels ou au financement du terrorisme. Aux termes de la loi fédérale sur la lutte contre la légalisation (blanchiment) des produits du crime et le financement du terrorisme (n° 115-FZ du 7 août 2001), tout avocat, notaire ou personne offrant des services juridiques ou comptables ayant des raisons de soupçonner qu'une opération ou transaction, telle que définie à l'article 7.1.1 de cette loi, a pour but de blanchir des produits obtenus par des moyens criminels ou de financer le terrorisme est tenu d'en informer un organe autorisé. Les comptables et les auditeurs rencontrés par l'EEG ont fait état de leur obligation de déclarer les transactions suspectes au *Rosfinmonitoring*, de l'existence de lignes directrices sur la communication et la coopération avec le *Rosfinmonitoring* et d'activités obligatoires de formation à leurs obligations actuelles en matière de déclaration mais ils ont souligné que la législation actuelle ne leur permet pas de vérifier les comptes en vue de détecter les infractions de corruption.
329. L'article 144 du Code de procédure pénale stipule que les organes d'enquête, les officiers et enquêteurs judiciaires et les procureurs, lorsqu'ils vérifient une déclaration d'infraction, peuvent demander des explications aux personnes ayant fourni des services de conseil à la personne morale concernée.

#### **b. Analyse**

330. Le Code civil couvre un large éventail de personnes morales, entités à but lucratif et organisations à but non lucratif. La législation est détaillée et adéquate. Toutes les catégories de personnes morales sont soumises à une obligation d'enregistrement et les renseignements concernant les personnes morales apparaissent ensuite dans le registre central des personnes morales qui est tenu par l'administration fédérale des impôts et ouvert au public. L'administration fédérale des impôts est responsable de l'inscription de toutes les personnes morales sur le registre central ; cependant, la décision d'enregistrement est prise, dans le cas des organisations à but non lucratif, par le ministère de la justice et, dans le cas des établissements de crédit, par le Conseil du secteur bancaire. Pour toutes les autres personnes morales, la décision d'enregistrement est prise par l'administration des impôts. Une réglementation détaillée précise quelles personnes sont autorisées à représenter l'entité qui demande à être enregistrée (fondateur, dirigeant, etc.) et quelle personne doit signer la demande d'enregistrement qui doit être certifiée par un notaire. L'EEG est d'avis que, d'une manière générale, la procédure d'enregistrement, bien que présentant un caractère assez formel, permet un degré de vérification suffisant. D'autre part, l'EEG note avec satisfaction que le public a accès aux informations consignées dans le registre.

331. L'EEG a été informée que la législation russe permet d'interdire à une personne condamnée pour une infraction de corruption d'occuper un poste de direction au sein d'une personne morale, notamment au titre du Code pénal (sanction pénale) ou du Code des infractions administratives (CIA). Ces dispositions, qui visent principalement à empêcher les personnes condamnées pour corruption d'entrer dans l'administration publique, semblent couvrir également le secteur privé. L'EEG a appris que le ministère de l'intérieur tient un registre des personnes interdites d'exercer certaines fonctions et que les services du personnel des organisations publiques et privées doivent consulter ce registre avant toute nomination de personnel (ordonnance du ministère de l'Intérieur n° 957 du 22 novembre 2006). L'EEG doute que cette obligation puisse effectivement être respectée dans le cas des sociétés privées et est d'avis que l'information sur les personnes interdites d'exercer certaines fonctions, dans la mesure où elle concerne les personnes morales, devrait plutôt être portée sur le registre central des personnes morales et prise en compte par l'autorité chargée de l'enregistrement (par exemple, lors de l'enregistrement d'une personne morale ou de la modification du personnel dirigeant d'une personne morale).
332. La législation russe ne prévoit pas actuellement la responsabilité pénale des personnes morales. Certains des interlocuteurs de l'EEG considèrent que la responsabilité administrative et la responsabilité civile, telles qu'établies dans le Code des infractions administratives (CIA) et le Code civil, constituent des outils suffisants à cet égard. L'équipe d'évaluation note que, aux termes du CIA, la responsabilité administrative des personnes morales est engagée en cas d'infraction administrative mais non en cas d'infraction pénale. L'EEG note aussi que l'imposition de sanctions est possible uniquement en cas de violation des normes administratives énoncées dans la législation mais non en cas d'infraction pénale. Les autorités russes affirment que le Code civil prévoit la responsabilité civile des personnes morales impliquées dans une infraction pénale. Elles renvoient en particulier aux dispositions permettant de déclarer une transaction illégale nulle et non avenue et de confisquer au profit de l'Etat l'objet et/ou les bénéfices résultant d'une telle transaction (article 169 du CP). Néanmoins, l'EEG considère que la disposition susmentionnée n'est que l'effet en droit civil de l'invalidation d'une transaction illégale et non la sanction d'une infraction et qu'elle ne répond donc pas aux critères énoncés aux articles 18 et 19, paragraphe 2, de la Convention pénale sur la corruption. Il convient de mentionner que les autorités russes examinent actuellement la possibilité d'introduire la responsabilité pénale des personnes morales et que cette question est incluse dans le Plan national de lutte contre la corruption. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **d'adopter les mesures législatives nécessaires pour établir la responsabilité des personnes morales dans les infractions de corruption et prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en pareils cas, y compris des sanctions pécuniaires, conformément aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).**
333. Les déductions fiscales pour « dessous de table », versements illicites ou autres dépenses liées aux infractions de corruption ne sont pas explicitement interdites par la législation fiscale. Néanmoins, les autorités russes ont déclaré que le Code des impôts ne prévoit pas la possibilité de déductions en relation avec des versements susceptibles de constituer une infraction pénale. L'équipe d'évaluation rappelle à cet égard que le droit russe n'incrimine pas la corruption de fonctionnaires étrangers, ce qui semble constituer une lacune importante aux fins de la répression de la corruption. L'EEG note cependant que les autorités russes examinent actuellement la possibilité d'incriminer la corruption de fonctionnaires étrangers ; elle examinera donc cette question lors du troisième cycle d'évaluation.
334. L'EEG note également que les autorités fiscales sont tenues de déclarer les violations de la législation fiscale aux autorités chargées de l'application de la loi dans un délai de dix jours à

compter de la détection des faits pertinents (article 32, paragraphe 3, du Code des impôts). En outre, le Code des impôts stipule que les autorités fiscales, les autorités douanières et les autorités d'application de la loi doivent s'informer mutuellement des infractions à la législation fiscale dont elles ont connaissance et échanger des informations à ce sujet ; la coopération intersectorielle doit, toujours selon le Code des impôts, faire l'objet d'un accord écrit entre les autorités compétentes (article 82, paragraphe 3, du Code des impôts). Néanmoins, l'EEG est d'avis qu'en l'absence d'une formation ou de lignes directrices appropriées, il est douteux que les autorités fiscales et leur personnel puissent effectivement contribuer à la lutte contre la corruption. L'EEG recommande par conséquent de **mettre en place une formation spéciale et/ou d'établir à l'intention des autorités fiscales des lignes directrices adaptées sur la détection des infractions de corruption et sur leurs obligations de déclaration aux termes de la loi.**

335. La législation pénale n'incrimine pas les infractions à la réglementation comptable. Seuls le Code des infractions administratives et le Code des impôts contiennent des dispositions prévoyant une sanction administrative (amende) en cas d'infraction comptable. Ce type de sanction est imposé exclusivement par un tribunal. Cette situation semble compatible avec l'article 14 de la Convention pénale sur la corruption qui autorise les Parties contractantes à opter entre des sanctions de droit pénal ou de droit administratif pour réprimer les infractions comptables.
336. Le droit russe n'impose pas l'obligation générale de déclarer aux organes d'application de la loi les soupçons d'infraction, obligation qui pourrait s'appliquer aussi aux professionnels exerçant des fonctions de conseil en cas de soupçon d'un délit de corruption. Néanmoins, aux termes de l'article 7.1 de la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les avocats, les notaires, les conseillers juridiques et les comptables sont tenus de faire une déclaration aux autorités compétentes en cas de soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme mais la portée de cette obligation est limitée aux situations dans lesquelles les professionnels en question remplissent des fonctions spécifiques de direction ou exécutent des transactions particulières. D'autre part, le Code de déontologie des auditeurs russes prévoit uniquement une déclaration optionnelle en cas de soupçons d'une infraction. L'EEG est d'avis que l'absence de mesures concrètes pour sensibiliser les auditeurs ainsi que d'autres professions juridiques et de conseil et leur imposer des obligations en matière de déclaration risque d'amoinrir le rôle potentiel de ces professions dans la détection des infractions de corruption. La mise en place de lignes directrices et d'activités spéciales de formation à l'intention de ces professions permettrait de remédier à ce problème. Le ministère des finances, qui est chargé d'approuver les programmes de formation et de sélection des auditeurs, pourrait certainement jouer un rôle important à cet égard. L'EEG recommande **d'encourager les auditeurs et autres professions juridiques et de conseil à déclarer les soupçons de corruption.**

## **CONCLUSIONS**

337. La corruption est un phénomène répandu et systémique en Fédération de Russie ; elle affecte l'ensemble de la société, en remettant en cause ses fondements, et plus particulièrement l'administration publique et le secteur des affaires, ainsi que les institutions publiques mises en place pour lutter contre la corruption comme les organes de répression et la magistrature. Les autorités russes prennent indubitablement ce problème très au sérieux et la lutte contre la corruption, par conséquent, est reconnue comme une priorité à l'échelon politique le plus haut. Un Conseil présidentiel d'action anticorruption a été créé en mai 2008 pour assumer un rôle général de coordination et, en juillet 2008, le Président a approuvé un Plan national de lutte



contre la corruption qui exprime la volonté politique de combattre vigoureusement la corruption. Il semble en outre exister parmi les dirigeants un consensus réel au sujet de la nécessité d'introduire des mesures substantielles pour lutter contre la corruption et ne plus en rester à la simple adoption de déclarations, de programmes ou de textes de loi, qui d'ailleurs ne manquent pas. Le Plan national de lutte contre la corruption devrait être complété par une stratégie anti-corruption claire et cohérente et un plan détaillé de mise en œuvre. En outre, la participation des autorités régionales et locales et de la société civile à la coordination générale des mesures anti-corruption devrait être renforcée.

338. Le système d'application de la loi de la Fédération de Russie comprend des forces et services différents à l'échelon central et à celui des entités, dont le degré de spécialisation est variable, pour enquêter sur les infractions de corruption, souvent en combinaison avec d'autres tâches spécifiques ; de ce fait, plusieurs organes d'application de la loi disposent de structures organisationnelles spécialisées dans le même domaine et ceci risque d'affecter la bonne répartition des affaires ainsi que la coordination entre les différents organes. Le renforcement de la coopération intersectorielle est donc nécessaire. Cependant, le Plan national de lutte contre la corruption ne prévoit aucune réforme des organes d'application de la loi.
339. Le cadre légal concernant la confiscation des produits du crime et, en particulier, des infractions de corruption n'est entré en vigueur que récemment. Certains amendements mineurs à ce cadre, ainsi que la formation des acteurs chargés d'appliquer les dispositions pertinentes, sont nécessaires. Cela étant dit, le régime de confiscation existant devrait être à même d'atteindre son but légal.
340. Il convient de reconnaître que l'établissement et le maintien d'une magistrature indépendante constituent, depuis les dernières décennies, un enjeu important dans la Fédération de Russie et qu'un certain nombre de réformes ont déjà été appliquées en ce domaine. Le cadre constitutionnel et légal établit clairement l'indépendance du système judiciaire à l'égard du pouvoir législatif et de l'exécutif. Néanmoins, certains éléments semblent indiquer que des progrès restent à accomplir en ce domaine afin de démentir l'idée toujours répandue en Russie selon laquelle la magistrature est soumise à des influences indues et atteinte par la corruption.
341. La Constitution russe et la législation fédérale instaurent un système détaillé d'immunités pénales – et en matière de détention – pour de nombreuses catégories de fonctionnaires et d'agents publics. Le nombre de ces catégories devrait être réduit au minimum nécessaire dans une société démocratique et les procédures de levée de l'immunité devraient faire l'objet d'un réexamen approfondi.
342. La Fédération de Russie est actuellement engagée dans un processus global de réforme cherchant spécifiquement à moderniser l'administration publique. Cette réforme est guidée par les critères suivants : professionnalisme, qualité et accessibilité. Les mesures envisagées dans l'ambitieux Programme de réforme administrative 2006-2010 visent à s'attaquer aux racines de la corruption. Les réformes prévues ou en cours portent en grande partie sur l'adoption de textes de loi ou l'amendement de la législation existante. Il va sans dire que les réformes de grande ampleur qui sont aujourd'hui nécessaires en Russie ne peuvent se limiter à la promulgation de textes de loi et qu'elles requièrent une mise en œuvre déterminée. Une réforme de grande ampleur en cours depuis longtemps concerne l'accès à l'information publique. Elle nécessite l'adoption d'une législation générale détaillée et son application rapide afin de permettre à la Russie de satisfaire aux normes européennes. Les autres questions à résoudre concernent la gestion des conflits d'intérêts, l'obligation pour les employés / agents publics de déclarer la

corruption et l'élaboration d'un modèle de Code de conduite pour tous les employés de l'administration publique.

343. Le Code civil soumet une gamme étendue de personnes morales à une obligation d'enregistrement par l'Etat ; le public a accès aux renseignements concernant les personnes morales. Bien que présentant un caractère assez formel, les modalités d'enregistrement permettent un degré de vérification suffisant. La législation russe ne prévoit pas actuellement la responsabilité des personnes morales pour les actes de corruption commis en leur nom ou à leur profit, conformément aux normes de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173). Toutefois, il semblerait qu'une réforme en ce sens soit en cours.

344. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Fédération de Russie :

- i. **établir une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption, sur la base du plan national anticorruption (PNAC), incluant les échelons fédéral, régional et local de la Fédération de Russie. Cette stratégie doit privilégier la prévention de la corruption et la transparence de l'administration publique et doit être attentive aux préoccupations de la société civile. Elle doit également prendre en compte l'ensemble des secteurs publics concernés et être accompagnée d'un calendrier de mise en œuvre réaliste et contraignant. La stratégie et le plan d'action doivent être largement diffusés afin que l'opinion publique prenne profondément conscience de la démarche et des mesures à prendre (paragraphe 57) ;**
- ii. **doter le nouveau Conseil présidentiel d'action anticorruption d'une représentation plus large afin de mieux refléter les intérêts des régions et ceux de la société civile (paragraphe 58) ;**
- iii. **mettre au point des dispositifs pour le suivi global, objectif et permanent de l'impact des mesures mises en place sur les différents secteurs concernés, y compris de l'évolution dans le temps des niveaux de corruption. La société civile doit pouvoir être mise en capacité de participer et d'exprimer son point de vue sur les résultats d'un tel suivi (paragraphe 59) ;**
- iv. **réviser le système des procédures administrative et pénale afin de poser fermement le principe en vertu duquel il convient de traiter les faits de corruption comme des délits relevant du pénal (paragraphe 61) ;**
- v. **élaborer des lignes directrices précises relatives à la répartition des affaires de corruption entre les différents départements/services répressifs (paragraphe 142) ;**
- vi. **continuer à renforcer la coordination entre les différents services répressifs chargés des enquêtes sur la corruption et examiner l'opportunité de créer un mécanisme d'assistance centralisé, pour soutenir les différents services répressifs menant des enquêtes sur des affaires de corruption (paragraphe 143) ;**
- vii. **renforcer l'indépendance opérationnelle des services répressifs et de leur personnel d'enquête, régir cette indépendance par des contrôles et des contrepoids adaptés basés sur les principes de l'Etat de droit, et améliorer les conditions matérielles de travail des agents des services répressifs (paragraphe 144) ;**

- viii. **établir une procédure de recrutement des procureurs à tous les niveaux basée sur des critères objectifs** (paragraphe 145) ;
- ix. **que le principe de l'indépendance judiciaire, tel que prévu dans la Constitution et la législation russes, soit renforcé dans la pratique, notamment en ce qui concerne les procédures de recrutement/promotion et l'exercice des fonctions judiciaires** (paragraphe 151) ;
- x. **qu'une formation initiale et continue sur l'éthique soit systématiquement proposée aux juges de tous les niveaux et de tous les rangs, sur la base du « Code de déontologie judiciaire » et d'autres normes pertinentes** (paragraphe 152) ;
- xi. **limiter les catégories de personnes bénéficiant de l'immunité de poursuites au minimum requis dans une société démocratique** (paragraphe 176) ;
- xii. **une révision en profondeur des dispositions juridiques réglementant les procédures actuelles de levée des immunités en vue de leur simplification, et la mise en œuvre de consignes destinées aux agents chargés de l'application des lois et aux juges** (paragraphe 179) ;
- xiii. **fixer des critères spécifiques et objectifs qui devront être appliqués par le Parlement, la Cour constitutionnelle ou une commission de qualification des juges lorsqu'ils examinent les demandes de levée d'immunité et de veiller à ce que les décisions relatives à l'immunité soient exemptes de toute considération politique et découlent uniquement de l'examen du fond** (paragraphe 180) ;
- xiv. **amender l'article 104.1-3 du Code pénal afin de rendre possible la confiscation des produits de la corruption en relation avec toutes les infractions de corruption couvertes par le Code pénal et d'autres infractions pouvant être liées à la corruption et permettre l'application de mesures de saisie efficaces en pareils cas, et de réfléchir à la possibilité d'introduire la confiscation *in rem* dans le droit pénal** (paragraphe 217) ;
- xv. **introduire des activités de formation et des lignes directrices à l'intention des acteurs chargés d'appliquer les mesures de confiscation et les mesures provisoires dans les affaires de corruption, et évaluer l'efficacité du régime de confiscation en recueillant – de façon continue – des informations et des statistiques appropriées et suffisamment détaillées** (paragraphe 218) ;
- xvi. **faire en sorte que les réformes de l'administration publique visant à lutter contre la corruption s'appliquent à un large éventail d'employés / agents publics et non uniquement à la catégorie restreinte des « fonctionnaires »** (paragraphe 282) ;
- xvii. **adopter en priorité une législation globale détaillée sur l'accès à l'information publique et prendre ensuite des mesures appropriées pour assurer l'application de cette législation dans l'ensemble de l'administration publique et, en particulier, surveiller de façon adéquate sa mise en œuvre** (paragraphe 285) ;

- xviii. **poursuivre les efforts pour améliorer les procédures administratives et judiciaires pour faire appel contre les arrêts et décisions de l'administration publique et envisager, en tant qu'objectif à long terme, la création d'un système de tribunaux administratifs spécialisés (paragraphe 286) ;**
- xix. **prendre des mesures vigoureuses pour assurer que le recrutement des fonctionnaires se déroule en pratique conformément aux principes énoncés dans la législation pertinente (par exemple, publication des postes vacants, concurrence équitable entre les candidats et évitement des conflits d'intérêts) et pour assurer que ces principes soient aussi respectés, le cas échéant, lors du recrutement des autres catégories d'employés de l'administration publique (paragraphe 287) ;**
- xx. **passer en revue les mesures existantes visant à prévenir les conflits d'intérêts afin de préciser leur champ d'application à l'égard des agents publics et des membres de leur famille, de remédier aux lacunes identifiées et d'assurer une pleine application en pratique des mesures nécessaires (paragraphe 288) ;**
- xxi. **éliminer la pratique consistant à accepter des cadeaux substantiels, sous quelque forme que ce soit, dans l'administration publique et examiner la possibilité de supprimer la justification légale de ces cadeaux figurant à l'article 575 du Code civil (paragraphe 289) ;**
- xxii. **introduire des règles / lignes directrices exigeant clairement des employés / agents publics qu'ils fassent une déclaration en cas de soupçons de corruption, d'assurer une protection spécifique aux personnes qui déclarent de bonne foi des soupçons de corruption dans l'administration publique (« donneurs d'alerte ») pour éviter des conséquences négatives à leur égard, et apporter une formation systématique en ce domaine à l'ensemble des personnels concernés (paragraphe 291) ;**
- xxiii. **élaborer et promulguer un modèle de Code de conduite / d'éthique pour les employés / agents publics, fonctionnaires y compris, pouvant être adapté afin de tenir compte des besoins spécifiques des différents secteurs de l'administration publique et assurer son application concrète, y compris en offrant une formation adéquate à l'ensemble des personnels concernés (paragraphe 292) ;**
- xxiv. **adopter les mesures législatives nécessaires pour établir la responsabilité des personnes morales dans les infractions de corruption et prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en pareils cas, y compris des sanctions pécuniaires, conformément aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) (paragraphe 332) ;**
- xxv. **mettre en place une formation spéciale et/ou établir à l'intention des autorités fiscales des lignes directrices adaptées sur la détection des infractions de corruption et sur leurs obligations de déclaration aux termes de la loi (paragraphe 334) ;**
- xxvi. **encourager les auditeurs et autres professions juridiques et de conseil à déclarer les soupçons de corruption (paragraphe 336).**

345. Conformément à la règle 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Fédération de Russie à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 30 juin 2010.
346. Enfin le GRECO invite les autorités de la Fédération de Russie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.