



Adoption: 7 décembre 2012  
Publication: 15 mars 2013

**Public**  
**Greco RC-I/II (2010) 2F**  
**Addendum**

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

### **Addendum au Rapport de Conformité sur la Fédération de Russie**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 58<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 3-7 décembre 2012)

## I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport des premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints sur la Fédération de Russie lors de sa 40<sup>e</sup> réunion plénière (5 décembre 2008). Ce rapport (Greco Eval I/II Rep (2008) 2F), qui adressait 26 recommandations à la Fédération de Russie, a été rendu public le 30 avril 2009.
2. La Fédération de Russie a soumis le rapport de situation (RS) requis par la procédure de conformité du GRECO le 30 juin 2010. Sur la base de ce rapport et après en avoir débattu en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de conformité des premier et deuxième cycles conjoints (rapport RC) sur la Fédération de Russie lors de sa 49<sup>e</sup> réunion plénière (3 décembre 2010). Ce dernier a été rendu public le 3 janvier 2011. Le rapport de conformité (Greco RC-I/II (2010) 2F) a conclu que les recommandations i, ii, vi, x, xii, xv et xxv avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations viii et xxvi avaient été traitées de manière satisfaisante ; les recommandations iii, v, vii, ix, xi, xiii, xiv, xvi, xvii, xviii et xix-xxiii avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations iv et xxiv n'avaient pas été mises en œuvre. Le GRECO avait demandé des informations complémentaires sur leur mise en œuvre. Ces informations ont été transmises le 29 juin et le 21 novembre 2012.
3. L'objectif du présent addendum au rapport de conformité des premier et deuxième cycles conjoints est, conformément à l'article 31, paragraphe 9.1 du Règlement Intérieur du GRECO, d'évaluer la mise en œuvre des recommandations iii, iv, v, vii, ix, xi, xiii, xiv, xvi, xvii, xviii, xix-xxiii et xxiv à la lumière des informations complémentaires mentionnées au paragraphe 2.

## II. ANALYSE

### **Recommandation iii.**

4. *Le GRECO avait recommandé 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.*
5. Le GRECO rappelle avoir conclu dans son rapport de conformité que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il réitère sa position, exprimée au paragraphe 59 du rapport d'évaluation, selon laquelle l'élaboration de différents outils est nécessaire pour évaluer de manière pertinente les incidences réelles des diverses mesures anticorruption et que ces mesures ne peuvent être évaluées avant d'avoir été pleinement mises en œuvre. Le GRECO a donc noté avec satisfaction que le Conseil présidentiel d'action anticorruption et son Présidium avaient mis en place différents cadres institutionnels pour suivre les mesures anticorruption et leur impact possible. Il a été noté en particulier que certaines institutions d'État ont été associées au processus avec une organisation non gouvernementale (Fonds social de toutes les Russies « Opinion publique »). De même, il a été prévu de prendre en compte l'apport du Groupe de travail sur la coopération avec des représentations de la société civile, dans le cadre du Conseil présidentiel, sous la forme de résultats d'études sociologiques ultérieures. Le GRECO a souligné dans ce contexte que l'évaluation des mesures prises par les organismes d'État aurait intérêt à être réalisée de manière aussi neutre que possible de l'État, afin de gagner la confiance de l'opinion publique. Le GRECO a salué en outre la mise en place d'un système global de suivi pour suivre l'application de lois et a encouragé les autorités à poursuivre leurs efforts afin d'élargir autant que possible le suivi et de prendre en compte les points de vue exprimés par la

société civile. Il a noté que cette participation peut prendre diverses formes et ne doit pas nécessairement impliquer la pleine participation aux travaux de structures gouvernementales.

6. Premièrement, les autorités de la Fédération de Russie font savoir qu'en 2010 et 2011, le gouvernement avait chargé le ministère du Développement économique de conduire une étude sociologique. Cette étude a été réalisée par une organisation d'experts indépendants (Fonds social de toutes les Russies « Opinion publique »), mandatée spécialement par le ministère. La première étude sociologique sur le thème de la corruption routinière a été conduite en 2010. Elle avait pour objectif d'évaluer le niveau actuel et l'organisation de la corruption ainsi que l'efficacité des mesures prises, tels que perçus par plusieurs couches de la société dans les différentes régions du pays. Des sondages d'opinion ont été effectués dans 70 Sujets de la Fédération auprès de 17 500 personnes au total (soit 250 personnes par Sujet). Les conclusions du sondage ont permis de dégager des spécificités ainsi que des indices généralisés de la corruption « au quotidien » par sujet de la Fédération, par district fédéral et dans l'ensemble du pays. L'interaction entre le niveau, la structure et les spécificités de la corruption dans les différentes sphères des relations sociales et de la réglementation nationale ont fait l'objet d'un examen approfondi, l'attention portant tout particulièrement sur le comportement de la population vis-à-vis de la corruption, le degré de sensibilisation aux principes anticorruption et la perception de leur efficacité. Les résultats de l'étude ont été soumis au gouvernement et à l'administration présidentielle, et examinés par le Présidium du Conseil d'action anticorruption. Les conclusions de l'étude ont été rendues publiques le 14 juin 2011, lors d'une conférence de presse tenue par le Vice-ministre du Développement économique.
7. En 2011, une deuxième étude sociologique a été réalisée, cette fois-ci sur le thème de la corruption dans les affaires. Des sondages d'opinion ont été effectués dans 77 sujets de la Fédération, avec la participation de plus de 2 000 entrepreneurs. Dans le cadre de l'étude, 84 entretiens approfondis ont été réalisés dans un total de 14 villes, avec des représentants d'associations du secteur privé, d'autorités de contrôle et de services répressifs et avec des spécialistes de la lutte anticorruption, y compris des journalistes. D'après les indications fournies, de nombreuses informations sur l'ampleur, la structure et les spécificités de la « corruption dans les affaires » et sur l'efficacité des mesures anticorruption ont été collectées et analysées grâce à l'enquête. Ces informations sont actuellement examinées par le gouvernement et par l'administration présidentielle. Les autorités ont indiqué en outre que, conformément à une décision du Présidium du Conseil d'action anticorruption, des études sociologiques seraient désormais menées régulièrement. Ces études, entre autres exercices, font partie du Plan national anticorruption pour 2012-2013.
8. Deuxièmement, des mesures ont été prises afin de mettre au point des dispositifs de suivi (public) ouvert de l'incidence des mesures anticorruption, avec la participation de la société civile. Un décret présidentiel, adopté le 20 mai 2011 sur le suivi de l'application de la législation en Fédération de Russie (n° 657), a confié la tâche de ce suivi au pouvoir exécutif fédéral et aux pouvoirs publics des sujets de la Fédération de Russie. Le suivi doit être mené sur la base de plans annuels approuvés par le gouvernement et au cas par cas, et les résultats doivent être transmis au ministère de la Justice, en sa qualité d'autorité désignée responsable devant le Président. Un large éventail d'instances et d'organes étatiques, y compris le Commissaire aux droits de l'homme, le Procureur général, les juridictions supérieures et la Cour des comptes, ont été mandatés pour contribuer à l'élaboration de projets de plans annuels de suivi et pour rendre compte de leur mise en œuvre au ministère de la Justice. Le 19 août 2011, la méthodologie et les plans de suivi de l'application de la législation pendant les années 2011 et 2012 ont été approuvés officiellement par le gouvernement. Dans cette optique, des textes juridiques normatifs

ont été élaborés et adoptés respectivement par les sujets de la Fédération de Russie. Les autorités ont mis tout particulièrement l'accent sur le fait que les plans de suivi offrent des possibilités de participation de la société civile, en particulier, des avocats et autres juristes, des notaires, des universitaires, des spécialistes des droits de l'homme, des organisations non gouvernementales et des médias.

9. Troisièmement, le 15 février 2012, le ministère de la Justice a été chargé par le Présidium du Conseil d'action anticorruption de finaliser le projet de « Principe de coopération entre les pouvoirs publics, les collectivités locales et les institutions de la société civile dans le domaine de la lutte contre la corruption pour la période allant jusqu'à 2014 ». Les objectifs de la note de principe sont de quatre ordres : 1) créer les conditions préalables à une coopération efficiente des pouvoirs publics, des collectivités locales et des institutions de la société civile dans la lutte contre la corruption ; 2) mettre en place un système de contrôle citoyen élargi des pouvoirs publics, du respect et de la protection des droits et libertés constitutionnels des citoyens ; 3) restaurer la confiance entre la société civile et les pouvoirs publics ; et 4) créer un climat de tolérance zéro face à la corruption dans la société.
10. Quatrièmement, le 4 octobre 2011, le Présidium du Conseil d'action anticorruption a mis en place un groupe de travail sur les questions de participation conjointe des représentants du monde des affaires et des pouvoirs publics dans la lutte contre la corruption, relevant du Présidium et dirigé par le ministère du Développement économique. Ce groupe a pour objectif d'assurer la participation concrète des représentants du monde des affaires dans les activités anticorruption mises en œuvre par les pouvoirs publics fédéraux. Il se compose de responsables des quatre grands organismes professionnels (la Chambre de commerce et d'industrie, l'Union russe des industriels et des entrepreneurs, l'organisme public panrusse « Business Russia » et l'organisation non gouvernementale panrusse de petites et moyennes entreprises « OPORA Russia »).
11. Le GRECO félicite les autorités d'avoir pris l'initiative d'une évaluation systématique des niveaux de corruption en Fédération de Russie et de l'efficacité des mesures anticorruption, notamment par des études sociologiques régulières. Il prend bonne note de la mise en place d'une évaluation complète et permanente de l'application de la législation, en particulier pour déterminer si elle est efficace pour combattre la corruption. On ne peut que se réjouir de la participation et de la contribution d'un grand nombre d'organismes d'État à ce suivi. Pour ce qui concerne la société civile, le GRECO apprécie que des dispositions spécifiques aient été prises pour sa participation au suivi anticorruption et, surtout, que des bases solides soient jetées pour la participation des pouvoirs publics et des représentations du milieu des affaires russe. Dans l'ensemble, il semblerait que les dispositifs pour le suivi global, objectif et permanent des niveaux de corruption dans les divers secteurs et des mesures anticorruption soient en place, même s'il serait nécessaire d'approfondir la coopération avec la société civile.
12. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation iv.**

13. *Le GRECO avait recommandé de réviser le système des procédures administratives et pénales afin de poser fermement le principe en vertu duquel il convient de traiter les faits de corruption comme des délits relevant du pénal.*

14. Le GRECO rappelle avoir conclu dans son rapport de conformité que cette recommandation n'était pas mise en œuvre. Il a pris note de la définition de la corruption<sup>1</sup> contenue dans l'article 1 de la loi fédérale relative à la lutte contre la corruption (n° 273-FZ) du 25 décembre 2008, qui engloberait les dispositions relatives à la corruption figurant dans certains articles du Code pénal. D'une part, le GRECO a été rassuré que, d'après les autorités, la seule forme d'infraction de corruption pour laquelle la législation fédérale prévoit la responsabilité administrative d'une personne physique soit la « récompense illicite » (compensation) provenant d'une personne morale, conformément à l'article 19.28 du Code des infractions administratives. D'autre part, il reste préoccupé par le fait que l'article 13 de la loi relative à la lutte contre la corruption demeure inchangé et prévoit que quiconque se rend coupable d'un délit de corruption est passible de poursuites pénales, mais aussi administratives et civiles, et peut voir sa responsabilité engagée pour des faits de corruption. Il a été conclu que la définition générale de la corruption, telle que contenue dans la loi n° 273-FZ, pourrait ne pas avoir d'effet décisif sur la sélection des procédures pénales ou administratives, et même si, en théorie, le processus de justice pénale doit se voir accorder la priorité, l'existence de deux procédures parallèles pour les délits de corruption ouvre des possibilités de manipulation.
15. Les autorités russes font maintenant savoir que, le 30 septembre 2011, le Bureau du Procureur général a transmis au ministère de la Justice des propositions concernant une modification à apporter à la législation anticorruption en vigueur. Il a été proposé en particulier qu'un nouveau principe d'action anticorruption soit ajouté afin de distinguer plus clairement les infractions administratives des infractions pénales de nature corruptive, de la manière suivante : l'article 3 de la loi relative à la lutte contre la corruption devait être complété par la disposition 3.1 prévoyant que « les manifestations de corruption doivent être considérées, en règle générale, comme des actes réprimés par la loi ». Les autorités affirment que l'introduction de ce nouveau principe permettrait de clarifier la distinction entre responsabilité administrative et responsabilité pénale pour les faits de corruption et d'assurer que les auteurs d'actes de corruption sont traduits en justice, en règle générale, selon les dispositions pertinentes du Code pénal. Après avoir obtenu le consentement du ministère de la Justice, fin 2011, le Bureau du Procureur général a adressé le projet susmentionné à la Douma d'État (Chambre basse du Parlement).
16. Le GRECO se félicite de l'élaboration des amendements à la loi fédérale relative à la lutte contre la corruption. Il rappelle 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. Le GRECO est satisfait que les nouvelles modifications visent à considérer les manifestations de corruption, en règle générale, comme des actes réprimés par la loi. Il encourage les autorités russes à mener à bien cette importante réforme sans délai. Cependant, tant que les amendements susmentionnés ne seront pas adoptés, le GRECO ne peut conclure que cette recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.
17. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> La corruption se définit comme « l'abus de fonction officielle, le fait de verser ou recevoir un pot-de-vin, l'abus de pouvoir, la corruption commerciale passive ou tout autre exercice illicite contraire aux intérêts légaux de la société et de l'État, par une personne dans l'exercice de ses fonctions officielles en vue de tirer un bénéfice ou des avantages sous forme d'argent, d'objets de valeur, d'autres biens et services à caractère matériel, d'autres droits de propriété pour son compte propre ou pour celui de tierces personnes, la promesse illégale, par d'autres personnes, de tels avantages à la personne susmentionnée ainsi que la commission des actes susmentionnés pour le compte ou dans l'intérêt d'une personne morale ».

### **Recommandation v.**

18. *Le GRECO avait recommandé d'élaborer des lignes directrices précises relatives à la répartition des affaires de corruption entre les différents départements/services répressifs.*
19. Le GRECO rappelle avoir conclu dans son rapport de conformité que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il a noté que la nouvelle législation sur l'établissement du Comité d'investigation, relevant directement de l'Exécutif et en dehors des structures du Parquet, devait centraliser les enquêtes sur les délits (y compris de corruption) en une institution unique. Or, la mise en œuvre de cette réforme ainsi que la nécessité éventuelle de dispositions réglementaires supplémentaires sur l'affectation des affaires de corruption était encore à l'étude. Le GRECO a aussi insisté sur la nécessité de définir des critères objectifs pour l'attribution des affaires de corruption à d'autres autorités pertinentes, comme la police et le Service fédéral de sécurité.
20. Les autorités russes font savoir à présent que, conformément à la loi fédérale n° 404-FZ du 28 décembre 2010, des amendements ont été portés à l'article 151 du Code de procédure pénale sur le pouvoir d'enquête. Le texte révisé stipule que les enquêtes sur les infractions énoncées aux articles 290 (« corruption passive ») et 291 du Code pénal (« corruption active ») doivent être menées par le Comité d'investigation de la Fédération de Russie. Les amendements susmentionnés sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Les autorités indiquent qu'en conséquence de cette réforme, la grande majorité des infractions de corruption relève désormais de la compétence exclusive du Comité d'investigation de la Fédération de Russie.
21. Le GRECO se félicite qu'en conséquence des amendements portés à l'article 151 du Code de procédure pénale, les enquêtes sur la grande majorité des infractions de corruption et, plus spécifiquement, celles faisant l'objet des dispositions de l'article 204 (« corruption commerciale »), l'article 285 (« abus de fonctions »), l'article 290 (« corruption passive »), l'article 291 (« corruption active ») et l'article 291.1 du Code pénal (« intermédiation en matière de corruption ») sont menées exclusivement par le Comité d'investigation. S'agissant des enquêtes conduites en vertu de l'article 201 du Code pénal (« abus de pouvoirs »), celles-ci doivent être effectuées uniquement par les organes du ministère de l'Intérieur.
22. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

### **Recommandation vii.**

23. *Le GRECO avait recommandé de renforcer l'indépendance opérationnelle des organes chargés de faire respecter la loi et de leur personnel d'enquête, régir cette indépendance par des contrôles et des contrepoids adaptés basés sur les principes de l'État de droit, et améliorer les conditions matérielles de travail des agents des organes chargés de faire respecter la loi.*
24. Le GRECO rappelle avoir conclu dans son rapport de conformité que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne l'indépendance opérationnelle des organes chargés de faire respecter la loi et de leur personnel d'enquête, il a estimé que les informations communiquées par les autorités portaient essentiellement sur les structures d'organisation des comités d'investigation en tant qu'organes de surveillance des services opérationnels d'enquête. Cependant, il semblerait qu'aucune mesure n'ait été prise en ce qui concerne spécifiquement l'organisation et les modalités de travail au sein des organes chargés de faire respecter la loi, qui renforcerait l'indépendance opérationnelle du personnel d'enquête ou sa responsabilisation. Ces

mesures doivent encore être affinées à la lumière de la création récente du Comité d'investigation. S'agissant des conditions matérielles de travail des agents des organes chargés de faire respecter la loi, le GRECO a pris note que des bas salaires et de mauvaises conditions de travail avaient eu des incidences négatives sur l'indépendance des agents et qu'une amélioration à cet égard pourrait contribuer à les rendre plus autonomes.

25. Les autorités russes indiquent à présent que l'indépendance des organes chargés des enquêtes et de leur personnel d'enquête est assurée par la réforme, dont l'essence même était d'introduire la séparation des organes d'enquête du Parquet, depuis le 15 janvier 2011, et l'établissement d'un nouvel organe indépendant, le Comité d'investigation de la Fédération de Russie. Les activités de ce Comité sont régies par la loi fédérale n° 403-FZ du 28 décembre 2010 et son président est désigné par le Président de la Fédération de Russie. Le Comité a compétence notamment pour enquêter sur les infractions de corruption.
26. Les autorités mentionnent également la mise en place du Département d'enquête du ministère de l'Intérieur (conformément au décret présidentiel n° 1392 du 19 octobre 2011), en vue d'améliorer l'organisation des enquêtes préliminaires dans le dispositif du ministère de l'Intérieur. Ce département est dirigé par le Vice-ministre de l'Intérieur, qui est nommé et révoqué par le Président sur proposition du Chef du gouvernement.
27. S'agissant des conditions matérielles de travail des agents des organes chargés de faire respecter la loi, la loi fédérale relative aux garanties sociales pour les agents des organes du ministère de l'Intérieur et à la modification de certains textes de loi de la Fédération de Russie (n° 247-FZ), adoptée le 19 juillet 2011, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Elle régit les dispositions sur la rémunération financière et les pensions des agents des organes du ministère de l'Intérieur, ainsi que les soins médicaux, le logement et d'autres garanties sociales pour les agents citoyens de la Fédération de Russie qui sont révoqués des organes du ministère de l'Intérieur et les membres de leur famille. Par ailleurs, la loi fédérale relative à la solde militaire et à certaines indemnités versées aux militaires (n° 306-FZ) a été adoptée le 7 novembre 2011. Elle s'applique aux agents des organes chargés de faire respecter la loi qui servent dans les forces armées : procureurs militaires, enquêteurs (en chef) des services d'enquête militaires du Comité d'investigation, agents du Service fédéral de sécurité. L'adoption de ces deux lois a conduit à des amendements à d'autres lois fédérales, notamment celles relatives au Parquet, au Comité d'investigation, aux pensions accordées aux personnes qui ont servi dans les forces armées, aux organes relevant du ministère de l'Intérieur, au Service national de lutte anti-incendie, aux organismes chargés du contrôle du trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, aux institutions et organes du système pénal et à leurs familles. Ces amendements ont été adoptés en vertu de la loi fédérale n° 309-FZ, le 8 novembre 2011. Selon la lettre d'information du ministère des Finances datée du 22 juillet 2011, les lois précitées prévoient une augmentation considérable du niveau de dotation financière pour les agents de la force publique (par exemple, la solde militaire moyenne a été augmentée de deux fois et demie).
28. Le GRECO se félicite des récentes réformes organisationnelles, notamment de la création du Comité d'investigation et du Département d'enquête du ministère de l'Intérieur, qui contribuent nettement au renforcement de l'indépendance opérationnelle des instances concernées. Cependant, pour ce qui concerne l'indépendance opérationnelle des agents de ces instances, le GRECO rappelle ses conclusions figurant au paragraphe 144 du rapport d'évaluation, à savoir que leur degré d'indépendance semblait relativement limité et n'excluait pas le risque qu'une influence indue s'exerce depuis l'intérieur du système. Étant donné que la corruption en Russie est généralement perçue comme un phénomène largement répandu, y compris au sein même du

système répressif, il était 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 depuis l'intérieur du système. Pour cette raison, le GRECO a souligné la nécessité d'assurer qu'un contrôle hiérarchique strict au sein du système est contrebalancé par un niveau adapté d'indépendance opérationnelle des services chargés de mener les enquêtes sur les infractions de corruption et assorti d'un niveau suffisant de responsabilisation personnelle. En l'absence de clarification sur ce point, il ne peut être conclu que cette partie de la recommandation a déjà été mise en œuvre de manière satisfaisante. Le GRECO prend note de l'accroissement du niveau de rémunération et de l'amélioration d'autres conditions matérielles de travail des agents des organes chargés de faire respecter la loi. Il est satisfait que cette partie de la recommandation ait été dûment mise en œuvre.

29. Le GRECO conclut que la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ix.**

30. *Le GRECO avait recommandé 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.*
31. Le GRECO rappelle avoir conclu dans son rapport de conformité que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il a pris note des garde-fous pour l'indépendance judiciaire, tels que prévus par la loi de 1992 relative au statut de la magistrature en Fédération de Russie (n° 3132-1), et a observé que l'adoption de la loi relative à la lutte contre la corruption avait fixé des règles supplémentaires visant à prévenir les conflits d'intérêts et la corruption au sein du corps judiciaire (par exemple, l'obligation de déclarer les biens et revenus pour les juges et les membres de leurs familles). Le GRECO a salué la création du Conseil de discipline des magistrats, composé uniquement de juges de la Cour suprême et de la Haute Cour d'arbitrage (trois juges chacune)<sup>2</sup>, ainsi que la suppression d'une période probatoire de trois ans pour les juges récemment nommés. Il a observé en outre que les changements législatifs portant sur la nomination des juges de la Cour suprême et de la Haute Cour d'arbitrage (commercial) semblaient avoir légèrement atténué l'influence du pouvoir exécutif (ces juges ont été nommés par le Conseil de la Fédération, c'est-à-dire par la Chambre haute du Parlement à la suite de nominations sur proposition du Président, comme avant ; en revanche, le Président a dû être consulté par les Présidents des deux cours et non par le Comité présidentiel). Malgré ces progrès, le rapport de conformité a conclu que les problèmes signalés dans le rapport d'évaluation n'avaient pas tous été traités par les autorités. Cela concerne notamment la possibilité persistante pour le pouvoir exécutif d'exercer une influence indue dans la procédure de nomination et la formation de la pratique judiciaire selon laquelle le Plenum de la Cour suprême n'est pas exempt d'influence venue d'autres sphères. De plus, la mise en œuvre rigoureuse des dispositions juridiques dans la pratique semble faire défaut.

---

<sup>2</sup> En vertu de la loi constitutionnelle fédérale (n° 4-FKZ) du 9 novembre 2009 relative au Conseil de discipline des magistrats, le Conseil constitue un organe judiciaire qui examine les cas de contestation des décisions du Collège supérieur de qualifications des juges des sujets de la Fédération et des jurys de qualification des juges des sujets de la Fédération concernant la révocation anticipée pour faute.



32. Les autorités russes font savoir à présent qu'un éventail de mesures a été pris pour renforcer l'indépendance judiciaire en Russie. Premièrement, conformément à l'article 14.1 de la loi constitutionnelle fédérale (n° 1-FKZ) du 7 février 2011 relative aux tribunaux de droit commun de la Fédération de Russie, le Plénum de la Cour suprême de la Fédération de Russie ne se compose actuellement que du Président, des Vice-présidents et des juges de la Cour suprême, outre que l'obligation du Procureur général ou de ses délégués de prendre part aux travaux du Plénum a été supprimée. La loi est entrée en vigueur le 14 mars 2011.
33. Deuxièmement, en 2008-2011, seize modifications au total ont été introduites à la loi relative au statut de la magistrature de la Fédération de Russie. Elles visaient à affiner les conditions de recrutement pour les juges et les candidats à la fonction de juge, à revoir les procédures de sélection et de nomination, à renforcer la prévention de la corruption et des conflits d'intérêt, à modifier le système de responsabilité disciplinaire et la procédure d'établissement d'autres formes de responsabilité (administrative et pénale) pour les juges et à consolider les programmes de formation destinés aux juges. Conformément à l'article 6.6 de la loi révisée, un avis positif prononcé par le jury de qualification de juges compétent est requis pour la nomination de tous les magistrats, y compris les Présidents de la Cour suprême et de la Haute Cour commerciale.
34. Troisièmement, afin de renforcer la responsabilité judiciaire, des changements ont été apportés aux lois constitutionnelles fédérales relatives à la Cour constitutionnelle, aux cours d'arbitrage (commercial) et aux tribunaux militaires de la Fédération, ainsi qu'aux lois fédérales relatives aux instances du pouvoir judiciaire et aux jurés des tribunaux de compétence générale, aux Codes de procédure pénale, civile et d'arbitrage, à la loi constitutionnelle fédérale relative au tribunal disciplinaire judiciaire et à la loi fédérale relative à la lutte contre la corruption. Ces changements avaient notamment pour objectif de renforcer la procédure de sélection au sein du corps judiciaire et d'assurer que les thèmes de l'éthique et de la déontologie font partie de la formation préparatoire et de la formation en cours d'emploi des magistrats, de sorte qu'ils imprègnent l'exercice des fonctions judiciaires. Ils ont donné lieu en outre à la création de nouvelles entités dans la communauté judiciaire, à l'image de l'Assemblée générale des juges de la Cour suprême et du Conseil des juges de la Cour suprême<sup>3</sup>. Ces nouvelles entités ont pour mandat, entre autres, de veiller à ce que de solides politiques soient en place concernant le personnel judiciaire et à ce que les magistrats respectent les principes d'indépendance et de déontologie.
35. Quatrièmement, les autorités se rapportent aux statistiques pertinentes des commissions de qualification des juges, à savoir que, sur la période 2009-2012, les commissions ont examiné au total 34 296 nominations à des postes vacants de juges, dont 23 345 ont été confirmées et 9 756, rejetées, et qu'il a été mis fin à l'exercice des fonctions de 4 919 juges. Il est souligné que certaines décisions ont été prises probablement en tenant compte de la propension de certaines personnes à adopter un comportement corrompu ou d'une motivation de nature corrompue dans les activités des magistrats. Conformément aux décisions des commissions, la démission de 765 juges a été rejetée ; la responsabilité disciplinaire de 876 juges a été mise en cause sous forme d'avertissement ; 46 consentements ont été donnés pour l'ouverture de poursuites pénales concernant des juges et un juré ; et 24 juges ont été condamnés pour diverses infractions.
36. Cinquièmement, les autorités font savoir qu'entre 2009 et 2011, les conditions matérielles de travail des juges se sont améliorées et qu'une nouvelle augmentation des indemnités est prévue,

---

<sup>3</sup> En vertu de la loi fédérale n° 346-FZ du 8 décembre 2010 portant modification à l'article 3 de la loi fédérale n° 30-FZ du 14 mars 2002 relative aux instances du pouvoir judiciaire en Fédération de Russie.

conformément aux modifications qui seront apportées à la loi relative au statut de la magistrature, présentée récemment au Parlement.

37. Enfin, à la suite d'une vaste consultation avec les secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et avec des experts étrangers et des organisations, dont le Conseil de l'Europe, une nouvelle édition du Code d'éthique judiciaire a été élaborée par le Conseil de la magistrature de la Fédération de Russie. La version révisée de ce code devrait être approuvée lors du 8<sup>e</sup> Congrès panrusse des juges, qui se tient en décembre 2012.
38. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il reconnaît que la série de mesures mises en œuvre jusqu'ici peut potentiellement renforcer l'indépendance et l'impartialité judiciaires en droit comme en pratique. Le GRECO est satisfait que le Procureur général et ses délégués ne fassent plus partie du Plénum de la Cour suprême, qui a le pouvoir d'établir par ses décisions des instructions relatives aux questions de pratique judiciaire contraignantes pour les tribunaux des juridictions inférieures. Le GRECO note également que la procédure de nomination des juges, y compris en particulier des Présidents de la Cour suprême et de la Haute Cour commerciale, exige un avis positif de la part des jurys respectifs de qualification de juges. Cela ne fait qu'accroître l'influence du corps judiciaire sur le processus de recrutement et de nomination, surtout dans les juridictions supérieures. La mise en place de règles supplémentaires visant à prévenir la corruption et les conflits d'intérêts au sein du corps judiciaire, le renforcement de la concurrence dans le processus de sélection et l'expansion des instances de la communauté judiciaire sont tout aussi appréciables. Le GRECO tient à rappeler cependant ses conclusions du paragraphe 147 du rapport d'évaluation, à savoir que la corruption passive dans les tribunaux représente l'un des plus grands marchés de la corruption en Russie. Au vu de l'ampleur du problème et du manque de confiance persistant de la population dans le système judiciaire, et notamment des allégations constantes d'influence indésirable de nature politique sur cette branche du pouvoir, il semblerait que, jusqu'à présent, les enquêtes et sanctions prévues en cas de corruption judiciaire ne soient pas mises en œuvre de manière proactive. Par exemple, les statistiques citées précédemment ne permettent pas d'établir un lien direct entre la lutte contre la corruption judiciaire et la responsabilité disciplinaire des juges. De même, aucun élément de fait n'a été présenté concernant le recours systématique à certains instruments, notamment de surveillance, d'évaluation régulière, de gestion des affaires, etc., dans le but de décourager la corruption dans le corps judiciaire. Pour ces raisons, le GRECO ne peut conclure que des progrès déterminants ont été accomplis dans ce domaine.
39. Le GRECO conclut que la recommandation ix demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xi.**

40. *Le GRECO avait recommandé de limiter les catégories de personnes bénéficiant de l'immunité de poursuites au minimum requis dans une société démocratique.*
41. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport de conformité. Il a noté que la Constitution et différentes lois fédérales avaient mis en place un régime global d'immunités en cas de poursuites judiciaires, applicable à un grand nombre de responsables publics<sup>4</sup>, tandis que les articles 447 à 452 du Code de

---

<sup>4</sup> Il s'agit notamment des membres du Conseil de l'Assemblée fédérale de Russie, des députés de la Douma d'État et de l'Assemblée fédérale de Russie, des juges de la Cour constitutionnelle de la Fédération, de la Cour fédérale de compétence générale ou de la Cour fédérale d'arbitrage, des juges de paix (magistrats) et des juges de la Cour constitutionnelle (Charte)

procédure pénale (CPP) encadraient les procédures spéciales de levée d'immunités. Le GRECO a noté que l'ouverture d'une action en justice contre les procureurs locaux (raions et villes), les responsables locaux des organes d'investigation (raions et villes), les enquêteurs, les avocats et les députés (représentants) du Parlement d'un sujet de la Fédération n'était désormais plus soumise à l'autorisation d'une autorité spéciale ; toutefois, une procédure pénale ne pouvait être intentée que par un agent public, c'est-à-dire par le responsable d'un organe territorial du Comité d'investigation d'un sujet de la Fédération. Par ailleurs, le gouvernement s'employait à modifier les procédures touchant d'autres catégories de responsables publics et les candidats à la députation, comme prévu au paragraphe 1, article 447 du CPP.

42. Les autorités russes indiquent à présent que le Bureau du Procureur général a préparé un projet de loi fédérale portant modification aux articles 447 et 448 du Code de procédure pénale et à certaines lois fédérales contenant des dispositions sur l'immunité procédurale des catégories de personnes non définies à l'article Article 447 du CPP. Le projet a été soumis au ministère de la Justice le 27 septembre 2011.
43. Un autre projet de loi fédérale portant modification aux dispositions pertinentes du CPP a été élaboré par le ministère de la Justice en vue de la mise en œuvre des deux résolutions émises par la Cour constitutionnelle de la Fédération, à savoir la résolution n° 22-P du 17 octobre 2011 (dans la mesure applicable à la compensation par l'État des dommages causés à la suite d'un jugement non conforme à la loi ou non fondé rendu par un tribunal ou par un juge) et la résolution n° 23-P du 18 octobre 2011 (dans la mesure applicable à l'affinement de la procédure pour l'ouverture d'une procédure publique au pénal contre un juge). Le projet a été soumis au gouvernement le 10 avril 2012.
44. Le GRECO prend note des deux projets de loi préparés, respectivement, par le Bureau du Procureur général et le ministère de la Justice. Les progrès signalés pourraient bien constituer une avancée majeure dans la bonne direction. Il est regrettable, cependant, que le gouvernement n'ait pas donné suite au projet de loi élaboré précédemment par le ministère de la Justice et contenant des amendements au paragraphe 1 de l'article 447 du CPP (voir plus haut également au paragraphe 63 du rapport de conformité). Il est rappelé que l'objectif de ce projet était de supprimer l'immunité des candidats au Parlement et à la députation des entités constitutives de la Fédération, des membres des commissions électorales et des commissions référendaires. Le GRECO saisit cette occasion pour faire référence une fois encore au Principe directeur 6, selon lequel les catégories de personnes bénéficiant de l'immunité doivent être limitées au minimum nécessaire dans une société démocratique. Il semblerait que les autorités aient entrepris d'importantes réformes législatives, mais que, pour l'heure, ces réformes n'aient pas toutes été suivies des effets requis. En conséquence, le nombre de catégories de personnes bénéficiant de l'immunité de poursuites n'a pas encore été limité de façon significative.
45. Le GRECO conclut que la recommandation xi demeure partiellement mise en œuvre.

---

d'un sujet de la Fédération de Russie, des jurés issus du grand public pendant la période où ils rendent la justice, du Président de la Cour des comptes de la Fédération, des députés et commissaires aux comptes qui en sont membres, du Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération (Ombudsman), de l'ancien Président de la Fédération, des Procureurs, du Président du Comité d'investigation, des responsables des organes d'investigation, des enquêteurs, des avocats, des membres de la commission électorale et de la commission du référendum habilités à exercer un vote décisif et des candidats inscrits à la députation de la Douma d'État ou au Parlement d'un sujet de la Fédération.

### **Recommandation xiii.**

46. *Le GRECO avait recommandé 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.*
47. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport de conformité. Il a reconnu que des directives définissant des critères objectifs pour la levée d'immunité des juges avaient été adoptées par le Collège supérieur de qualification des juges en concertation avec la Cour constitutionnelle, la Cour suprême et la Haute Cour d'arbitrage de la Fédération de Russie. Toutefois, pour ce qui concerne l'Assemblée fédérale (notamment la Douma d'État et le Conseil de la Fédération), aucune directive ni aucun critère de ce type n'ont pour l'heure été établis.
48. Les autorités russes indiquent à présent que, le 21 juin 2011, le Bureau du Procureur général a adressé des courriers à la Douma d'État et au Conseil de la Fédération leur demandant de :
- poursuivre les travaux sur le projet de loi fédérale selon lequel il est prévu de porter des amendements au CPP et à la loi fédérale relative au statut de membre du Conseil de la Fédération et au statut de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale (dans la mesure applicable à la levée de l'immunité des parlementaires) ;
  - lancer l'élaboration d'un texte de loi régissant la procédure décisionnelle sur la levée de l'immunité des députés à la Douma d'État et des membres du Conseil de la Fédération, d'après la décision de la Cour constitutionnelle du 19 mai 2009<sup>5</sup>.
49. Selon les informations communiquées par le Conseil de la Fédération<sup>6</sup>, une série de mesures a été prise en application de la demande susmentionnée. Une table ronde sur le rôle et la place de l'immunité parlementaire en Fédération de Russie a eu lieu le 11 novembre 2010. Un projet de loi fédérale a été élaboré sur la base des échanges de cette table ronde en vue d'amender : 1) le paragraphe 1 de l'article 448 du CPP sur l'ouverture d'une action pénale, qui devrait régir clairement la procédure de levée de l'immunité des parlementaires ; 2) le paragraphe 3 de l'article 450 du CPP sur les particularités du choix de mesures de contrainte et la mise en œuvre d'actions spécifiques d'enquête ; et 3) l'article 19 de la loi fédérale relative au statut des membres du Conseil de la Fédération et au statut des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale, portant sur l'immunité de ces membres et députés.
50. La nécessité d'améliorer le dispositif de levée de l'immunité a été étudiée également lors de la table ronde sur la mise en œuvre et les perspectives de développement de la législation anticorruption de la Fédération de Russie, organisée le 24 mai 2012 par la Commission de la Douma d'État pour la sécurité et la lutte contre la corruption conjointement avec le Bureau du Procureur général. En juin 2012, une autre lettre a été adressée par le Bureau du Procureur

---

<sup>5</sup> Le GRECO rappelle que ladite décision décrivait le contenu et la base fondamentale de l'immunité parlementaire – voir au paragraphe 72 du rapport de conformité.

<sup>6</sup> Lettre du Président du Conseil de la Fédération et de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie n° 2.6-09/330 datée du 12 juillet 2011.

général au Conseil de la Fédération et à la Douma d'État, demandant d'examiner la possibilité de modifier le règlement des deux chambres du Parlement.

51. Le GRECO rappelle que les procédures de levée de l'immunité représentent un aspect majeur du Principe directeur 6. Dans ses précédentes déclarations, le GRECO a souvent insisté sur le fait que les systèmes manquant de critères objectifs pour la procédure de levée des immunités sont considérés comme moins sûrs face aux risques d'influence personnelle ou politique indésirable dans le contexte de décisions de lever ou non l'immunité dans des cas particuliers. Les procédures complexes, nécessitant parfois plusieurs décisions consécutives émanant de différents organes – et causant d'importants retards dans le lancement d'enquêtes – ont aussi été critiquées pour leur manque de diligence. En se fondant sur les informations présentées, le GRECO conclut que, malgré certaines initiatives prises par les autorités, le processus de définition de critères objectifs et spécifiques pour la levée de l'immunité parlementaire n'a pas été achevé.
52. Le GRECO conclut que la recommandation xiii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xiv.**

53. *Le GRECO avait recommandé 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.*
54. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport de conformité. Il a noté que le projet de loi portant modification à l'article 104 du Code pénal était en cours d'élaboration et qu'aucun projet définitif n'était encore disponible. Le GRECO a noté également qu'aucune initiative concrète n'avait encore été prise au niveau gouvernemental accordant l'attention voulue à l'introduction de la confiscation *in rem* dans la législation pénale.
55. Les autorités russes indiquent à présent que des amendements appropriés ont été portés à l'article 104.1 du Code pénal, conformément aux lois fédérales n° 97-FZ du 4 mai 2011 et n° 250-FZ du 20 juillet 2011. Ces amendements ont étendu l'application dudit article à des infractions – essentiellement liées aux divers types d'abus de pouvoirs officiels – telles que le non-paiement des salaires, des pensions, des allocations périodiques, des indemnités ou autres paiements, motivé par l'appât financier (article 145.1 du CP), la réception illégale d'informations classées secret d'État (article 283.1 du CP), les actes de contrebande commis par un agent public dans l'exercice de ses fonctions officielles (article 226.1, partie 2 paragraphe a du CP), etc. Un projet de loi a été préparé en outre par le Service fédéral de contrôle financier prévoyant l'application de l'article 104.1 du CP aux infractions liées à la « légalisation » (blanchiment) de capitaux et d'autres produits obtenus illégalement ou par la commission d'une infraction (articles 174 et 174.1 du CP)<sup>7</sup>. Les autorités attirent l'attention sur le fait que, pour ce qui concerne les infractions liées à la fraude<sup>8</sup>, il n'est pas rare de recourir, au lieu de la confiscation, à l'autre

---

<sup>7</sup> À la suite d'une consultation auprès d'instances fédérales compétentes, le 28 septembre 2012, le projet a été soumis au gouvernement en vue de sa présentation à la Douma d'État.

<sup>8</sup> Par exemple, celles couvertes par les articles 159, partie 3 (fraude commise par abus de pouvoirs officiels) et 160, partie 3 du CP (détournement de fonds ou malversations ou par abus de pouvoirs officiels).

dispositif existant pour la saisie des biens acquis illégalement, à savoir la restitution au propriétaire légitime. C'est pour cette même raison que l'article 104.1 du CP (qui prévoit, à la suite d'une condamnation, la saisie obligatoire non compensée des produits de la corruption par l'État) ne s'applique pas nécessairement à toutes les infractions de corruption et que la restitution au propriétaire légitime doit être privilégiée.

56. La question de la confiscation *in rem* est encore en cours d'examen par les autorités. Il est signalé que, le 9 novembre 2011, une résolution a été adoptée par la session conjointe du Conseil de l'Association des avocats de Russie et des représentants du Bureau du Procureur général, pendant laquelle l'éventuelle mise en place de la confiscation *in rem* a été reconnue comme une question à traiter en priorité.
57. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il rappelle l'article 23 de la Convention pénale sur la corruption disposant que les États parties prévoient la confiscation des produits de toute infraction de corruption qui y sont mentionnées. En ce qui concerne les amendements à l'article 104.1-3 du Code pénal, le GRECO observe que la disposition précitée est de toute évidence applicable aux infractions visées à l'article 204 (« corruption commerciale »), à l'article 285 (« abus de fonctions ») et à l'article 290 (« corruption passive ») du Code pénal. En revanche, les infractions telles que la « corruption active » (article 291 du CP), l'« intermédiation en matière de corruption » (article 291.1 du CP) et l'« abus de pouvoir » (article 201 du CP) semblent encore exclues de son champ d'application. Par ailleurs, bien qu'il soit désormais possible d'appliquer l'article 104.1-3 du CP à certaines infractions de corruption, notamment liées à la fraude, l'extension de cet article aux infractions fiscales et au blanchiment de capitaux (paragraphe 217 du rapport d'évaluation) n'est pas encore effective. Cette partie de la recommandation reste donc partiellement mise en œuvre.
58. Pour ce qui concerne la confiscation *in rem*, le GRECO comprend que sa mise en place dans la législation nationale a été reconnue pertinente à la fois par le Bureau du Procureur général et par le Conseil de l'Association des avocats de la Russie. De plus, il semble que l'intention soit en fait de mettre en place une législation qui permettrait ce type de confiscation. Le GRECO encourage les autorités à mener à bien cette initiative prometteuse et conclut qu'une attention suffisante a été portée à cette partie de la recommandation.
59. GRECO conclut que la recommandation xiv demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xvi.**

60. *GRECO avait recommandé 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 ».*
61. Le GRECO rappelle avoir conclu dans son rapport de conformité que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il a noté que des réformes de grande ampleur étaient en cours dans l'administration publique en Russie, débordant largement la fonction publique, et couvrant les agents des organes répressifs, les juges et les militaires. Cependant, la recommandation, a été adoptée spécifiquement dans le cadre de l'évaluation de l'administration publique ; de ce point de vue, il n'a pas été fourni de définition précise de la notion de fonctionnaire en Russie. De même, tous les employés du secteur public n'étant pas fonctionnaires, il n'était pas précisé si les réformes de l'administration publique visant à lutter contre la corruption leur étaient applicables, comme le préconisait la recommandation.

62. Les autorités russes font savoir à présent que, le 21 novembre 2011, des amendements ont été apportés à la loi fédérale relative à la lutte contre la corruption (n° 273-FZ)<sup>9</sup>. Leur objectif était d'étendre la portée des interdictions anticorruption applicables aux fonctionnaires aux personnes occupant des fonctions dans l'administration d'État et des collectivités locales et des fonctions publiques dans les sujets de la Fédération, au personnel de la Banque centrale, du Fonds de pension, du Fonds d'assurance sociale, du Fonds d'assurance santé obligatoire et d'autres entités créées en vertu des lois fédérales ou établies dans le but d'exécuter les tâches confiées aux organes du gouvernement fédéral<sup>10</sup>. Conformément au paragraphe 2 du Plan national anticorruption pour 2012-2013, le gouvernement élabore actuellement les instruments statutaires subordonnés nécessaires pour faciliter la mise en œuvre uniforme des obligations juridiques susmentionnées.
63. Le GRECO se félicite de l'élargissement du champ d'application des mesures prévues par la loi fédérale relative à la lutte contre la corruption. Ainsi, en plus des fonctionnaires, les interdictions anti-corruption sont à présent applicables à un éventail plus large de personnes exerçant les fonctions étatiques, publiques et locales visées dans les listes établies par les textes normatifs pertinents de la Fédération de Russie. De même, les fonctions spécifiquement désignées dans les organes et structures créés en vertu de lois fédérales, par exemple, dans les entreprises publiques, relèvent du champ de la loi révisée.
64. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xvii.**

65. *Le GRECO avait recommandé 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.*
66. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport de conformité. Il a qualifié d'avancée majeure l'adoption de la loi fédérale (n° 8-FZ) du 9 février 2009 relative à l'accès à l'information sur les activités des organes de l'État et des collectivités<sup>11</sup>. Il a souligné tout particulièrement l'importance d'assurer l'application concrète de cette nouvelle législation fondamentale. Il a donc indiqué que son adoption devrait être suivie par un effort massif de formation de l'ensemble des personnels de l'administration publique à tous les niveaux, et qu'un plan coordonné d'action à grande échelle serait fort utile pour uniformiser la mise en œuvre et l'application de la loi dans tout le pays. Il a aussi proposé que les mesures visant l'application de la loi soient intégrées aux vastes réformes anticorruption déployées en Russie ou au Plan national anticorruption au titre de mesures à long terme.
67. En premier lieu, les autorités russes rappellent que, conformément aux articles 5.39 et 5.59 du Code des infractions administratives, la responsabilité administrative d'agents de tous grades peut être engagée pour défaut d'information du public ou absence de réponse à des demandes d'information de citoyens. Dans le cadre de sa mission de supervision, le Parquet a enregistré en

---

<sup>9</sup> Au moyen de l'adoption d'une loi fédérale portant modification à plusieurs textes législatifs de la Fédération de Russie en lien avec la promotion de la gestion de l'État en matière de lutte contre la corruption (n° 329-FZ).

<sup>10</sup> Article 8(1) de la loi fédérale relative à la lutte contre la corruption.

<sup>11</sup> La loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

2011, 44 967 infractions dans le domaine de l'accès à l'information publique, qui ont abouti à la sanction administrative de 974 fonctionnaires, alors que 7 346 fonctionnaires ont été reconnus responsables sur le plan disciplinaire. Au cours des six premiers mois de 2012, 36 209 infractions ont été enregistrées, ce qui a abouti à la sanction administrative de 2 477 fonctionnaires et à l'imposition de sanctions disciplinaires à l'égard de 5 311 fonctionnaires. Le Parquet a mené une analyse rigoureuse des cas susmentionnés et a proposé des mesures visant à assurer une plus grande efficacité de la mise en œuvre et la supervision de la loi fédérale sur « l'accès à l'information sur les activités des organes de l'État et des organismes de l'autonomie locale » (n° 8-FZ). Ces instruments ont été inclus dans les plans nationaux anti-corruption consécutifs.

68. En second lieu, les autorités rendent compte d'un programme de formation continue. Depuis 2009, les fonctionnaires d'État ayant notamment pour mission de traiter l'information et d'en assurer l'accès sont systématiquement formés au droit d'accès à l'information et à sa mise en œuvre pratique. Entre 2009 et 2011, une telle formation a été suivie au total par 28 000 agents publics aux niveaux fédéral, régional et municipal. En outre, la formation des formateurs a été organisée sur une base annuelle pour 400 fonctionnaires représentant tous les organes du gouvernement fédéral. En 2010, des recommandations méthodologiques ont été adoptées en vue de soutenir la formation susmentionnée et de clarifier les dispositions de l'ordonnance gouvernementale « sur le système commun de soutien de renseignements fournis aux citoyens et aux organisations dans leur interaction avec les organes exécutifs et municipaux » (n° 478) du 15 Juin 2009.
69. Troisièmement, au cours des cinq dernières années, le Président de la Fédération de Russie a publié une série de décrets approuvant la liste des informations à faire figurer sur les sites internet des instances publiques en vue de présenter et d'expliquer leurs activités au public. Sur la période 2009-2011, le ministère du Développement économique a procédé au suivi des sites internet des instances exécutives fédérales et régionales afin d'évaluer l'accessibilité des informations qui y sont présentées. Au cours de ce suivi, les sites des 79 instances exécutives fédérales et des 83 instances exécutives supérieures des sujets de la Fédération, ainsi que plus d'un millier de sites officiels d'autres instances exécutives régionales ont été examinés. Des rapports de suivi annuels ont été soumis au gouvernement sur une base régulière<sup>12</sup> ; une analyse approfondie est disponible sur le site du ministère du Développement économique. Le suivi se poursuit en 2012.
70. Les autorités indiquent qu'en plus de la loi fédérale n° 8-FZ susmentionnée, les dispositions réglementaires générales portant sur la préparation et la publication sur internet d'informations sur les activités des instances exécutives fédérales sont régies par les deux décrets gouvernementaux<sup>13</sup> et par une ordonnance du ministère du Développement économique<sup>14</sup>. Ce dernier les utilise comme base d'élaboration de directives méthodologiques à l'intention des instances exécutives et législatives des sujets de la Fédération de Russie et des collectivités locales. Par exemple, le 3 mars 2012, le ministère a présenté au Conseil pour le développement de la société de l'information, qui relève du Président de la Fédération de Russie, une recommandation méthodologique sur l'utilisation des médias et réseaux sociaux en ligne à des

---

<sup>12</sup> Le dernier rapport a été présenté au gouvernement le 21 mars 2012.

<sup>13</sup> Décrets du gouvernement de la Fédération de Russie sur l'assurance d'accès à l'information concernant les activités du gouvernement de la Fédération de Russie et des instances exécutives fédérales (n° 953) du 24 novembre 2009 et sur les règles types de l'organisation interne des instances exécutives fédérales (n° 425) du 28 juillet 2005.

<sup>14</sup> Arrêté du ministère du Développement économique de la Fédération de Russie sur les dispositions concernant les logiciels technologiques et les outils linguistiques à utiliser pour les sites web officiels des instances exécutives fédérales (n° 470) du 16 novembre 2009.



fins d'information sur les activités des instances publiques exécutives et sur leur intégration avec les sites web officiels.

71. Enfin, dans le cadre du Plan national anticorruption pour 2012-2013, le ministère du Travail et de la Protection sociale a élaboré des règles communes pour la conception et le contenu des rubriques dédiées à la lutte contre la corruption sur les sites internet officiels des organes publics fédéraux. Les autorités insistent sur le fait que l'adoption d'une approche uniforme améliorera la transparence et l'accessibilité de ces informations pour le public. D'ici le 15 avril 2013, le ministère rendra compte au gouvernement du suivi du respect des règles susmentionnées par les organes fédéraux.
72. Le GRECO note que la supervision uniforme sur la mise en œuvre de la Loi fédérale sur l'accès à l'information publique a été confiée au Parquet et que l'efficacité de cette supervision a été confirmée par un nombre croissant de cas dans lesquels des fonctionnaires ont été tenus responsables d'avoir manqué à assurer l'accès à des informations publiques. Bien qu'un plan d'action coordonné distinct à grande échelle, comme mentionné dans les conclusions du Rapport de Conformité, n'a pas été développé, le GRECO convient que la mise en œuvre et la supervision de la loi fédérale n° 8 a été intégrée comme l'un des objectifs dans les plans d'action consécutifs de lutte contre la corruption. Par ailleurs, le GRECO félicite les autorités russes d'avoir investi dans le développement à si grande échelle des sites web officiels des instances exécutives fédérales et des instances exécutives et législatives des sujets de la Fédération de Russie, y compris les sites dédiés spécialement à la lutte contre la corruption. Il semblerait que les informations expliquant les procédures et les activités de ces instances soient présentées de manière cohérente et fassent l'objet d'un suivi constant par le ministère du Développement économique et par le ministère du Travail et de la Protection sociale.
73. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xviii.**

74. *Le GRECO avait recommandé de 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.*
75. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre. Le rapport de conformité a tout d'abord fait référence à la législation russe prévoyant la possibilité de faire appel de décisions et de contester devant un tribunal des actes (ou négligences) des organes de l'État et des collectivités locales, des organismes publics et de leurs représentants. Sont également possibles les recours à l'encontre de décisions de certaines autorités, par exemple, l'huissier fédéral ou les autorités de justice pénale, conformément au Code de procédure pénale. Il a aussi été rappelé qu'au moment de l'évaluation, un projet de loi sur l'uniformisation des procédures administratives et la création de tribunaux administratifs et de procédures judiciaires de droit administratif était en cours d'examen à la Douma et que les perspectives d'adoption d'un tel projet de loi n'étaient pas claires. Ensuite, après étude des nouvelles informations soumises, le rapport de conformité n'a pas relevé de changement significatif par rapport au rapport d'évaluation. Malgré cela, les nouveaux éléments dont il a été fait état, à savoir la résolution de la Cour suprême relative à l'examen par les tribunaux des appels contre des décisions, actions (négligence, omission) des organes de l'exécutif, et des collectivités locales autonomes, des responsables publics, des employés de l'État et des

collectivités, ainsi que certaines initiatives de la Douma (une table ronde sur le rôle et le lieu de la justice administrative organisée en décembre 2008 et un projet de loi sur la justice administrative), constituaient un certain progrès et confirmaient la prise de conscience de la nécessité d'entreprendre des réformes dans ce domaine.

76. Les autorités russes font à présent savoir que, le 2 février 2012, dans le discours qu'il a prononcé à l'occasion du Forum Russie-2012 sur l'investissement, et à la réunion du 6 février 2012 avec des politologues, l'ancien Chef du gouvernement, M. V. V. Poutine, avait proposé de créer un système de tribunaux administratifs et d'adopter un Code administratif et un Code de procédure administrative. Des idées similaires ont été avancées par le service judiciaire de la Cour suprême dans le programme d'activité fédéral 2013-2017 pour le développement du système judiciaire russe, qui a été présenté au Conseil de la magistrature. En outre, la Cour suprême a soumis deux projets de loi à la Douma, à savoir, la loi constitutionnelle fédérale n° 7886-3 relative aux tribunaux administratifs et la loi fédérale n° 381232-4 relative au Code de justice administrative. À sa session de décembre 2012, le 8<sup>e</sup> Congrès panrusse des juges devrait adopter une résolution demandant à la Chambre basse du Parlement de faire passer en priorité l'examen des projets susmentionnés.
77. Les autorités évoquent en outre les réformes législatives portant sur certaines catégories de recours contre des actes et décisions de l'administration publique. Premièrement, en 2006, des dispositions juridiques sur les procédures d'appel préalables obligatoires contre des décisions de l'administration fiscale portant sur les conclusions de contrôles fiscaux effectués chez le contribuable et dans les bureaux de l'administration ont été mises en place dans la législation civile (elles sont entrées en vigueur en 2009). En vertu de la nouvelle procédure, les litiges de nature fiscale liés à la contestation des conclusions d'un contrôle fiscal effectué chez le contribuable ou dans les bureaux de l'administration doivent être examinés obligatoirement en premier lieu par une instance fiscale supérieure, puis alors seulement par un tribunal. Dans d'autres types de litiges, le choix est laissé au contribuable, qui a la possibilité, dans les trois mois, de lancer une procédure d'appel administrative ou judiciaire. Les autorités affirment que la mise en place d'appels préliminaires constitue une première étape vers la création d'une procédure spéciale d'examen des litiges en matière fiscale. À cette fin, en 2006, des unités spéciales ont été créées au sein de l'administration fiscale pour traiter spécifiquement des procédures préalables à la procédure judiciaire. Les nouveautés que l'on vient de citer auraient fait baissé le nombre de plaintes de contribuables et le nombre de contentieux judiciaires dans l'ensemble du pays. Par exemple, le nombre de plaintes de contribuables est passé de 55 000 en 2010 à 49 000 en 2011. De même, le nombre de litiges impliquant des personnes morales était de 74 000 en 2010 contre 61 000 en 2011.
78. Deuxièmement, le 3 décembre 2011, des amendements ont été portés à la loi fédérale relative à l'administration d'État et des collectivités (n° 210-FZ) du 27 juillet 2010 prévoyant la possibilité d'appels préliminaires (extrajudiciaires) des décisions et des actes (ou négligence) des organes de l'État et des collectivités locales et de leurs représentants/employés. Les amendements ont jeté les bases nécessaires à la mise en place d'un système d'information fédéral d'appel préliminaire.
79. Troisièmement, le 25 juin 2012, le Code de procédure d'arbitrage (commercial) a été modifié pour permettre un recours élargi et plus efficace aux procédures simplifiées pour contester les décisions et actes (ou négligences) des organes publics et de leurs représentants, y compris ceux basés sur des arrêts normatifs contraires à la loi.

80. Afin d'améliorer les procédures judiciaires d'appel contre les arrêts et décisions de l'administration publique, diverses activités de formation ont été organisées par l'Académie russe de justice à la demande de la Cour suprême et avec la participation des juges de la Cour suprême. Au nombre de ces activités figurent les conférences et débats tenus en 2011 sur l'action anticorruption et l'application de la législation sur les infractions administratives et des services publics, et le recyclage professionnel en 2011 de 2 668 magistrats et de 530 magistrats débutant leurs fonctions sur des sujets tels que les litiges trouvant leur origine dans une relation de droit administratif. Les autorités insistent sur le fait que la législation, par exemple les paragraphes 2 et 3 de l'article 20.1 de la loi de 1992 relative au statut de la magistrature (n° 3132-1), prévoit le recyclage régulier (une fois tous les trois ans) et une formation avancée des magistrats, notamment sur des questions propres à l'examen des affaires trouvant leur origine dans une relation de droit administratif.
81. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités, qui ne traitent que partiellement les inquiétudes soulevées par cette recommandation. Le GRECO note que l'institution d'un système de tribunaux administratifs spécialisés est désormais considérée comme une priorité par les autorités russes. En l'absence d'un système de ce type, les questions administratives continueront d'être traitées par les tribunaux généraux et par les tribunaux d'arbitrage (commercial). Une formation approfondie est proposée régulièrement aux magistrats des deux catégories juridictionnelles pour leur permettre de se spécialiser dans les questions administratives. Le GRECO rappelle cependant que, hormis pour certaines catégories d'affaires susmentionnées, les procédures administratives et judiciaires pour faire appel contre les arrêts et décisions de l'administration publique ne semblent pas avoir été améliorées. En conséquence, l'uniformisation des procédures d'appel administratives à l'encontre de décisions administratives, comme l'a demandé expressément le GRECO dans son rapport d'évaluation, n'est toujours pas effective, outre que le projet de loi sur la mise en place des tribunaux administratifs soumis à la Douma n'a pas encore été adopté. Le GRECO rappelle le principe que toute décision ou acte (négligence) de l'administration publique doit faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Étant donné que la Fédération de Russie poursuit son approche sectorielle, qui donne lieu à diverses procédures et garde-fous, le GRECO ne peut conclure à ce stade que la recommandation a été mise en œuvre de manière satisfaisante.
82. Le GRECO conclut que la recommandation xviii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xix.**

83. *Le GRECO avait recommandé de 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.*
84. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre. Les dispositions concernant le recrutement, contenues dans la loi fédérale relative à la lutte contre la corruption, la loi fédérale relative à la fonction publique d'État (n° 79-FZ, 2004), la loi fédérale relative à la fonction publique des collectivités (n° 25-FZ, 2007) et l'ordonnance présidentielle sur le recrutement par concours dans la fonction publique d'État (n° 112, 2005) n'ont pas été contestées dans le rapport d'évaluation. C'est leur mise en œuvre dans la pratique et l'ampleur des problèmes recensés dans le fonctionnement du système qui ont fait l'objet de

critiques (ce qu'ont également confirmé les données sur les violations des dispositions réglementaires pertinentes prévues par le ministère public énoncées au paragraphe 97 du rapport de conformité<sup>15</sup>). Le GRECO a noté également que la loi fédérale relative à la lutte contre la corruption semblait régir la conduite des responsables publics lors du processus de recrutement afin de prévenir les conflits d'intérêt et que les organes relevant du ministère public procédaient régulièrement à des contrôles de ces dispositions et d'autres textes de lois précités. Au vu de ce qui précède, le GRECO n'était pas convaincu de la nécessité de multiplier les textes de loi sur les conflits d'intérêt, associés à des mesures répressives, étant donné que les textes déjà en place semblaient suffire. Toutefois, d'autres initiatives, comme les actions de sensibilisation et d'éducation à long terme, étaient sans nul doute nécessaires pour instaurer une nouvelle culture au sein de l'administration publique, comme prévu dans la législation, et semblaient mieux adaptées aux problèmes décrits dans le rapport d'évaluation.

85. Les autorités russes font savoir à présent que, conformément à la Stratégie fédérale pour le développement de la société de l'information, approuvée par le Président de la Fédération le 7 février 2008 (n° Pr-212) et au Principe d'établissement d'un gouvernement électronique en Fédération de Russie, approuvé par la directive ministérielle (n° 632-r) du 6 mai 2008, un train de mesures a été mis en œuvre dans l'optique de créer un espace unique d'information des instances publiques fédérales et régionales et d'assurer un échange efficient des informations concernant le personnel. Un système unique d'information pour la gestion de la fonction publique, le « Portail fédéral du personnel administratif », a donc été établi sur la base de l'infrastructure prévue par le système d'information de l'État fédéral, dans le cadre du programme gouvernemental sur la société de l'information (2011-2020) approuvé le 20 octobre 2008. L'objectif de ce module fonctionnel est de donner accès aux citoyens intéressés à des informations exhaustives et régulièrement mises à jour sur les vacances de postes dans la fonction publique et de leur permettre de poster leurs données personnelles pour qu'elles soient directement accessibles par les services compétents de gestion du personnel des organes publics fédéraux et régionaux, des entreprises publiques et d'autres organismes de diverses sphères économiques. Le ministère du Travail et de la Protection sociale s'est vu confier la responsabilité globale du système et du Portail, tandis que le ministère de la Communication et des Médias est chargé de sa maintenance technique<sup>16</sup>. La version pilote du Portail a été lancée en janvier 2009, et le portail est devenu totalement opérationnel le 13 avril 2011. En juillet 2012, il était accessible pour les services de gestion du personnel de l'administration centrale et des collectivités territoriales de presque toutes les instances exécutives fédérales et régionales, l'administration présidentielle, les secrétariats des représentants plénipotentiaires du Président dans les districts fédéraux, le gouvernement, les entreprises publiques et d'autres organismes.
86. Le 27 septembre 2012, le Portail contenait des informations sur 57 800 candidats potentiels à des postes dans la fonction publique. Depuis 2009, environ 46 000 vacances de postes ont été annoncées et un total de 67 041 personnes a répondu à des annonces de vacances de postes, dont 45 382 candidatures pour la fonction publique fédérale (25 968 pour l'administration centrale et 19 414 pour les collectivités territoriales), 20 499 personnes ont présenté leur candidature à des postes dans la fonction publique des sujets de la Fédération et 1 160 à des postes dans des entreprises et organismes publics. À l'issue du processus de recrutement, 1 898 personnes inscrites dans la base de données du portail ont été nommées à un poste : 1 040 personnes au

---

<sup>15</sup> En 2009, le Ministère public a révélé 263 715 atteintes aux lois relatives à la fonction publique d'État et des collectivités, et à l'action anti-corruption. En 2008, on comptait 208 284 violations de ce type.

<sup>16</sup> Les activités du Portail sont menées conformément à la disposition réglementaire conjointe des deux ministères datée du 12 août 2011 (n° 914n/207).

sein d'instances exécutives fédérales, 836 personnes au sein d'instances exécutives publiques supérieures des sujets de la Fédération et 22 personnes dans des entreprises ou organismes publics.

87. La mise en service du Portail appelait la modification de l'ordonnance présidentielle susmentionnée sur le recrutement par concours dans la fonction publique d'État. Cela a été jugé essentiel en particulier pour que les avis de vacances de postes soient publiés sur les sites web officiels des instances publiques concernées mais aussi sur le Portail et pour faire figurer des informations concernant les exigences relatives aux candidats, les conditions d'emploi dans la fonction publique, les modalités et les délais de soumission des documents de candidature, la date limite de dépôt de candidature, les dates et lieux prévus pour les concours, et les modalités et résultats des concours. Pour répondre à ces besoins, le ministère du Travail et de la Protection sociale avait préparé un projet de décret, qui a été soumis au gouvernement en 2009. Le 24 octobre 2009, le projet a été retourné pour finalisation, tenant compte des observations critiques du Service juridique d'État du Président et des conclusions d'un échange organisé par le Département du service public et le personnel du gouvernement de la Fédération de Russie. Les autorités confirment qu'un projet de décret est prévu pour approbation courant 2012, en vertu de la liste détaillée de mesures du Programme fédéral pour la réforme et le développement du système de service public de la Fédération de Russie (2009-2013).
88. Pour ce qui concerne la compétition équitable, l'ordonnance présidentielle du 7 mai 2012 sur les principales orientations pour l'amélioration du système d'administration d'État (n° 601) a fait de ce principe un élément primordial de la réforme en cours de la fonction publique. Afin d'assurer la mise en œuvre de l'ordonnance, le ministère du Travail et de la Protection sociale a élaboré un Plan pour la période 2012-2016 faisant la promotion de nouveaux principes en matière de personnel dans les politiques de la fonction publique<sup>17</sup>. D'après ce plan, en 2013, un projet pilote sera lancé dans plusieurs organes fédéraux prévoyant l'acceptation des documents électroniques soumis par les candidats désireux de participer à un concours pour un poste vacant dans la fonction publique, ainsi que la mise en place d'un système d'identification, de présélection et de test des candidats à distance. Les résultats du projet serviront à établir des directives méthodologiques à l'usage des organismes publics fédéraux pour la tenue de concours répondant aux principes d'objectivité et de transparence.
89. Le GRECO félicite les autorités russes d'avoir développé et mis en place des outils informatiques spécialement pour améliorer l'annonce de vacances de postes dans la fonction publique au niveau fédéral, au niveau des sujets de la Fédération, des entreprises publiques et d'autres organismes dans diverses sphères économiques. Bien que certaines mesures préparatoires aient été prises pour s'assurer que le recrutement dans la fonction/administration publique repose sur le principe d'une compétition équitable entre les candidats, aucun résultat concret, à savoir la sélection des meilleurs candidats selon des critères objectifs et transparents et la création d'une « administration plus propre » (paragraphe 287 du rapport d'évaluation), n'a pour l'heure été obtenu. De même, il semblerait qu'aucune mesure déterminante n'ait été prise pour faire mieux connaître les nouvelles dispositions réglementaires relatives aux conflits d'intérêt et pour faire naître une nouvelle culture au sein de l'administration publique, comme il a été souligné au paragraphe 98 du rapport de conformité. En l'absence de telles informations, le GRECO ne peut conclure que tous les éléments de cette recommandation ont été mis en œuvre de manière satisfaisante.

---

<sup>17</sup> Approuvé par le vice-président du gouvernement le 1<sup>er</sup> octobre 2011 (n° 5378p-17P).

90. Le GRECO conclut que la recommandation xix demeure partiellement mise en œuvre.

**Recommandation xx.**

91. *Le GRECO avait recommandé 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.*

92. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport de conformité. Il note que la principale critique, émise au paragraphe 288 du rapport d'évaluation, concernait le fait que la portée des règles visant à prévenir les conflits d'intérêt était insuffisante (pour couvrir les fonctions publiques pertinentes ainsi que les parents proches des fonctionnaires) et, plus grave encore, l'absence de mise en œuvre concrète de ces dispositions. Les mécanismes de contrôle existants ont été jugés insuffisants ; par exemple, les restrictions portant sur les emplois que peuvent occuper les ex-fonctionnaires après leur départ de la fonction publique (« vase communicants ») ne donnaient pas lieu à un contrôle suffisant ni à des conséquences juridiques en cas de manquement. Par la suite, au paragraphe 101 du rapport de conformité, le GRECO a noté que les lois relatives à la lutte contre la corruption et à la fonction publique d'État semblaient prendre en compte de manière satisfaisante les situations d'intérêts antagonistes où des agents publics d'État ou municipaux, dans l'exercice de leurs fonctions officielles, obtiennent des avantages pour eux-mêmes et pour de tierces personnes, dont des membres de leurs familles. Il a été observé en outre que les autorités préparaient un certain nombre de mesures afin d'améliorer la mise en œuvre des réglementations existantes pour prévenir et détecter les situations de conflits d'intérêt. La création de commissions spéciales dotées de fonction de contrôle a semblé être une avancée appréciable. Toutefois, il restait que ces réformes n'étaient pas encore mises en œuvre et que leurs éventuelles incidences ne pouvaient être évaluées à ce stade du rapport de conformité.

93. Les autorités russes font savoir à présent qu'en vertu de la loi fédérale (n° 329-FZ) du 21 novembre 2011 portant modification à certains textes législatifs en lien avec la promotion de la gestion de l'État dans la lutte contre la corruption, la perte de confiance a été ajoutée aux motifs de révocation d'agents publics d'État ou municipaux ne prenant pas les mesures qui s'imposent pour prévenir (ou régler) des conflits d'intérêt. De même, les cadres supérieurs de la fonction publique d'État ou municipale qui manquent de faire prendre des mesures pour prévenir (ou régler) des conflits d'intérêt par leurs subordonnés sont susceptibles d'être révoqués. Qui plus est, conformément au Plan national anticorruption pour 2012-2013, le Présidium du Conseil d'action anticorruption et les instances fédérales ont été mandatés, dans les limites de leurs attributions, pour détecter les conflits d'intérêt dans les cas où l'une des parties concernées occupe une fonction d'État et est nommée par le Président ou par le gouvernement, ou occupe un poste de « directeur général » dans une entreprise publique. La procédure de résolution des conflits d'intérêt par des cadres supérieurs a été déterminée par le décret présidentiel n° 233 du 25 février 2011.

94. Pour ce qui concerne les commissions instituées par le décret présidentiel sur les commissions pour le respect des obligations et des règles de conduite des fonctionnaires fédéraux dans l'exercice de leurs fonctions et de gestion des conflits d'intérêt (n° 821) du 1<sup>er</sup> juillet 2010 (voir le paragraphe 102 du rapport de conformité), les autorités font savoir que, fin 2011, des commissions de ce type avaient été créées par toutes les instances publiques fédérales et que 3 416 commissions avaient été créées par les collectivités territoriales. Le respect accru des

règles sur les conflits d'intérêt a donné lieu à une augmentation significative du nombre de procédures disciplinaires lancées contre des fonctionnaires fédéraux. Le nombre de personnes faisant l'objet de sanctions disciplinaires était de 556 en 2010, contre 2 232 en 2011 (soit 4,4 fois plus). Pour la période 2010-2011, le nombre total d'agents publics traduits en responsabilité disciplinaire est de 2 788. Conformément au mandat obtenu du Présidium du Conseil d'action anticorruption, depuis février 2009, le ministère du Travail et de la Protection sociale effectue un contrôle trimestriel des activités des commissions.

95. Conformément au Plan national anticorruption pour 2010-2011, le gouvernement et le Présidium du Conseil d'action anticorruption ont été mandatés, dans les limites de leurs attributions, pour organiser, de manière centralisée, le recyclage et la formation approfondie des agents publics fédéraux qui ont notamment pour fonction de prendre part à la lutte contre la corruption (au titre d'un programme convenu avec l'administration du service public et le cabinet présidentiel de la Fédération). Les autorités ont présenté une liste impressionnante d'activités et de sessions de formation qui ont eu lieu en 2010 et 2011, notamment :
- la formation approfondie de 1 500 agents publics dans le cadre d'un programme éducatif de 36 heures sur les fonctions des entités de gestion du personnel des instances publiques fédérales concernant la prévention des infractions de nature corruptive et d'autres infractions ;
  - la formation de 500 agents publics fédéraux des entités de gestion du personnel et des entités participant à la mise en œuvre des mesures anticorruption dans le programme éducatif dispensé par l'Académie russe de la fonction publique de septembre à novembre 2010, et de 1 000 agents publics fédéraux issus de 74 instances publiques fédérales, de juillet à novembre 2011.
96. D'après les autorités, cette formation centralisée proposée à un grand nombre d'agents publics et étayée par des directives méthodologique adaptées a permis d'encourager l'uniformisation des approches de la lutte anticorruption au sein de l'administration publique. De plus, la conduite des activités de formation en 2010 et 2011 a été suivie par le ministère du Travail et de la Protection sociale. Les résultats de ce suivi et l'évaluation des besoins en matière de formation approfondie ont donné lieu à des propositions pertinentes au moyen du décret présidentiel (n° 370-p) du 7 juin 2011 sur la poursuite de la formation approfondie des agents publics fédéraux ayant notamment pour fonction de prendre part à la lutte contre la corruption.
97. Le GRECO est satisfait que la mise en place de commissions pour contrôler le respect des dispositions réglementaires relatives aux conflits d'intérêt au sein de l'administration publique ait produit des résultats concrets et tangibles, comme il ressort des statistiques sur les procédures disciplinaires introduites en 2010 et 2011. Il semble également que le Plan national anticorruption pour 2012-2013 accorde un rang élevé de priorité politique à la prévention et à la résolution des conflits d'intérêt, notamment parmi les hauts fonctionnaires, ce qui a donné lieu à un certain nombre de changements législatifs majeurs. Enfin, le GRECO félicite les autorités russes d'avoir élaboré et mis en œuvre des programmes d'action éducative complets et systématiques visant en particulier les agents publics qui sont tenus de détecter et de régler les conflits d'intérêt au sein de leurs services respectifs.
98. Le GRECO conclut que la recommandation xx a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

## Recommandation xxi.

99. *Le GRECO avait recommandé d'éliminer la pratique consistant à accepter des cadeaux substantiels, sous quelle 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.*
100. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport de conformité. Il a pris note de l'intention de modifier l'article 575 du Code civil<sup>18</sup> et un grand nombre d'autres lois contenant des dispositions analogues. Le projet de texte devait interdire aux personnes exerçant des fonctions au sein de l'administration d'État fédérale, de l'administration d'État des sujets de la Fédération et de collectivités ; aux agents de l'État et aux fonctionnaires, aux agents des collectivités et aux employés de la Banque de Russie d'accepter des cadeaux. De surcroît, les cadeaux reçus pour des « raisons de protocole » étaient réputés appartenir à l'État. L'interdiction d'accepter des cadeaux devait être reprise dans plusieurs codes d'éthique. Le GRECO a salué la volonté affichée de légiférer contre cette pratique ancienne. Si cette législation devait être adoptée, il serait essentiel de la compléter par des campagnes massives de sensibilisation de l'opinion, puisque le fait d'offrir et de recevoir des cadeaux semble être solidement ancré dans la société russe.
101. Les autorités russes font savoir à présent que le ministère du Travail et de la Protection sociale est en train de finaliser les modifications de l'article 575 du Code civil visant à interdire l'acceptation de cadeaux par les agents publics. En particulier, le projet de loi interdirait d'accepter toute récompense (cadeaux, sommes d'argent, prêts, services, paiements pour des loisirs et des frais transports, octroi de remises, etc.) de personnes physiques ou morales, directement ou par un intermédiaire, sous deux conditions : a) si cela risque de créer un conflit d'intérêt, y compris lorsque le fonctionnaire concerné exerce ou a exercé certaines fonctions dans l'administration publique liées au concédant au cours des deux années précédentes ; ou b) dans l'éventualité où les fonctions du fonctionnaire lui permettent d'accorder un traitement de faveur au concédant. Dans les cas de conflits d'intérêt, la restriction serait étendue aux membres de la famille du fonctionnaire et à d'autres proches (parents, époux, enfants, frères et sœurs et membres de la belle famille du fonctionnaire). Les exceptions à la règle susmentionnée ne sont possibles que dans les cas d'acceptation de cadeaux en lien avec des activités d'accueil (protocole), des déplacements et autres événements officiels ; de même, la possibilité pour les fonctionnaires de racheter des cadeaux sera supprimée. Le texte du projet de loi a été approuvé par le Conseil d'action anticorruption le 25 juillet 2012.
102. Par ailleurs, certaines activités ayant pour but d'éradiquer la pratique d'acceptation de cadeaux dans les services d'État et dans les collectivités sont prévues dans le cadre du Plan national anticorruption pour 2012-2013. En particulier, le 13 novembre 2012, le Présidium du Conseil d'action anticorruption a examiné un projet de résolution du gouvernement sur la procédure de signalement de l'acceptation de cadeaux par certaines catégories de personnes en lien avec leur fonctions officielles ou avec l'exercice de leurs fonctions officielles et sur la remise, l'évaluation de la valeur, la vente et le versement de la valeur vénale des cadeaux, contenant une disposition réglementaire type sur le sujet. Le projet recommande que les instances exécutives d'État des sujets de la Fédération de Russie, les organes des collectivités locales, la banque centrale et les organismes établis conformément aux lois fédérales et ceux qui ont été créés dans le but

---

<sup>18</sup> Au moment de l'établissement du rapport d'évaluation, l'article 575 du CP interdisait 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 RUB ou 14 EUR).



d'exécuter les tâches confiées aux instances d'État fédérales adoptent des lois pertinentes pour assurer la mise en œuvre de la disposition réglementaire type. Lorsqu'il sera adopté, le projet précité fera l'objet d'une vaste campagne de sensibilisation. Le ministère du Travail et de la Protection sociale surveillera l'application de la disposition réglementaire type et fera rapport au Présidium deux fois par an (les premiers rapports sont prévus pour janvier et juillet 2013).

103. Le GRECO note l'absence de progrès majeurs concernant la révision de l'article 575 du Code civil par rapport à la situation présentée dans le rapport de conformité. De plus, il observe que, conformément au libellé actuel dudit article, le seuil d'acceptation de « cadeaux ordinaires » est passé, dans l'intervalle, à 3 000 RUB (75 EUR). Le GRECO émet des réserves quant à la formulation des projets d'amendements, qui n'instaurent toujours pas l'interdiction d'accepter des cadeaux pour les agents publics. Bien qu'il accueille favorablement les diverses initiatives menées par les autorités conformément au Plan national anticorruption pour 2012-2013, le GRECO demeure préoccupé par le fait que les réformes juridiques planifiées n'aient toujours pas été achevées et qu'elles doivent encore faire l'objet d'une vaste campagne de sensibilisation publique.

104. Le GRECO conclut que la recommandation xxi demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxii.**

105. *Le GRECO avait recommandé 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.*

106. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans son rapport de conformité. En ce qui concerne la première partie de la recommandation relative à la déclaration de soupçons de corruption, il a été noté que cette obligation se limitait aux situations où le responsable public a reçu personnellement une proposition ou offre de même nature pouvant s'apparenter à la corruption. Les autorités n'avaient pas évoqué de règles/directives générales pour signaler toutes les formes de corruption susceptibles d'être découvertes par un responsable public. Le GRECO a donc encouragé les autorités russes à élargir le champ des notifications. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, à savoir la protection des personnes qui signalent des cas de corruption (« les donneurs d'alerte »), le GRECO a noté avec intérêt que des règles générales dans ce sens figuraient dans la loi anticorruption et que de nouvelles dispositions devaient être ajoutées à d'autres instruments pertinents, comme le Code du travail. Enfin, le GRECO a noté que les autorités s'employaient à mettre au point les détails de la formation des responsables publics après l'adoption de la loi anticorruption, mais aussi que l'accent avait été mis jusque-là sur la formation du personnel des organes chargés de faire appliquer la loi. Il a donc appelé les autorités à étendre la formation axée sur la prévention aux très nombreux fonctionnaires/agents du secteur public, comme demandé par la recommandation.

107. Premièrement, les autorités russes réaffirment que la loi anticorruption contient déjà une obligation pour les agents de l'État et des collectivités de signaler les cas où ils sont incités à commettre des actes de corruption et que, conformément à l'article 9, paragraphe 5 de ladite loi, la procédure de notification et de vérification de ces informations ainsi que l'enregistrement des

notifications doit être définie par l'employeur. Les autorités indiquent que la délégation de telles attributions aux pouvoirs publics (collectivités locales) donne lieu à des particularités d'organisation interne et à des spécificités des pouvoirs exercés qu'il convient de prendre en compte.

108. Afin d'assurer l'uniformité des textes juridiques adoptés par les pouvoirs publics et collectivités locales, le ministère du Travail et de la Protection sociale a préparé un projet de recommandations méthodologiques concernant la procédure de notification des actes de corruption à l'employeur. Le ministère des Finances, le ministère de la Justice, le ministère du Développement régional, le ministère du Développement économique et l'administration présidentielle ont également contribué à ce projet. Les recommandations proposent un cadre réglementaire pour des éléments tels que les informations à inclure dans les notifications, la procédure d'enregistrement des notifications, le mécanisme de vérification (notamment par l'envoi de requêtes appropriées au Bureau du Procureur général, au ministère de l'Intérieur et au Service fédéral de sécurité) et la confidentialité des informations obtenues. Des formulaires et un registre types de notification ont été élaborés et inclus dans les directives méthodologiques. À l'issue d'une consultation avec tous les partenaires intéressés, les recommandations méthodologiques ont été soumises au gouvernement le 19 octobre 2009. Au second semestre 2010, elles ont été révisées dans le but de couvrir expressément les aspects liés à la protection sociale des personnes signalant les actes de corruption en bonne foi (« donneurs d'alerte »). À l'issue d'une autre série de consultations auprès d'organismes gouvernementaux, le 14 septembre 2010, les recommandations finalisées ont été transmises aux instances exécutives fédérales pour mise en œuvre.
109. Conformément aux décisions du gouvernement, de l'administration de la fonction publique et du cabinet présidentiel de la Fédération de Russie, le 24 décembre 2009, les recommandations méthodologiques ont été transmises aux instances exécutives fédérales en vue de préparer des textes juridiques institutionnels visant à la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe 5 de la loi anticorruption. Les autorités font savoir qu'en 2010 et 2011, tous les pouvoirs publics ont adopté des textes juridiques normatifs internes (ou des directives statutaires) sur la notification des infractions de corruption, y compris les procédures de notification à suivre lorsque des agents d'États ou de collectivités signalent des cas dans lesquels ils sont personnellement incités à commettre des actes de corruption ou des faits de corruption qu'ils peuvent être amenés à découvrir..
110. Deuxièmement, en application de la décision du Présidium du Conseil d'action anticorruption du 24 novembre 2010, le ministère du Travail et de la Protection sociale a élaboré une autre série de directives méthodologiques concernant la procédure de notification par un agent de l'État ou des collectivités à son employeur de faits de corruption dont il a eu connaissance ainsi que la responsabilité des agents qui n'ont pas signalé les tentatives de les inciter à commettre une infraction de corruption. De même, conformément au Plan national anticorruption pour 2012-2013, le ministère prépare actuellement des propositions pour renforcer la protection juridique des personnes qui signalent des faits de corruption à leurs employeurs, aux médias, aux instances et organismes concernés. Ces propositions doivent être soumises au Conseil présidentiel d'action anticorruption d'ici avril 2013.
111. Troisièmement, le ministère du Travail et de la Protection sociale propose systématiquement, depuis 2009, une formation à grande échelle destinée aux fonctionnaires sur la prévention et la lutte contre la corruption, assortie d'un support méthodologique approprié. Entre 2009 et 2011, cette formation a été dispensée à un total de 40 144 fonctionnaires fédéraux. En 2010 et 2011,

une formation spécialisée a été proposée également à 1 500 fonctionnaires fédéraux et représentants d'entités de gestion du personnel qui ont notamment pour fonction de lutter contre la corruption.

112. Le GRECO prend note des recommandations méthodologiques émises par le ministère du Travail et de la Protection sociale, qui prévoient désormais la notification de toute forme de corruption que les fonctionnaires sont susceptibles de découvrir. Il se félicite des tentatives visant à consolider plus avant la protection juridique des personnes qui signalent des faits de corruption en bonne foi. Il conclut par conséquent que cette partie de la recommandation a été mise en œuvre de manière satisfaisante. Le GRECO est impressionné également par l'ampleur et la portée des diverses initiatives de formation mises en œuvre par les autorités. Il semblerait cependant qu'aucune formation systématique et de vaste portée, axée spécialement sur le signalement des actes de corruption et sur la protection des donneurs d'alerte, n'ait été proposée, hormis celle destinée à un nombre limité d'agents d'entités de gestion du personnel triées sur le volet.

113. Le GRECO conclut que la recommandation xxii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxiii.**

114. *Le GRECO avait recommandé 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.*

115. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre. Il a pris note des informations communiquées, selon lesquelles l'ordonnance présidentielle de 2002 sur les règles générales de conduite des employés de l'État a été mise à jour en 2009 et la rédaction d'un code type basé sur les normes internationales était quasiment achevée. Le GRECO s'est félicité de ce processus et a indiqué qu'il devrait être suivi d'une phase de mise en œuvre, une fois le code type adopté.

116. Les autorités russes font savoir à présent que, le 23 décembre 2010, un modèle de code d'éthique et de conduite à l'usage des agents publics a été adopté par le Présidium du Conseil d'action anticorruption. Ce code est basé sur des principes universellement reconnus et contient les règles générales d'éthique et de conduite fixées par la législation anticorruption que doivent suivre les fonctionnaires du pays ainsi que les citoyens qui servent dans l'armée et dans les organes chargés de faire appliquer la loi. L'expérience tirée de l'adoption de codes d'éthique par des catégories telles que les magistrats, les agents des services répressifs, les auditeurs et les avocats, a été prise en compte dans l'élaboration du modèle de code. Les autorités font valoir que le code vise à réglementer les normes de conduite et d'éthique professionnelle, à aider les agents publics à se conformer à ces normes et à informer les citoyens sur la conduite qu'ils doivent attendre des fonctionnaires.

117. Après l'adoption du modèle de code, les pouvoirs publics fédéraux, les pouvoirs publics des sujets de la Fédération et les collectivités locales ont élaboré et approuvé leurs propres codes d'éthique et de conduite et incorporé dans les conventions collectives (contrats) des dispositions sur la responsabilité encourue pour la violation desdits codes. Au milieu de l'année 2012, des codes d'éthique avaient été établis par 55 administrations publiques fédérales, dont 44 convenus

avec de hautes autorités, deux adressés au ministère de la Justice pour enregistrement, deux restant à adopter rapidement et deux autres finalisés en tenant compte des observations critiques du ministère de la Justice. De plus, 43 organismes publics fédéraux ont apporté les changements nécessaires à leurs conventions collectives et huit autres ont achevé des travaux de ce type. Des représentants plénipotentiaires du Président de la Fédération dans les districts fédéraux ont organisé des activités sur l'approbation des codes d'éthique et l'incorporation des dispositions sur la responsabilité encourue pour violations des codes dans les convention collectives (contrats) par les agents des pouvoirs publics des sujets de la Fédération de Russie et des collectivités locales.

118. Enfin, les autorités indiquent que la formation des agents publics au respect des codes d'éthique et des principes déontologiques est prévue dans le cadre des initiatives présentées au paragraphe 110 qui précède.
119. Le GRECO prend note du modèle de code de conduite tel qu'approuvé par le Présidium du Conseil d'action anticorruption. Il félicite les autorités pour les mesures déterminantes qu'elles ont prises afin de veiller à ce que les codes de conduite soient adoptés par les pouvoirs publics au niveau fédéral comme au niveau des sujets de la Fédération et des collectivités locales. Il semble que les codes adoptés à ce jour ou ceux en cours de préparation aient été adaptés aux besoins spécifiques des différents secteurs de l'administration publique. Le GRECO convient en outre qu'une formation adéquate a été proposée au personnel concerné afin d'assurer l'application concrète de ces codes. Compte tenu du grand nombre de fonctionnaires/d'agents publics en Fédération de Russie, il importe de maintenir le rythme intensif de la formation.
120. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xxiv.**

121. *Le GRECO avait recommandé 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).*
122. Le GRECO rappelle avoir estimé dans son rapport de conformité que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il a pris note de l'article 19 du Code pénal selon lequel seule la responsabilité des personnes physiques pouvait être engagée en vertu dudit code. Il a accueilli favorablement les modifications apportées au Code des infractions administratives, notamment de l'ajout de l'article 19.28 concernant la rémunération illégale pour le compte d'une personne morale. En vertu de cette nouvelle disposition, la responsabilité administrative a été établie notamment pour les infractions de corruption et les transferts illicites d'argent, de titres ou d'autres biens. Ce type d'infraction est passible d'amendes administratives allant jusqu'à trois fois le montant des sommes transférées, de la valeur des titres, d'autres biens et services rendus de nature matérielle, mais supérieur à un million de roubles (24 000 EUR), qui viennent s'ajouter à la confiscation de l'argent viré, des titres et autres biens. Le GRECO a pris note des cas où une personne physique (par exemple, le dirigeant d'une société) avait été condamnée pour avoir versé un pot-de-vin au sens de l'article 291 du CP (« corruption active ») et la société, pour avoir versé une récompense (gratification) illégale en vertu de l'article 19.28 du CIA pour le même acte. Le GRECO se disait préoccupé que les autorités russes n'aient pas lié la responsabilité administrative des personnes morales aux infractions de corruption citées dans le Code pénal, en particulier « l'offre » de pots-de-vin. De même, hormis pour la corruption active, la responsabilité

des personnes morales n'avait pas été établie pour les infractions de trafic d'influence et de blanchiment de capitaux

123. Les autorités russes font savoir à présent que, conformément à la loi fédérale n° 97-FZ du 4 mai 2011, l'article 19.28 du Code des infractions administratives a été modifié de sorte à établir la responsabilité pour le transfert illicite, la proposition ou la promesse à un fonctionnaire, une personne exerçant des fonctions de dirigeant dans une organisation commerciale ou autre, un agent public étranger ou d'une organisation publique internationale, pour le compte ou dans l'intérêt d'une personne morale, d'argent, de valeurs, d'autres biens et de fourniture de services de nature pécuniaire ou l'octroi de droits de propriété en contrepartie d'une action (ou omission) dans l'intérêt de ladite personne morale par un agent public, une personne exerçant des fonctions de dirigeant dans une organisation commerciale ou autre, un agent public étranger ou d'une organisation publique internationale en relation avec ses activités. Le Code révisé a adopté en outre une approche différentielle du calcul du montant de l'amende administrative pour l'acte de corruption active. Pour un pot-de-vin n'excédant pas un million de roubles (25 000 EUR), le montant de l'amende va jusqu'à trois fois le montant du pot-de-vin, mais ne peut être inférieur à un million de roubles, assorti de la confiscation de l'objet de la corruption. Pour un pot-de-vin n'excédant pas 20 millions RUB (500 000 EUR), le montant de l'amende va jusqu'à trente fois le montant du pot-de-vin, mais ne peut être inférieur à 20 millions RUB, assorti de la confiscation de l'objet de la corruption ; et pour un pot-de-vin supérieur à 20 millions RUB, le montant de l'amende va jusqu'à cent fois le montant du pot-de-vin, mais ne peut être inférieur à 100 millions RUB (2 500 000 EUR), assorti de la confiscation de l'objet de la corruption.
124. Les autorités font savoir également qu'un certain nombre de mesures en vue d'étendre la pratique établissant la responsabilité de personnes morales pour des infractions de corruption sont prévues dans le Plan national anticorruption pour 2012-2013. En vertu du décret présidentiel n° 297 du 13 mars 2012, la Cour suprême est donc mandatée pour étudier l'application pratique de la législation anticorruption par les tribunaux et pour élaborer, en tenant compte des obligations internationales pertinentes, des clarifications concernant l'application des lois pénales et administratives pour les infractions de corruption, y compris la responsabilité administrative des personnes morales pour les infractions de corruption. Par ailleurs, le Bureau du Procureur général s'est vu confier la tâche d'élaborer des recommandations méthodologiques et de concevoir des programmes de formation adaptés aux magistrats et aux enquêteurs pour rendre plus efficiente l'application des dispositions de la législation civile et administrative de la Fédération de Russie dans la mesure applicable à la responsabilité des personnes morales, en cas d'infractions de corruption commises pour leur compte ou dans leur intérêt. Les résultats de ces travaux devaient être présentés au Présidium du Conseil d'action anticorruption avant le 1<sup>er</sup> septembre 2012.
125. Qui plus est, en vertu de la directive du Procureur général de la Fédération de Russie sur une meilleure traduction en justice des entités morales pour le compte et dans l'intérêt desquelles des infractions de corruption sont commises, les procureurs ont dû analyser toutes les résolutions ayant trait à l'ouverture de poursuites pénales au titre des articles 204, 290, 291 et 291.1 du CP, conformément à l'article 146(4) du Code de procédure pénale (« ouverture d'affaires pénales au Parquet »), afin d'envisager l'ouverture de procédures administratives sur la base de l'article 19.28 du CIA. Les autorités font valoir que cet exercice a permis d'étoffer considérablement la jurisprudence en la matière et que des amendes chiffrant à plusieurs millions d'euros ont été infligées à certaines personnes morales.

126. Par ailleurs, les autorités renvoient au récent arrêt de la Cour constitutionnelle (n° 674) du 11 mai 2012, selon lequel le fait de tenir une personne physique pour responsable de la commission d'une infraction pénale de corruption n'empêche pas d'établir la responsabilité administrative d'une personne morale concernée pour le même acte.
127. Enfin, les autorités font savoir que, conformément à la loi fédérale n° 97 susmentionnée, un chapitre sur l'assistance juridique internationale a été ajouté au Code des infractions administratives. Cette loi a prolongé le délai de prescription pour les infractions administratives de un à six ans à compter de la date où est commise l'infraction administrative. Il est prévu en outre qu'une entité morale qui a commis une infraction administrative hors du territoire de la Fédération de Russie est responsable, conformément au Code, dans les cas prévus par les traités internationaux de la Fédération de Russie.
128. Le GRECO rappelle à nouveau la formulation de l'article 18 de la Convention pénale sur la corruption qui stipule que « les personnes morales peuvent être tenues pour responsables des infractions de corruption active, de trafic d'influence et de blanchiment de capitaux établies en vertu de la présente Convention... ». Le GRECO sait bien que la Convention n'impose pas d'établir la responsabilité pénale ; il reste qu'elle oblige les États à instituer une certaine forme de responsabilité pour les infractions pénales de corruption. Le GRECO note que les infractions de corruption active commises dans l'intérêt ou au bénéfice d'une personne morale semblent être prises en compte par les dispositions révisées du Code des infractions administratives et que des sanctions suffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives ont été instaurées à cet égard. Il apprécie en outre l'arrêt majeur de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie qui établit clairement la pratique consistant à traduire en justice les personnes physiques tout comme les personnes morales pour la commission d'un même acte de corruption. Il semblerait pourtant que les autorités n'aient pris aucune mesure concrète pour établir la responsabilité des personnes morales pour les infractions de trafic d'influence et de blanchiment de capitaux, comme l'exige la Convention pénale sur la corruption. Pour cette raison, le GRECO ne peut conclure que cette partie de la recommandation a été mise en œuvre.
129. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSION**

130. Avec l'adoption du présent addendum au rapport de conformité des premier et deuxième cycles conjoints sur la Fédération de Russie, le GRECO conclut que sur les vingt-six recommandations faites à la Fédération de Russie, à ce jour, quinze ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante et onze autres ont été partiellement mises en œuvre. Compte tenu de ce qui précède, les recommandations iii, v, xvi, xvii, xx et xxiii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante et les recommandations iv, vii, ix, xi, xiii, xiv, xviii, xix, xxi, xxii et xxiv ont été partiellement mises en œuvre.
131. Le GRECO tient à rappeler qu'un grand nombre de recommandations ont été adressées à la Fédération de Russie dans le cadre des premier et deuxième cycles conjoints d'évaluation, appelant des réformes fondamentales au niveau des politiques, de la législation et de l'organisation, ainsi que des mesures de sensibilisation dans l'administration publique, les services répressifs et le corps judiciaire, avec la participation active de la société civile. Cette tâche a été difficile à accomplir en l'espace de seulement 18 mois, en particulier pour un pays doté de structures étatiques aussi complexes que celles de la Fédération de Russie. Néanmoins, comme le confirment les conclusions du présent rapport, même dans ce délai relativement court,

le pays a fait preuve de la volonté requise pour poursuivre l'action initiée précédemment et a entrepris toute une série de mesures nouvelles conformes aux recommandations du GRECO. Jusqu'en décembre 2010, quatorze nouvelles lois fédérales sont entrées en vigueur, trente-quatre amendements ont été introduits dans les lois fédérales existantes, y compris dans le Code pénal, le Code des infractions administratives et le Code du travail et plus de 750 actes juridiques normatifs ont été adoptés, dont une trentaine d'arrêtés présidentiels. Même si onze des recommandations demeurent partiellement mise en œuvre, les efforts déployés par les autorités sont louables. En effet, les niveaux de corruption et l'efficacité des mesures anticorruption ont été évalués systématiquement au moyen d'études sociologiques régulières. Des progrès majeurs ont été accomplis également en matière de centralisation des enquêtes sur des infractions de corruption, dont l'écrasante majorité relève désormais de la compétence exclusive de la Commission d'enquête de la Fédération de Russie, organe nouveau qui relève directement de l'Exécutif et se situe donc en dehors des structures du Parquet. Des commissions de contrôle ont été mises en place dans toute l'administration publique pour prévenir et détecter les conflits d'intérêt, en plus de programmes de formation ciblés. En pratique, ces mesures ont entraîné une forte augmentation du nombre de procédures disciplinaires intentées contre des agents publics en 2011.

132. Dans le même temps, un certain nombre de réformes législatives restent à achever. Ces réformes concernent, en particulier, les amendements prévus à la loi anticorruption (devant assurer que les faits de corruption sont traités, en règle générale, comme des délits passibles de sanctions pénales), au Code pénal (devant prévoir la confiscation des produits de toute infraction de corruption) et au Code civil (devant interdire la remise de cadeaux au sein de l'administration publique). Le GRECO demeure préoccupé qu'un grand nombre d'agents publics russes continuent de jouir de l'immunité de poursuites, y compris pour des infractions de corruption. De plus, le renforcement de l'indépendance judiciaire – en droit comme en pratique – et de l'indépendance opérationnelle des agents des services répressifs est un défi permanent. Enfin, les quelques réformes de fonds qui ont été lancées semblent n'être encore qu'à un stade relativement précoce. Les autorités sont donc vivement encouragées à poursuivre cet élan des mécanismes anticorruption qui revêtent une importance primordiale, tels que le contrôle judiciaire effectif de l'administration publique, le libre accès à l'information publique, le signalement des actes de corruption et la protection des donneurs d'alerte. La mise en œuvre de ces mesures et le suivi de leur incidence devraient continuer de figurer en bonne place dans les plans d'action nationaux anticorruption.
133. L'adoption du présent addendum au rapport de conformité met fin à la procédure de conformité des premier et deuxième cycles conjoints d'évaluation sur la Fédération de Russie. Les autorités russes peuvent toutefois, si elles le souhaitent, informer le GRECO de nouveaux faits pertinents concernant la mise en œuvre des recommandations iv, vii, ix, xi, xiii, xiv, xvii, xviii, xix, xxi, xxii et xxiv.
134. Enfin, le GRECO invite les autorités russes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de l'addendum, de le traduire dans la langue nationale et de publier la traduction.