

Strasbourg, 22 mars 2012

Public
Greco Eval III Rep (2011) 6F
Thème I

Troisième Cycle d'Évaluation

Rapport d'Évaluation sur la Fédération de Russie Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)

(Thème I)

Adopté par le GRECO
lors de sa 54^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 20-23 mars 2012)

I. INTRODUCTION

1. La Fédération de Russie a adhéré au GRECO en 2007. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints (Greco Eval I/II Rep (2008) 2F) concernant la Fédération de Russie lors de sa 40^e Réunion Plénière (5 décembre 2008). Ledit rapport, ainsi que le rapport de conformité correspondant peuvent être consultés sur la page d'accueil du GRECO (www.coe.int/greco).
2. Le Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO en cours (lancé le 1^{er} janvier 2007), porte sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Équipe d'Évaluation du GRECO pour le Thème I (ci-après dénommée « EEG »), qui s'est rendue en Fédération de Russie les 3 et 4 octobre 2011, était composée de Mme Cornelia GÄDIGK, procureur principal, responsable de la Division 57 « Infractions de corruption », Bureau du procureur de Hambourg (Allemagne), et de M. Georgi RUPCHEV, expert d'État, Direction de la coopération internationale et des affaires européennes, ministère de la Justice (Bulgarie). L'EEG était assistée de M. Michael JANSSEN et de M^{me} Liubov SAMOKHINA du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG ont reçu une réponse détaillée au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2011) 6E, thème I), accompagnée d'extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants des autorités suivantes : Bureau du Procureur général, ministère de la Justice, Commission d'enquête, ministère de l'Intérieur, Service fédéral de la sécurité, Académie du ministère public, ainsi que des procureurs et des juges de la Cour suprême et du tribunal de la région de Moscou. Elle s'est également entretenue avec des représentants de la Chambre civile et de l'Association des avocats.
5. Le présent rapport sur le Thème I du Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO, consacré aux incriminations, a été établi d'après les réponses au questionnaire et les informations recueillies lors de la visite sur place. Il a pour principal objectif d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités russes en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport présente d'abord une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions incluent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Fédération de Russie afin que celle-ci améliore son niveau de conformité avec les dispositions sous examen.
6. Le rapport sur le Thème II (transparence du financement des partis politiques) est présenté dans le document Greco Eval III Rep (2011) 6F - Thème II.

II. INCRIMINATIONS – Description de la situation

7. La Fédération de Russie a ratifié, sans formuler de réserves, la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 4 octobre 2006, entrée en vigueur sur son territoire le 1^{er} février 2007, ainsi que signé le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) le 7 mai 2009, mais n'a pas encore ratifié ce Protocole.
8. Le Code pénal (CP) de la Fédération de Russie est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1997. Les dispositions en matière de corruption ont été soumises à des amendements législatifs en 2011¹ qui ont modifié, entre autres, les sanctions applicables aux infractions de corruption dans les secteurs public et privé, la définition des circonstances aggravantes et l'incrimination de la corruption d'agents publics étrangers ou de fonctionnaires internationaux.²

Corruption d'agents publics nationaux (articles 1 à 3 et 19 de la STE 173)

9. L'article 290 du CP établit l'infraction de corruption passive et l'article 291, celle de corruption active. Aux termes de ces deux articles, des sanctions plus sévères peuvent être prises en cas de circonstances aggravantes. La corruption active n'est pas définie de manière détaillée dans le CP. À ce sujet, les autorités indiquent que l'interprétation de cette infraction repose sur l'infraction correspondante de corruption passive. Tous les éléments de la corruption passive, tels que la définition du pot-de-vin par exemple, s'appliquent également aux infractions de corruption active (sauf le fait même de « recevoir » un pot-de-vin). Plusieurs termes employés dans les dispositions relatives à la corruption sont définis dans des « notes » qui, selon les autorités, ont la même valeur juridique que les autres parties du CP. En outre, pour leurs observations sur cette question, les autorités se sont basées sur le Décret n° 6 du Plénum de la Cour suprême, du 10 février 2000, relatif à « la pratique judiciaire dans les affaires de corruption et de corruption dans le domaine commercial »³ (ci-après désigné par « Décret n° 6 de la Cour suprême »), dont l'objet est de garantir une application correcte et uniforme de la loi dans les affaires de corruption.⁴ Les autorités ont précisé que ce décret a force exécutoire⁵ auprès des tribunaux ainsi que des services répressifs et que, dans l'ensemble, il est dûment mis en œuvre dans la pratique.

Article 290 du CP : Acceptation d'un pot-de-vin

(1) L'acceptation par un agent public, un agent public étranger ou un agent d'une organisation internationale, personnellement ou par le biais d'un intermédiaire, d'un pot-de-vin (argent, valeurs mobilières, autres biens, fourniture illicite de services patrimoniaux ou octroi d'autres droits de propriété) en contrepartie de l'omission/l'exécution d'actes servant les intérêts du corrupteur ou de personnes représentées par ce dernier, dès lors que les actes en question entrent dans le cadre

¹ Introduits par la Loi n° 97-FZ du 4 mai 2011, entrée en vigueur le 16 mai 2011, et par la Loi n° 420-FZ du 7 décembre 2011, entrée en vigueur le 8 décembre 2011. Les dispositions introduisant de nouveaux types de sanctions n'entreront en vigueur qu'ultérieurement (à savoir, le 1^{er} janvier 2013 pour ce qui concerne la peine de rééducation par le travail).

² En outre, la Loi numéro 97-FZ a ajouté au CP un nouvel article 291-1 sur « l'intermédiation en matière de corruption » ; voir paragraphe 41 ci-dessous.

³ Le Décret n° 6 a été modifié successivement par d'autres décrets de la Cour suprême, à savoir le Décret n° 7 du 6 février 2007 et le Décret n° 31 du 23 décembre 2010.

⁴ Voir article 14 de la Loi n° 1-FKZ du 7 février 2011 (dans sa version du 1^{er} juin 2011) « relative aux tribunaux de droit commun en Fédération de Russie ».

⁵ À ce sujet, les autorités citent la Décision n° 1-P rendue par la Cour constitutionnelle le 21 janvier 2010, qui confirme qu'une décision de justice allant à l'encontre d'un décret du Plénum de la Cour suprême d'arbitrage est susceptible d'appel.

des pouvoirs officiels de l'agent ou que leur exécution/omission peut être facilitée du fait de la fonction officielle de l'agent, de même que la distribution de faveurs et les actes de connivence au sein de la fonction publique sont passibles d'une amende pouvant aller de vingt-cinq fois à cinquante fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une période pouvant aller jusqu'à 3 ans, d'une peine de rééducation par le travail pendant une durée maximale de 5 ans, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une période pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 3 ans, assortie d'une amende équivalente à 20 fois le montant du pot-de-vin.

(2) L'acceptation par un agent public, un agent public étranger ou un agent d'une organisation internationale publique d'un pot-de-vin d'un montant particulièrement élevé est passible d'une amende pouvant aller de 30 à 60 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine d'emprisonnement maximale de 6 ans assortie d'une amende équivalente à 30 fois le montant du pot-de-vin.

(3) L'acceptation par un agent public, un agent public étranger ou un agent d'une organisation internationale publique d'un pot-de-vin en contrepartie de l'omission d'actes / l'accomplissement d'actes illicites est passible d'une amende pouvant aller de 40 à 70 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine allant de 3 à 7 ans d'emprisonnement assortie d'une amende équivalente à 40 fois le montant du pot-de-vin.

(4) Lorsqu'ils sont commis par les titulaires d'un poste dans l'administration de la Fédération de Russie ou d'une entité constitutive de la Fédération de Russie⁶ ou encore par le responsable d'une collectivité locale, les actes visés au paragraphe 1 à 3 du présent article sont passibles d'une amende pouvant aller de 60 à 80 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine allant de 5 à 10 ans d'emprisonnement assortie d'une amende équivalente à 50 fois le montant du pot-de-vin.

(5) Lorsqu'ils

a) sont commis après entente préalable par un groupe de personnes ou un groupe organisé,

b) s'accompagnent d'une extorsion de pot-de-vin,

4) sont commis à grande échelle,

les actes visés aux paragraphes 1, 3 et 4 sont passibles d'une amende pouvant aller de 70 à 90 fois le montant du pot-de-vin ou d'une peine allant de 7 à 12 ans d'emprisonnement assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans et d'une amende équivalente à 60 fois le montant du pot-de-vin.

(6) Lorsqu'ils sont perpétrés à très grande échelle, les actes visés aux paragraphes 1, 3, 4 et aux points a) et b) du paragraphe 5 du présent article,

sont passibles d'une amende pouvant aller de 80 à 100 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine allant de 8 à 15 ans d'emprisonnement assortie d'une amende équivalente à 70 fois le montant du pot-de-vin.

Note :

1. Le terme « pot-de-vin d'un montant particulièrement élevé » employé dans le présent article ainsi qu'aux articles 291 et 291-1 du présent code désigne de l'argent, des valeurs mobilières, d'autres biens, des services patrimoniaux ou l'octroi d'autres droits de propriété dépassant un

montant de 25 000 roubles/RUB;⁷ la désignation de corruption « à grande échelle » s'applique

⁶ La Fédération de Russie regroupe 83 sujets fédéraux (entités constitutives), comprenant des républiques, des territoires, des régions, des villes fédérales, des régions autonomes et des zones autonomes.

⁷ Environ 625 EUR.

dans le cas de montants supérieurs à 150 000 RUB⁸ et celle de corruption « à très grande échelle », dans le cas de montants dépassant 1 million RUB.⁹

2. Le terme « agent public étranger », utilisé dans le présent article ainsi qu'aux articles 291 et 291-1 du présent code, désigne tout titulaire, nommé ou élu, d'un poste au sein d'un organe législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un État étranger, de même que toute personne exerçant une fonction publique pour le compte d'un État étranger, notamment pour un organisme public ou une entreprise publique. Le terme « agent d'une organisation internationale publique » désigne un fonctionnaire international ou toute personne autorisée par une telle organisation à agir en son nom.

Article 291 : Versement d'un pot-de-vin

(1) Le versement d'un pot-de-vin à un agent public, un agent public étranger ou un agent d'une organisation internationale publique, personnellement ou par le biais d'un intermédiaire, est passible d'une amende pouvant aller de 15 à 30 fois le montant du pot-de-vin, d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de 3 ans ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 2 ans assortie d'une amende équivalente à 10 fois le montant du pot-de-vin.

(2) Le versement d'un pot-de-vin d'un montant particulièrement élevé à un agent public, un agent public étranger ou un agent d'une organisation internationale publique, personnellement ou par le biais d'un intermédiaire, est passible d'une amende pouvant aller de 20 à 40 fois le montant du pot-de-vin ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 3 ans assortie d'une amende équivalente à 15 fois le montant du pot-de-vin.

(3) Le versement d'un pot-de-vin à un agent public, un agent public étranger ou un agent d'une organisation internationale publique, personnellement ou par le biais d'un intermédiaire, en contrepartie de l'omission d'actes / de l'exécution délibérée d'actes illicites est passible d'une amende pouvant aller de 30 à 60 fois le montant du pot-de-vin ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 8 ans assortie d'une amende équivalente à 30 fois le montant du pot-de-vin.

(4) Lorsqu'ils sont commis

a) après entente préalable par un groupe de personnes ou un groupe organisé,

4) à grande échelle,

les actes visés aux paragraphes 1 à 3 du présent article sont passibles d'une amende pouvant aller de 60 à 80 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine allant de 5 à 10 ans d'emprisonnement assortie d'une amende équivalente à 60 fois le montant du pot-de-vin.

(5) Lorsqu'ils sont commis à très grande échelle, les actes visés aux paragraphes 1 à 4 du présent article

sont passibles d'une amende pouvant aller de 70 à 90 fois le montant du pot-de-vin ou d'une peine allant de 7 à 12 ans d'emprisonnement assortie d'une amende équivalente à 70 fois le montant du pot-de-vin.

Note : Une personne ayant versé un pot-de-vin est dégagée de sa responsabilité pénale dès lors qu'elle contribue activement à identifier et/ou instruire l'infraction et que le pot-de-vin lui a été extorqué par l'agent public ou qu'après avoir commis l'infraction, elle déclare volontairement l'acte de corruption à un service autorisé à ouvrir une procédure pénale.

⁸ Environ 3 750 EUR.

⁹ Environ 25 000 EUR.

Éléments de l'infraction

« Agent public national »

10. Les dispositions du CP relatives à la corruption emploient le terme « agent »,¹⁰ qui est défini dans la note n° 1 à l'article 285 du CP (abus de fonction).

Note à l'article 285 du CP :

1. *Sont considérés des agents dans les articles du présent chapitre¹¹ les personnes qui remplissent des fonctions de représentants de l'autorité à titre permanent, temporaire ou en vertu d'un pouvoir spécial, ou qui exercent des fonctions d'organisation et de gestion ou administratives et économiques dans un organisme public, une collectivité locale, une institution nationale ou municipale, les forces armées de la Fédération de Russie ou d'autres troupes et formations militaires de la Fédération de Russie.*

(...)

11. La définition d'agent public national englobe donc (1) les personnes qui remplissent la fonction de représentant de l'autorité ; et (2) les personnes qui exercent des fonctions d'organisation et de gestion ou administratives et économiques dans un organisme public, une collectivité locale, une institution nationale ou municipale, etc. Les autorités indiquent qu'aux termes des explications données par le Décret n° 6 de la Cour suprême (paragraphe 2 et 3),¹² (1) la première catégorie regroupe les « personnes exerçant des fonctions législatives, exécutives ou judiciaires ainsi que les employés d'autorités publiques, réglementaires ou de contrôle dotés de pouvoirs administratifs, établis par la loi, à l'égard de personnes qui ne sont pas leurs subordonnés ou habilités à prendre des décisions ayant un caractère contraignant pour les personnes physiques et morales quelle que soit leur institution d'appartenance (par exemple, membres du Parlement fédéral ou des assemblées législatives des entités constitutives, membres du gouvernement fédéral ou des organes exécutifs des entités constitutives, juges des tribunaux fédéraux ou juges de paix, procureurs habilités, autorités fiscales et douanières, ministère de l'Intérieur, Service fédéral de sécurité, etc.) » ; et (2) l'expression « fonctions d'organisation et de gestion ou administratives et économiques » employée à propos de la deuxième catégorie de personnes désigne, par exemple, « la gestion d'une équipe, l'organisation et la sélection du personnel, l'organisation des structures et des tâches des subordonnés, le maintien de la discipline, l'encadrement et la prise de sanctions disciplinaires. Les fonctions administratives peuvent comprendre, en particulier, la compétence à gérer et administrer des biens et des fonds (...), à prendre des décisions en matière de rémunération et de primes, à contrôler le mouvement de valeurs matérielles, à fixer la procédure pour leur conservation, etc. » La Cour suprême explique que le concept d'agent public au sens des dispositions relatives à la corruption n'englobe pas les employés d'un organisme public ou d'une collectivité locale qui exercent des fonctions professionnelles ou techniques sans rapport avec les fonctions d'organisation et de gestion ou administratives et économiques précitées (paragraphe 5 du Décret n° 6).

¹⁰ Sauf mention contraire, dans le présent rapport, le terme *agent public* est employé et doit être compris dans le sens « *d'agent* ».

¹¹ À savoir, le chapitre 30 du CP relatif aux « Infractions contre l'autorité de l'État et les intérêts de l'administration publique et de l'administration des collectivités locales » (articles 285 à 293 du CP).

¹² À cet égard, les autorités mentionnent aussi le Décret n° 19 du Plénum de la Cour suprême, du 16 octobre 2009, relatif à « La pratique judiciaire en matière d'abus de fonction et d'abus de pouvoirs officiels » (paragraphe 2 à 10).

« *Demande ou réception, acceptation d'une offre ou d'une promesse* » (corruption passive)

12. Les dispositions de l'article 290 du CP définissent la corruption passive comme la « réception d'un pot de vin ». La demande d'un pot-de-vin n'est mentionnée que sous l'angle d'une extorsion, comme circonstance aggravante. Par contre, il n'est pas fait mention de la simple « sollicitation » d'un pot-de-vin ni de « l'acceptation d'une offre ou d'une promesse ». À ce sujet, les autorités indiquent qu'aux termes du Décret n° 6 de la Cour suprême (paragraphe 11) et de la pratique judiciaire,¹³ les cas où la remise prévue d'un pot-de-vin n'a pas lieu sont couverts par l'article 30 du CP en conjonction avec l'article 290 du CP en tant que préparation ou tentative d'acte de corruption. Lorsqu'aucun acte concret n'est accompli en vue de la remise du pot-de-vin (simple sollicitation, par exemple), l'infraction ne peut être qualifiée que de préparation d'acte de corruption. Il est à noter que la préparation d'une infraction n'est incriminée que dans le cas d'infractions graves ou particulièrement graves. Par conséquent, l'article 30.1 du CP relatif à la préparation d'une infraction pénale n'est pas applicable aux infractions de gravité moyenne ou mineure, à savoir les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans ou d'une peine moins sévère,¹⁴ telles que les infractions de corruption sans circonstances aggravantes visées à l'article 290.1 du CP. En outre, aux termes de l'article 31 du CP, l'auteur de la préparation ou de la tentative d'une infraction n'est pas pénalement responsable dès lors qu'il refuse volontairement d'accomplir l'infraction en question. En application de l'article 66 du CP, la peine encourue pour la préparation ou la tentative d'une infraction pénale ne peut pas dépasser, respectivement, la moitié ou trois-quarts de la peine maximale la plus sévère prévue pour la même infraction lorsqu'elle a été consommée.

Article 30 du CP : Préparation et tentative de commission d'une infraction pénale

(1) *La préparation d'une infraction pénale désigne la recherche, la fabrication ou l'adaptation de moyens ou d'instruments destinés à commettre une infraction, la recherche de complices, l'entente en vue de commettre une infraction et tout autre acte prémédité visant à créer les conditions propices à la commission d'une infraction, sauf lorsque l'infraction a été perpétrée du fait de circonstances hors du contrôle de la personne en cause.*

(2) *La responsabilité pénale n'est engagée que dans le cas de la préparation d'infractions graves ou particulièrement graves.*

(3) *La tentative d'infraction pénale désigne tout acte (action ou omission) de la personne en cause, accompli expressément en vue de la commission d'une infraction pénale, sauf lorsque l'infraction a été perpétrée du fait de circonstances hors du contrôle de cette personne.*

Article 31 du CP : Refus délibéré de commettre une infraction pénale

(1) *Le refus délibéré de commettre une infraction pénale désigne le fait de mettre fin à la préparation d'une infraction ou aux actes (actions ou omissions) prémédités visant expressément à la commission d'une infraction, alors que la personne concernée pensait être en mesure d'accomplir son forfait.*

(2) *La responsabilité pénale d'une personne qui refuse délibérément et définitivement de commettre une infraction n'est pas engagée.*

(...)

¹³ Plus particulièrement, les autorités font référence à la décision N 43-O10-22 rendue, le 11 novembre 2010, par la Cour suprême dans une affaire d'extorsion de pot-de-vin par un agent public. L'infraction en question avait été identifiée à la suite d'activités d'enquêtes spéciales, après la remise (d'une partie) du pot-de-vin mais avant l'exécution de l'acte promis par l'agent le public.

¹⁴ Voir article 15.2 et 15.3 du CP.

« Promettre, offrir ou donner » (corruption active)

13. L'article 291 du CP mentionne la « remise d'un pot-de-vin ». À ce sujet, les autorités indiquent qu'aux termes du Décret n° 6 de la Cour suprême (paragraphe 11), « un acte de corruption active est réputé consommé à la date à laquelle le bénéficiaire du pot-de-vin reçoit au moins une partie des avantages lui étant destinés ». Les cas où la remise prévue d'un pot-de-vin ne se produit pas sont couverts par l'article 30 du CP en conjonction avec l'article 291 du CP en tant que préparation ou tentative d'acte de corruption.¹⁵ Lorsqu'aucun acte concret n'est accompli en vue de la remise du pot-de-vin (simple offre ou promesse, par exemple), l'infraction ne peut être qualifiée que de préparation d'acte de corruption. Il est en outre à noter que la préparation d'une infraction n'est pas incriminée dans le cas d'infractions de gravité moyenne ou mineure et que, donc, l'article 30.1 du CP n'est pas applicable aux infractions de corruption en l'absence de certaines circonstances aggravantes visées à l'article 291.1 et 291.2 du CP.

« Tout avantage indu »

14. Les articles 290 et 291 du CP utilisent le terme « pot-de-vin ». L'article 290.1 du CP précise qu'un pot-de-vin peut « prendre la forme d'argent, de valeurs mobilières, d'autres biens ou de la prestation illicite (...) de services patrimoniaux ou d'octroi d'autres droits de propriété ». Aux termes du Décret n° 6 de la Cour suprême (paragraphe 9), un pot-de-vin peut prendre la forme d'argent, de valeurs mobilières, d'autres biens, d'avantages ou de services matériels, de services payants fournis gratuitement (offre de bons de voyages, rénovation d'un appartement, construction d'une maison de vacances, etc.), de la sous-évaluation de biens transférés, de biens à privatiser, de locations à des tarifs préférentiels, de prêts bancaires à un taux préférentiel, etc. La valeur vénale de ces avantages doit être précisée dans l'arrêt du tribunal.
15. L'élément « indu » n'est pas explicitement transposé. Les dispositions relatives à la corruption ne mentionnent pas de seuil de montant ; peu importe le montant des avantages consentis.¹⁶ Les autorités précisent qu'aux termes de l'article 575 du Code civil, il est possible d'offrir à des agents publics des « cadeaux modestes » d'un montant ne dépassant pas 3 000 RUB (75 EUR environ) ainsi que des cadeaux dans le cadre d'événements protocolaires et autres événements officiels, mais ce uniquement si les cadeaux en question ne sont pas faits en contrepartie de certains actes que l'agent aurait accomplis ou se serait abstenu d'accomplir.

« Directement ou indirectement »

16. Les articles 290 et 291 du CP disposent explicitement que les infractions de corruption active et de corruption passive peuvent être commises directement ou indirectement, « personnellement ou par le biais d'un intermédiaire ».

¹⁵ Les autorités font également référence à la pratique judiciaire, en particulier à la décision N 22-2044 rendue le 29 octobre 2009 par la chambre pénale du tribunal de la région de Sakhalin, qui a confirmé une condamnation prononcée en première instance pour tentative de corruption active. Cette décision concernait une affaire dans laquelle le bénéficiaire du pot-de-vin avait informé les autorités de l'offre de pot-de-vin qui lui avait été faite et où le corrupteur était en détention au moment de la remise du pot-de-vin.

¹⁶ Les autorités mentionnent plusieurs décisions de justice rendues dans des affaires mettant en jeu des avantages de faible valeur. Par exemple, dans sa décision du 15 juin 2011, le tribunal du district de Sovetskiy de la ville de Volgograd a condamné un agent public parce qu'il avait accepté un pot-de-vin d'un montant équivalent à environ 13 EUR, et, dans sa décision du 25 mars 2010, le tribunal du district de Suzdal de l'oblast de Vladimir a condamné une personne parce qu'elle avait versé un pot-de-vin d'environ 5 EUR.

« Pour lui-même ou pour autrui »

17. Les dispositions relatives à la corruption active et à la corruption passive ne précisent pas si l'avantage doit profiter à l'agent en personne. Aux termes du Décret n° 6 de la Cour suprême (paragraphe 9), il y a aussi corruption lorsque l'agent reçoit un avantage ne lui étant pas personnellement destiné mais dont profitent des membres de sa famille ou certains de ses proches et qu'il accepte l'avantage en question ou qu'il ne s'y oppose pas et qu'il use de son autorité en faveur du corrupteur.

« Accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions »

18. La législation russe couvre expressément les actes positifs et les omissions d'un agent public « qui servent les intérêts du corrupteur ou de personnes que celui-ci représente, dès lors que ces actes/omissions entrent dans le cadre des pouvoirs officiels de l'agent ou que ce dernier est en mesure de les faciliter du fait de sa fonction officielle » de même que « la distribution de faveurs et les actes de connivence au sein de la fonction publique ». Les autorités expliquent que l'élément « qui servent les intérêts du corrupteur ou de personnes que celui-ci représente » désigne, par exemple, les membres de la famille du corrupteur, d'autres proches, des organisations à but lucratif ou non lucratif ou des autorités dirigées ou administrées par le corrupteur, etc. Aux termes du Décret n° 6 de la Cour suprême (paragraphe 4), l'élément « que ce dernier est en mesure de les faciliter du fait de sa fonction officielle » doit être compris par référence à « l'importance et au prestige de la fonction officielle ou à la présence d'autres subalternes sur qui l'agent corrompu exerce une autorité ». Concernant les actes échappant aux pouvoirs officiels de l'agent public, mais qu'il commet lui-même, les autorités indiquent que conformément au Décret n° 6 de la Cour suprême (paragraphe 10), en pareil cas l'intéressé verrait sa responsabilité engagée pour corruption passive aggravée sous l'article 290.3 du CP, supposant un acte illicite. Enfin, l'élément « la distribution de faveurs et les actes de connivence au sein de la fonction publique » s'applique aux situations dans lesquelles la relation entre le corrupteur et l'agent corrompu repose sur un lien d'autorité et non pas sur un acte concret ou une omission de l'agent dans l'exercice de ses fonctions (incitations financières indues, promotion professionnelle injustifiée, absence de réaction à des actes répréhensibles du corrupteur, etc.).

« Commis délibérément »

19. Les autorités indiquent que les actes de corruption active et de corruption passive ne peuvent être commis que délibérément.

Sanctions

20. Les infractions de corruption passive sont passibles d'une amende pouvant aller de 25 à 50 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de 5 ans, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine d'emprisonnement maximale de 3 ans assortie d'une amende équivalente à 20 fois le montant du pot-de-vin. L'article 290 du CP prévoit plusieurs niveaux de circonstances aggravantes. Les infractions de corruption passive les plus graves sont celles commises à très grande échelle (mettant en jeu des montants dépassant environ 25 000 EUR), passibles quant à elles d'une amende pouvant aller de 80 à 100 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités

pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine allant de 8 à 15 ans d'emprisonnement assortie d'une amende équivalente à 70 fois le montant du pot-de-vin. Les infractions de corruption active sont passibles d'une amende pouvant aller de 15 à 30 fois le montant du pot-de-vin, d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de 3 ans ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 2 ans assortie d'une amende équivalente à 10 fois le montant du pot-de-vin. L'article 291 du CP prévoit plusieurs niveaux de circonstances aggravantes. Les infractions de corruption active les plus graves sont celles commises à très grande échelle. Ces dernières sont passibles d'une amende pouvant aller de 70 à 90 fois le montant du pot-de-vin ou d'une peine allant de 7 à 12 ans d'emprisonnement assortie d'une amende équivalente à 70 fois le montant du pot-de-vin. Il est à rappeler qu'une infraction de corruption n'est réputée consommée que lorsqu'un pot-de-vin a été remis et reçu. Toutefois, selon les autorités, l'offre, la promesse, la demande et l'acceptation d'une offre ou d'une promesse sont passibles de sanctions en tant que préparation ou tentative d'acte de corruption. En application de l'article 66 du CP, la peine encourue pour la préparation ou la tentative de commission d'une infraction pénale ne peut pas dépasser, respectivement, la moitié ou trois-quarts de la peine maximale la plus sévère prévue pour la même infraction lorsqu'elle a été consommée.

21. Les différents types de sanctions qui peuvent être prises sont définis aux articles 44 à 59 du CP. Aux termes de l'article 46.2 du CP dans sa forme modifiée, une amende calculée sur la base du montant du pot-de-vin ne peut pas dépasser 100 fois le montant du pot-de-vin et ne peut pas être inférieure à 25 000 RUB¹⁷ ni supérieure à 500 millions RUB.¹⁸ L'article 60 du CP dispose que lorsqu'il fixe la peine, le tribunal doit tenir compte de la nature et du degré de gravité de l'infraction commise mais aussi de la personnalité de l'auteur des faits. Il doit notamment prendre en considération les éventuelles circonstances atténuantes ou aggravantes et les répercussions de la peine infligée sur la réinsertion de l'auteur des faits et sur le niveau de subsistance de sa famille. Les circonstances atténuantes (reddition, aide active à la détection de l'infraction et compensation volontaire des pertes ou réparation des dommages) et aggravantes sont visées aux articles 61 et 63 du CP.
22. Des peines similaires sont prévues pour d'autres infractions pénales comparables, telles que la fraude (article 159 du CP), l'abus de confiance ou le détournement de fonds (article 160 du CP), l'abus de fonction (article 285 du CP) ou l'intermédiation dans les actes de corruption (article 291-1 du CP).

Corruption de membres d'assemblées publiques nationales (article 4 de la STE 173)

23. Les autorités expliquent que la corruption de membres d'assemblées publiques nationales est érigée en infraction pénale aux articles 290 et 291 du CP, dans la mesure où la définition « d'agent public » donnée dans la note à l'article 285 du CP mentionne, entre autres, les « personnes exerçant la fonction de représentant de l'autorité ». Or, aux termes du Décret n° 6 de la Cour suprême (paragraphe 2), ce terme englobe les personnes exerçant des fonctions législatives, exécutives ou judiciaires comme, par exemple, les membres du Parlement fédéral ou des assemblées législatives des entités constitutives. Les autorités font également référence à une décision de la Cour suprême¹⁹ qui précise qu'un membre d'un organe élu d'une autorité représentative (Douma de la ville de Tver) doit être considéré comme un agent public et est donc passible de poursuites pour corruption passive. Les éléments de l'infraction et les peines

¹⁷ Environ 625 EUR.

¹⁸ Environ 12,5 millions EUR.

¹⁹ Décision N 35-008-15CP du 29 mai 2008.

applicables détaillées dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent aussi, en principe, à la corruption de membres d'assemblées publiques nationales. S'agissant de l'infraction de corruption passive, les autorités expliquent que les membres du Parlement doivent être considérés comme des « titulaires d'un poste dans l'administration de la Fédération de Russie ou d'une entité constitutive de la Fédération de Russie » au sens de l'article 290.4 du CP et qu'à ce titre, ils sont soumis à des peines aggravées, à savoir une amende pouvant aller de 60 à 80 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine d'emprisonnement allant de 5 à 10 ans assortie d'une amende équivalente à 50 fois le montant du pot-de-vin.

Corruption d'agents publics étrangers (article 5 de la STE 173)

24. La corruption d'agents publics étrangers est visée aux articles 290 et 291 du CP qui, dans leur forme modifiée, incluent les « agents publics étrangers ». Ce terme est défini dans la note n° 2 à l'article 290 du CP comme « tout titulaire, nommé ou élu, d'un poste au sein d'un organe législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un État étranger, de même que toute personne exerçant une fonction publique pour le compte d'un État étranger, notamment pour un organisme public ou une entreprise publique ». Les éléments de l'infraction et les peines applicables détaillées dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également à la corruption d'agents publics étrangers. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice concernant des actes de corruption qui auraient visé des agents publics étrangers.

Corruption de membres d'assemblées publiques étrangères (article 6 de la STE 173)

25. La corruption de membres d'assemblées publiques étrangères est couverte par les dispositions du droit russe relatives à la corruption, dans la mesure où la définition d'un « agent public étranger » englobe « tout titulaire, nommé ou élu, d'un poste au sein d'un organe législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un État étranger », comme l'indique la note n° 2 à l'article 290 du CP. Les éléments de l'infraction et les peines applicables détaillées dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également à la corruption de membres d'assemblées publiques étrangères. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice concernant des actes de corruption qui auraient visé des membres d'assemblées publiques étrangères.

Corruption dans le secteur privé (articles 7 et 8 de la STE 173)

26. Le CP contient deux dispositions spécifiques qui érigent en infraction pénale la corruption de personnes autres que des agents publics, à savoir (1) l'article 204 du CP relatif à la corruption dans le domaine commercial ; et (2) l'article 184 du CP relatif à la corruption dans le cadre de compétitions sportives ou de concours commerciaux dans le monde du spectacle.

Article 204 du CP : Corruption dans le domaine commercial

(1) La remise illicite d'argent, de valeurs mobilières ou d'autres biens, de même que la fourniture illicite de services patrimoniaux ou l'octroi illicite d'autres droits de propriété à une personne exerçant des fonctions de direction dans une organisation à but lucratif ou autre en contrepartie de l'exécution / l'omission d'actes officiels servant les intérêts du corrupteur sont passibles d'une amende comprise entre 10 et 50 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit

d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 2 ans, d'une peine de restriction de liberté d'une durée maximale de 2 ans, d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de 3 ans ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 3 ans.

(2) Lorsqu'ils sont commis

a) après entente préalable par un groupe de personnes ou un groupe organisé,

b) en contrepartie de l'omission d'actes / de l'exécution délibérée d'actes illicites,

les actes visés au paragraphe 1^{er} du présent article sont passibles d'une amende pouvant aller de 40 à 70 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de 4 ans, d'une peine de restriction de liberté allant de 3 à 6 mois ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 6 ans.

(3) L'acceptation illicite d'argent, de valeurs mobilières ou d'autres biens, de même que le recours illicite à des services patrimoniaux ou à l'octroi illicite d'autres droits de propriété par une personne exerçant des fonctions de direction dans une organisation à but lucratif ou autre, en contrepartie de l'exécution ou de l'omission d'un acte officiel servant les intérêts du corrupteur sont passibles d'une amende comprise entre 15 et 70 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de 5 ans, assortie ou pas d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 7 ans assortie d'une amende pouvant atteindre 40 fois le montant du pot-de-vin.

(4) Lorsqu'ils

a) sont commis après entente préalable par un groupe de personnes ou un groupe organisé,

b) s'accompagnent d'une extorsion de pot-de-vin,

b) sont commis en contrepartie de l'omission d'actes / de l'exécution d'actes illicites,

les actes visés au paragraphe 3 du présent article sont passibles d'une amende pouvant aller de 50 à 90 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 12 ans assortie d'une amende pouvant atteindre 50 fois le montant du pot-de-vin.

Note : Une personne ayant commis des actes visés aux paragraphes 1^{er} et 2 du présent article est déchargée de sa responsabilité pénale dès lors qu'elle contribue activement à identifier et/ou instruire l'infraction et que le pot-de-vin lui a été extorqué ou qu'après avoir commis l'infraction, elle déclare volontairement l'acte de corruption à un service autorisé à ouvrir une procédure pénale.

Article 184 du CP : Corruption de personnes organisant ou participant à des compétitions sportives professionnelles ou à des concours commerciaux dans le monde du spectacle

(1) La corruption de sportifs, d'arbitres, d'entraîneurs, de directeurs d'équipes ou d'autres participants ou organisateurs de compétitions sportives professionnelles ou d'organisateurs ou de membres de jury de concours commerciaux dans le monde du spectacle en vue d'influencer les résultats de ces compétitions ou concours

est passible d'une amende pouvant atteindre 200 000 RUB²⁰ ou un montant équivalent au salaire ou à d'autres revenus de la personne condamnée pendant une durée maximale de 18 mois, d'une peine de travaux d'intérêt général d'une durée maximale de 360 heures, d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale d'1 an ou d'une peine de restriction de liberté d'une durée maximale de 3 mois.

(2) Le même acte, s'il est commis par un groupe organisé,

²⁰ Environ 5 000 EUR.

est passible d'une amende comprise entre 100 000 et 300 000 RUB²¹ ou d'un montant équivalent au salaire ou à d'autres revenus de la personne condamnée pendant une durée pouvant aller de 1 à 2 ans, d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de 5 ans ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 5 ans.

(3) L'acceptation illicite par un sportif d'argent, de valeurs mobilières ou d'autres biens lui étant offerts pour influencer les résultats d'une compétition de même que le recours illicite par un sportif à des services patrimoniaux lui étant fournis dans le même but

est passible d'une amende pouvant atteindre 300 000 RUB²² ou un montant équivalent au salaire ou à d'autres revenus de la personne condamnée pendant une durée maximale de 2 ans, d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans ou d'une peine de restriction de liberté d'une durée maximale de 6 mois.

(4) L'acceptation illicite d'argent, de valeurs mobilières ou d'autres biens ou le recours illicite à des services patrimoniaux par des arbitres, des entraîneurs, des directeurs d'équipes et d'autres participants ou organisateurs de compétitions sportives professionnelles ou par des organisateurs ou membres de jury de concours commerciaux dans le monde du spectacle aux fins visées au paragraphe 3 du présent article

sont passibles d'une amende comprise entre 100 000 et 300 000 RUB²³ ou d'un montant équivalent au salaire ou à d'autres revenus de la personne condamnée pendant une durée pouvant aller de 1 à 2 ans, d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de 2 ans assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 2 ans assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans.

Note : Une personne ayant commis des actes visés aux paragraphes 1^{er} et 2 du présent article est déchargée de sa responsabilité pénale dès lors qu'elle a été victime d'une extorsion ou qu'elle a volontairement déclaré l'acte de corruption à un service autorisé à ouvrir une procédure pénale.

Éléments de l'infraction

27. Les éléments décrits dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent en grande partie aussi à la corruption dans le secteur privé, selon les modalités particulières détaillées ci-après. En revanche, contrairement à ce qui est prévu aux articles 290 et 291 du CP, la commission indirecte de l'infraction par le biais d'un intermédiaire n'est pas mentionnée. La corruption active dans le secteur privé est désignée au moyen des termes « remettre » (article 204 du CP) et « corrompre » (article 184 du CP) au lieu de « donner » un avantage. Ceci étant, les autorités indiquent que l'ensemble de ces termes ont le même sens dans le contexte des dispositions relatives à la corruption. L'article 184 du CP érige en infraction pénale la corruption de sportifs et d'autres participants ou organisateurs de compétitions sportives professionnelles²⁴ ainsi que d'organisateur et de membres de jury de concours commerciaux dans le monde du spectacle. Les autorités expliquent que les concours précités désignent tout concours organisé sous forme de spectacle public (concours télévisé, concours de beauté, etc.) par une organisation à but lucratif dans le cadre de ses activités commerciales. Dans les deux cas, l'avantage doit être remis en vue d'influencer les résultats de la compétition ou du concours en question.

²¹ Environ 2 500 à 7 500 EUR.

²² Environ 7 500 EUR.

²³ Environ 2 500 à 7 500 EUR.

²⁴ Au sens de la Loi n° 329-FZ du 4 décembre 2007 (dans sa version du 21 avril 2011) « Relative à la culture physique et aux sports en Fédération de Russie ».

« Personnes qui dirigent des entités du secteur privé ou travaillent pour ces dernières en quelque qualité que ce soit »

28. L'article 204 du CP utilise le terme « personne exerçant des fonctions de direction dans une organisation à but lucratif ou autre », qui est défini dans la note n° 1 à l'article 201 du CP (abus de pouvoir) comme « une personne exerçant les fonctions de directeur général, un membre du conseil d'administration ou d'un autre organe de direction, mais aussi une personne remplissant, à titre permanent, temporaire ou en vertu d'un pouvoir spécial, des fonctions d'organisation, de gestion, administratives ou économiques dans toute forme d'organisation à but lucratif ou dans une organisation à but non lucratif n'étant pas un organisme public, ni une collectivité locale ou une institution nationale ou municipale ». Les autorités expliquent que cette définition est suffisamment large pour englober également les entreprises du secteur privé ne jouissant pas de la personnalité morale, à savoir les entrepreneurs individuels et les petits exploitants agricoles au sens de l'article 23 du Code civil. L'article 184 du CP vise les « sportifs, les arbitres, les entraîneurs, les directeurs d'équipes et les autres participants ou organisateurs de compétitions sportives professionnelles ainsi que les organisateurs et les membres de jury de concours commerciaux dans le monde du spectacle ».

« Dans le cadre d'une activité commerciale » ; « ...en violation de ses devoirs »

29. L'article 204 du CP vise les actes que la personne corrompue accomplit ou s'abstient d'accomplir dans le cadre de ses fonctions officielles et qui servent les intérêts du corrupteur. Ni l'article 204 ni l'article 184 du CP n'exige explicitement que l'infraction soit commise dans le cadre « d'une activité commerciale » ou « en violation de ses devoirs ». Par contre, la remise et l'acceptation de l'avantage doivent être « illicites », c'est-à-dire, selon les explications fournies par les autorités, contraires à la loi, à d'autres actes législatifs réglementaires, à des actes réglementaires locaux, à des instruments constitutif de l'organisation employant la personne en cause ou aux termes d'un contrat de travail ou de tout autre d'accord, etc.

Sanctions

30. En application de l'article 204 du CP, la corruption active dans le secteur privé est passible d'une amende pouvant aller de 10 à 50 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 2 ans, d'une peine de restriction de liberté d'une durée maximale de 2 ans, d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de 3 ans ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 3 ans. Les infractions de corruption passive sont passibles d'une amende pouvant aller de 15 à 70 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, d'une peine de rééducation par le travail d'une durée maximale de 5 ans, assortie ou pas d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine d'emprisonnement maximale de 7 ans assortie d'une amende pouvant atteindre 40 fois le montant du pot-de-vin. Des sanctions plus sévères sont prévues dans le cas de circonstances aggravantes, dont une peine d'emprisonnement pouvant aller respectivement jusqu'à 6 et 12 ans. L'article 184 du CP prévoit des peines moins sévères (jusqu'à 5 ans d'emprisonnement) pour les actes de corruption active dans le cadre de compétitions sportives ou de concours commerciaux dans le monde du spectacle.

31. Il est à noter qu'aux termes de la note n° 2 à l'article 201 du CP, lorsqu'une infraction visée à l'article 204 du CP nuit exclusivement aux intérêts d'une organisation à but lucratif qui n'est pas une entreprise d'État ou municipale, des poursuites ne sont engagées que sur demande de cette organisation ou avec son consentement.

Corruption de fonctionnaires internationaux (article 9 de la STE 173)

32. La corruption de fonctionnaires internationaux est visée aux articles 290 et 291 du CP qui, dans leur forme modifiée, englobent expressément les « agents d'une organisation internationale publique ». Ce terme est défini dans la note n° 2 à l'article 290 du CP comme « un fonctionnaire international ou toute personne autorisée par une telle organisation à agir en son nom ». Les autorités indiquent que cette définition est suffisamment large pour englober aussi les agents contractuels, les personnes détachées et les personnes exerçant des fonctions correspondant à celles remplies par des fonctionnaires. Les éléments de l'infraction et les peines détaillées dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également à la corruption d'agents d'organisations internationales. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à des actes de corruption qui auraient visé des agents d'organisations internationales.

Corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales (article 10 de la STE 173)

33. Les autorités affirment que la corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales est couverte par les dispositions relatives à la corruption qui, dans leur forme modifiée, englobent les « agents d'une organisation internationale publique », c'est-à-dire les « fonctionnaires internationaux ou toute personne autorisée par une telle organisation à agir en son nom ». Selon les autorités, les éléments de l'infraction et les peines applicables détaillées dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent aussi à la corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à des actes de corruption qui auraient visé des membres d'assemblées parlementaires internationales.

Corruption de juges et d'agents de cours internationales (article 11 de la STE 173)

34. Les autorités affirment que la corruption de juges et d'agents de cours internationales est couverte par les articles 290 et 291 du CP qui, dans leur forme modifiée, englobent les « agents d'une organisation internationale publique », c'est-à-dire les « fonctionnaires internationaux ou toute personne autorisée par une telle organisation à agir en son nom ». Selon les autorités, les éléments de l'infraction et les peines applicables détaillées dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent aussi à la corruption de juges et d'agents de cours internationales. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à des actes de corruption qui auraient visé des juges ou des agents de cours internationales.

Trafic d'influence (article 12 de la STE 173)

35. Le trafic d'influence n'est pas incriminé en tant qu'infraction pénale spécifique. Les autorités indiquent que plusieurs autres dispositions, telles que l'article 159 du CP (fraude), l'article 201 du CP (abus de pouvoir), l'article 285 du CP (abus de fonction), les articles 290/291 du CP (corruption) et l'article 291-1 du CP (intermédiation dans les actes de corruption) peuvent s'appliquer en fonction des circonstances. Elles soulignent en particulier qu'un agent peut être poursuivi pour corruption lorsqu'il n'a pas le pouvoir d'accomplir lui-même l'acte officiel souhaité,

mais que sa fonction officielle lui permet de faciliter l'exécution (l'omission) de cet acte. Un agent ou toute autre personne qui n'est pas en position de peser, même illicitement, sur les décisions prises par un autre agent mais qui affirme avoir une telle influence peut être reconnu coupable de fraude. La nouvelle infraction d'intermédiation dans les actes de corruption s'applique lorsqu'une personne « remet un pot-de-vin sur instructions du corrupteur ou de la personne corrompue ou qu'elle aide d'une autre manière le corrupteur et/ou la personne corrompue à exécuter ou mettre en œuvre un accord conclu entre ces deux personnes pour la remise et la réception d'un pot-de-vin d'un montant particulièrement élevé ». ²⁵

Corruption d'arbitres nationaux (article 1, paragraphes 1 et 2 et articles 2 et 3 de la STE 191)²⁶

36. Les autorités indiquent que les articles 290 et 291 du CP n'érigent pas en infraction pénale la corruption d'arbitres nationaux. Elles expliquent que la législation russe prévoit uniquement la participation de juges arbitres à l'exercice de la justice – qui sont définis par la Loi n° 102-FZ du 24 juillet 2002 « relative aux tribunaux d'arbitrage en Fédération de Russie » comme des personnes physiques sélectionnées par les parties ou désignées conjointement par les parties pour régler des litiges dans des tribunaux d'arbitrage. Les tribunaux en question peuvent être des tribunaux d'arbitrage permanents ou des tribunaux mis spécialement en place par les parties pour régler des litiges particuliers. Aux termes de l'article 4 de la Loi n° 1-FKZ du 31 décembre 1996 « relative au système judiciaire de la Fédération de Russie », les tribunaux d'arbitrage ne font pas partie du système judiciaire de la Fédération de Russie. Selon les autorités, les juges arbitres ne sont donc pas des « agents publics » au sens des dispositions relatives à la corruption dans le secteur public, mais sont néanmoins passibles de poursuites pour corruption dans le secteur privé en application de l'article 204 du CP. Les autorités affirment qu'aux termes des dispositions de l'article précité, les juges arbitres exercent des fonctions de gestion dans une organisation à but non lucratif (tribunal d'arbitrage), dans la mesure où ce concept doit être compris au sens large du terme comme englobant tous types d'organisations et de personnes qui peuvent être considérées comme des responsables de ces organisations et qui peuvent prendre des décisions à caractère contraignant. Elles font en outre valoir que les tribunaux d'arbitrage peuvent être considérés comme des subdivisions structurelles des organisations au sein desquelles ils sont mis en place et fonctionnent, à savoir les tribunaux du commerce, les bourses, les associations publiques d'entrepreneurs et de consommateurs ainsi que d'autres organisations (personnes morales) créées en vertu des lois de la Fédération de Russie et leurs groupements (associations, unions).²⁷ Dans la pratique, les tribunaux d'arbitrage permanents fonctionnent comme des sujets de droit indépendants, sous forme d'organisations à but non lucratif (comme par exemple le « tribunal d'arbitrage dans le secteur de l'énergie » qui est une organisation à but non lucratif autonome). Selon les autorités, les éléments de l'infraction et les peines applicables détaillées dans la section relative à la corruption dans le secteur privé s'appliquent aussi à la corruption d'arbitres nationaux. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à des actes de corruption qui auraient visé des arbitres nationaux.

Corruption d'arbitres étrangers (article 4 de la STE 191)

37. Les autorités indiquent que la corruption active et la corruption passive d'arbitres étrangers sont érigées en infractions pénales aux articles 290 et 291 du CP, dans la mesure où ces arbitres

²⁵ Article 291-1 du CP. Voir paragraphe 41, ci-dessous.

²⁶ Concernant les infractions de corruption d'arbitres ou de jurés, il est à noter que la Fédération de Russie a signé le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) le 7 mai 2009, mais qu'elle ne l'a pas encore ratifié à ce jour.

²⁷ Article 3 de la Loi n° 102-FZ.

peuvent être considérés comme des juges dans la législation de leur État. Elles affirment que par ailleurs, les arbitres étrangers pourraient être poursuivis pour corruption dans le secteur privé en vertu de l'article 204 du CP. Selon les autorités, les éléments de l'infraction et les peines applicables détaillées dans la section relative à la corruption des agents publics nationaux ou à la corruption dans le secteur privé s'appliquent aussi à la corruption d'arbitres étrangers. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à des actes de corruption qui auraient visé des arbitres étrangers.

Corruption de jurés nationaux (article 1, paragraphe 3, et article 5 de la STE 191)

38. Selon les autorités, le terme « d'agent public » tel que défini dans la note n° 1 à l'article 285 du CP est suffisamment large pour englober les jurés nationaux, dans la mesure où la définition en question mentionne, entre autres, les personnes exerçant des fonctions de représentant de l'autorité. Or, aux termes du Décret n° 6 de la Cour suprême (paragraphe 2), ce concept englobe les personnes exerçant des fonctions législatives, exécutives ou judiciaires. Les autorités expliquent que la participation de « jurés » au système judiciaire russe est prévue et régie par plusieurs lois intimement liées, à savoir la Loi n° 113-FZ du 20 août 2004 « relative au jury des tribunaux fédéraux de droit commun en Fédération de Russie », la Loi n° 1-FKZ du 31 décembre 1996 « relative au système judiciaire de la Fédération de Russie », la Loi n° 3132-1 du 26 juillet 1992 « relative au statut des juges en Fédération de Russie » et la Loi n° 45-FZ du 20 avril 1995 « relative à la protection publique des juges, des agents des services répressifs et des organes de surveillance ». Elles indiquent qu'aux termes des lois précitées, lorsqu'ils participent au processus judiciaire, les jurés ont le même statut juridique que les juges, dans la mesure où ils sont définis à l'article 5.30 du Code de procédure pénale comme des personnes recrutées suivant la procédure fixée dans le Code pour prendre part à des procès et rendre des verdicts. Les éléments de l'infraction et les peines applicables détaillées dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également à la corruption de jurés nationaux. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à des actes de corruption qui auraient visé des jurés nationaux.

Corruption de jurés étrangers (article 6 de la STE 191)

39. Les autorités indiquent que la corruption de jurés étrangers est visée aux articles 290 et 291 du CP, dans la mesure où la définition « d'agents étrangers » donnée dans la note n° 2 à l'article 290 du CP mentionne « tout titulaire, nommé ou élu, d'un poste au sein d'un organe législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un État étranger, de même que toute personne exerçant une fonction publique pour le compte d'un État étranger (...) ». Les éléments de l'infraction et les peines applicables détaillées dans la section relative à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également à la corruption de jurés étrangers. Il n'existe pas de jurisprudence/décision de justice relative à des actes de corruption qui auraient visé des jurés étrangers.

Questions diverses

Actes de participation

40. Les dispositions générales du CP érigent en infraction pénale tout acte de complicité dans la commission des infractions décrites ci-dessus.²⁸ Les sanctions prévues pour les complices – et les « organisateurs », qui organisent ou surveillent la commission de l'infraction ou qui créent un

²⁸ Voir articles 32 à 36 du CP.

groupe organisé ou une organisation criminelle ou qui la/le dirigent – sont les mêmes que celles prescrites pour l'auteur principal des faits.

41. Outre les règles générales relatives à la participation, le CP comporte à l'article 291.1 une nouvelle infraction spécifique « d'intermédiation dans les actes de corruption ». Lorsque les conditions de cette infraction sont remplies, ce ne sont pas les règles générales relatives à la participation mais les dispositions de l'article 291.1 du CP qui s'appliquent. Les autorités expliquent que cette infraction spécifique a été introduite, car une personne fournissant des « services d'intermédiation » peut, dans certains cas, combiner le rôle de complice et d'organisateur de l'infraction, voire même d'instigateur. Qui plus est, avant l'introduction de cette disposition, les agents des services répressifs avaient des difficultés à déterminer s'il convenait de considérer ces services d'intermédiation comme des actes de participation à de la corruption active ou à de la corruption passive, ce qui avait une incidence, en particulier, sur les sanctions applicables.

Article 291-1 du CP : Intermédiation dans les actes de corruption

(1) L'intermédiation dans les actes de corruption, à savoir le fait de remettre directement un pot-de-vin sur instructions du corrupteur ou de la personne corrompue ou d'aider d'une autre manière le corrupteur et/ou la personne corrompue à exécuter ou mettre en œuvre un accord conclu par ces deux personnes aux fins de la remise et de la réception d'un pot-de-vin d'un montant particulièrement élevé,

est passible d'une amende pouvant aller de 20 à 40 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 5 ans assortie d'une amende équivalente à 20 fois le montant du pot-de-vin.

(2) L'intermédiation dans les actes de corruption en vue de l'omission d'actes / l'accomplissement d'actes délibérément illicites ou par une personne qui se sert de sa fonction officielle

est passible d'une amende pouvant aller de 30 à 60 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine allant de 3 à 7 ans d'emprisonnement assortie d'une amende équivalente à 30 fois le montant du pot-de-vin.

(3) Lorsqu'ils sont commis

a) après entente préalable par un groupe de personnes ou un groupe organisé,

4) à grande échelle,

les services d'intermédiation dans les actes de corruption sont passibles d'une amende pouvant aller de 60 à 80 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine allant de 7 à 12 ans d'emprisonnement assortie d'une amende équivalente à 60 fois le montant du pot-de-vin.

(4) Lorsqu'ils sont commis à très grande échelle, les services d'intermédiation dans les actes de corruption sont passibles d'une amende pouvant aller de 70 à 90 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine allant de 7 à 12 ans d'emprisonnement assortie d'une amende équivalente à 70 fois le montant du pot-de-vin.

(5) Promettre ou offrir des services d'intermédiation dans des actes de corruption

est passible d'une amende pouvant aller de 15 à 70 fois le montant du pot-de-vin, assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, d'une amende pouvant aller de 25 000 RUB²⁹ à 500 millions RUB,³⁰

²⁹ Environ 625 EUR.

³⁰ Environ 12,5 millions EUR.

assortie d'une privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans, ou d'une peine d'emprisonnement maximale de 7 ans assortie d'une amende comprise entre 10 et 60 fois le montant du pot-de-vin.

Note : Une personne qui sert d'intermédiaire dans un acte de corruption est dégagée de sa responsabilité pénale dès lors qu'elle contribue activement à identifier et/ou instruire l'infraction et qu'après avoir commis l'infraction, elle déclare volontairement l'acte de corruption à un service autorisé à ouvrir une procédure pénale.

Compétence

42. En vertu des dispositions pertinentes de la partie générale du CP, qui s'appliquent à toutes les infractions pénales, la compétence est avant tout établie pour les actes commis sur le territoire russe (principe de territorialité) ; voir article 11 du CP. Les autorités indiquent que le principe de territorialité s'applique également lorsque l'infraction a seulement été entamée ou achevée sur le territoire de la Fédération de Russie.

Article 11 du CP : Application du droit pénal aux personnes ayant commis une infraction pénale sur le territoire de la Fédération de Russie

(1) Quiconque commet une infraction pénale sur le territoire de la Fédération de Russie est tenue pénalement responsable en vertu du présent Code.

(2) Les infractions commises dans les eaux territoriales ou l'espace aérien de la Fédération de Russie sont réputées avoir été commises sur le territoire de la Fédération de Russie. Le présent Code s'applique aussi aux infractions commises sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive de la Fédération de Russie.

(3) Sauf dispositions contraires d'un accord international signé par la Fédération de Russie, toute personne ayant commis une infraction à bord d'un navire ou d'un aéronef enregistré en Fédération de Russie se trouvant dans l'espace maritime ou dans l'espace aérien hors du territoire de la Fédération de Russie est tenue pénalement responsable en vertu du présent Code. Est également responsable au pénal l'auteur d'une infraction commise à bord d'un navire militaire ou d'un aéronef militaire de la Fédération de Russie où qu'il se trouve.

(4) La question de la responsabilité pénale des représentants diplomatiques d'États étrangers et d'autres personnes bénéficiant d'une immunité est traitée conformément aux normes du droit international dès lors que ces personnes ont commis des infractions pénales sur le territoire de la Fédération de Russie.

43. Concernant les infractions commises à l'étranger, l'article 12.1 du CP pose le principe de la responsabilité pénale des ressortissants russes et des apatrides résidant à titre permanent en Fédération de Russie ayant commis un acte criminel hors du territoire national, à moins que les personnes en question aient été condamnées à l'étranger pour leurs actes (principe de la nationalité). De plus, en application de l'article 12.3 du CP, les ressortissants étrangers et les apatrides ne résidant pas à titre permanent en Fédération de Russie qui ont commis un acte criminel hors du territoire national peuvent voir leur responsabilité pénale engagée dans l'un ou l'autre des deux cas de figure suivants (à moins qu'ils aient été condamnés à l'étranger et qu'ils soient tenus pénalement responsables en Fédération de Russie) : (1) si les actes commis nuisent aux intérêts de la Fédération de Russie, d'un ressortissant russe ou d'un apatride résidant à titre permanent en Fédération de Russie ; (2) dans les cas prévus par un accord international signé par la Fédération de Russie.

Article 12 du CP : Application des dispositions du droit pénal relatives à la responsabilité dans le cas d'infractions pénales commises en dehors du territoire de la Fédération de Russie

(1) Les ressortissants russes et les apatrides résidant à titre permanent en Fédération de Russie qui ont commis des actes criminels en dehors des frontières de la Fédération de Russie sont tenus pénalement responsables en vertu du présent Code, à moins qu'ils aient été condamnés par l'État étranger concerné.

(2) Les membres des forces armées de la Fédération de Russie basées en dehors du territoire russe ayant commis des actes criminels à l'étranger sont tenus pénalement responsables en vertu du présent code, sauf dispositions contraires d'accords internationaux signés par la Fédération de Russie.

(3) Les ressortissants étrangers et les apatrides ne résidant pas à titre permanent en Fédération de Russie qui ont commis des actes criminels en dehors du territoire russe sont pénalement responsables en vertu du présent Code, dès lors que leurs actes portent atteinte aux intérêts de la Fédération de Russie, d'un ressortissant russe ou d'un apatride résidant à titre permanent en Fédération de Russie ainsi que dans les cas prévus par des accords internationaux signés par la Fédération de Russie, à moins qu'ils n'aient été condamnés dans l'État étranger concerné et que leur responsabilité pénale soit engagée sur le territoire de la Fédération de Russie.

Délai de prescription

44. Le délai de prescription est déterminé par la classification des infractions pénales³¹ – en infractions pénales mineures, moyennement graves, graves et particulièrement graves – en fonction de la sévérité des sanctions pouvant être infligées pour l'infraction commise.³² Sur cette base, le délai de prescription applicable aux infractions de corruption active et de corruption passive dans le secteur public est respectivement de 2 et 6 ans. En cas de circonstances aggravantes, ce délai est porté à 6, 10 ou 15 ans. Le délai de prescription prévu par l'article 204 du CP pour les infractions de corruption active et de corruption passive dans le secteur privé est respectivement de 6 et 10 ans. En cas de circonstances aggravantes, ce délai est porté respectivement à 10 et 15 ans. Concernant les actes de corruption dans le cadre de compétitions sportives ou de concours commerciaux dans le monde du spectacle visés à l'article 184 du CP, le délai de prescription pour les actes de corruption active et de corruption passive est fixé à 2 ans et, dans le cas de certaines circonstances aggravantes, à 6 ans.

Moyens de défense

45. Concernant les infractions de corruption active commises dans le secteur public ou privé, un moyen de défense spécial est prévu dans deux cas : lorsque le pot-de-vin a été extorqué ou lorsque l'infraction a été volontairement rapportée aux autorités.

Note à l'article 291 du CP³³

Une personne qui a versé un pot-de-vin est dégagée de sa responsabilité pénale des lors qu'elle contribue activement à identifier et/ou instruire l'infraction et que le pot-de-vin lui a été extorqué ou

³¹ Voir article 15 du CP.

³² Voir article 78 du CP.

³³ Voir aussi les notes correspondantes rattachées aux articles relatifs à la corruption dans le domaine commercial (article 204 du CP), à la corruption dans le cadre de compétitions sportives ou de concours commerciaux dans le monde du spectacle (article 184 du CP) et à l'intermédiation dans les actes de corruption (article 291-1 du CP).

qu'après avoir commis l'infraction, elle déclare volontairement l'acte de corruption à un service autorisé à ouvrir une procédure pénale.

46. Dans les deux cas, les dispositions relatives aux moyens de défense exigent que le corrupteur contribue activement à identifier et/ou instruire l'infraction commise.³⁴ En cas d'extorsion,³⁵ il n'est pas indispensable que le corrupteur signale volontairement l'infraction à l'autorité compétente. Concernant la deuxième forme de ce moyen de défense spécial, les autorités indiquent que la dénonciation peut être faite oralement ou par écrit aux autorités publiques habilitées à ouvrir une enquête criminelle, à savoir aux services d'enquête de la Commission d'enquête de la Fédération de Russie (exclusivement depuis janvier 2012).³⁶ Aux termes du Décret n° 6 de la Cour suprême (paragraphe 22), peu importe le motif pour lequel le corrupteur dénonce les faits commis tant que l'infraction n'a pas encore été signalée aux autorités. Si les autorités ont connaissance de l'infraction avant la dénonciation mais que le corrupteur ne le sait pas, ce dernier peut malgré tout être déchargé de sa responsabilité pénale. Les autorités ajoutent qu'en principe, c'est le tribunal compétent qui décide de décharger l'auteur des faits de sa responsabilité pénale. Si les conditions relatives au moyen de défense spécial sont remplies, le corrupteur doit être déchargé de sa responsabilité pénale ; il n'est alors pas poursuivi ni condamné.
47. Les autorités indiquent en outre qu'aux termes du Décret n° 6 de la Cour suprême (paragraphe 24), le fait que le corrupteur soit déchargé de sa responsabilité pénale ne signifie pas que les éléments de l'infraction ne sont pas établis. Le corrupteur ne peut donc pas être considéré comme une victime et ne saurait réclamer la restitution du pot-de-vin, qui est confisqué au bénéfice de l'État,³⁷ sauf lorsque le pot-de-vin en question lui a été extorqué et qu'il a, en outre, dénoncé volontairement les faits aux autorités.

Statistiques

48. Les autorités ont communiqué les données suivantes concernant le nombre d'infractions pénales recensées, d'auteurs des faits identifiés, d'affaires jugées par les tribunaux et de condamnations prononcées :

	Infractions recensées	Auteurs des faits identifiés	Affaires jugées par les tribunaux	Personnes condamnées
2008				
Article 184 du CP	1	2	0	0
Article 204 du CP	1 712	651	356	266
Article 290 du CP	7 131	2 174	1 937	1 604
Article 291 du CP	5 381	4 483	3 865	3 771
2009				
Article 184 du CP	1	0	0	0
Article 204 du CP	1 697	588	365	256
Article 290 du CP	7 856	2 409	2 245	1 837
Article 291 du CP	5 285	4 425	3 815	3 621
2010				
Article 184 du CP	0	0	0	0

³⁴ Toutefois, cet élément ne figure pas dans la note à l'article 184 du CP.

³⁵ Il est à noter que l'article 291-1 du CP ne vise pas les cas où il y a eu extorsion.

³⁶ Avant janvier 2012, les services d'enquête du ministère de l'Intérieur étaient aussi compétents.

³⁷ Voir article 104-1 du CP.

	Infractions recensées	Auteurs des faits identifiés	Affaires jugées par les tribunaux	Personnes condamnées
Article 204 du CP	1 569	730	489	365
Article 290 du CP	7 747	2 384	2 289	2 032
Article 291 du CP	4 265	3 761	3 335	3360

III. ANALYSE

49. Le Code pénal de la Fédération de Russie (CP) prévoit les infractions de corruption active et de corruption passive dans le secteur public (articles 290 et 291 CC) comme dans le secteur privé (articles 184 et 204 du CP). Par contre, il n'incrimine pas le trafic d'influence en tant qu'infraction à part entière. De récentes réformes visant à aligner la législation nationale sur les normes internationales ont introduit l'incrimination de la corruption des agents publics étrangers et des fonctionnaires internationaux. Elles ont en outre modifié les sanctions prévues pour les infractions de corruption et la définition des circonstances aggravantes. Pour autant, les dispositions du CP en matière de corruption restent défectueuses par rapport à celles de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (ci-après désignée « la Convention ») et de son Protocole additionnel (STE 191), qui n'a pas encore été ratifié par la Fédération de Russie. Les autorités fondent leur interprétation de la législation russe en matière de corruption, pour l'essentiel, sur le Décret n° 6 du Plénum de la Cour suprême, du 10 février 2000, « relatif à la pratique judiciaire dans les affaires de corruption et de corruption dans le domaine commercial » (ci-après désigné « Décret n° 6 de la Cour suprême »), qui vise à garantir une application correcte et uniforme de la loi dans les affaires de corruption. A ce sujet, elles précisent que le décret en question a force exécutoire auprès des tribunaux ainsi que des services répressifs et que, dans l'ensemble, il est dûment mis en œuvre dans la pratique. L'EEG prend dûment note de ce décret dans son évaluation des dispositions pertinentes, mais tient à souligner que le libellé des dispositions législatives relatives à la corruption ne doit présenter aucune ambiguïté et qu'un cadre législatif clair, prévisible, cohérent et complet doit être mis en place comme prévu dans la Convention.
50. Aux termes de l'article 13 de la Loi relative à la lutte contre la corruption,³⁸ les auteurs d'infractions de corruption sont aussi passibles de poursuites administratives ou civiles. À cet égard, l'EEG rappelle les préoccupations exprimées par le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur la Fédération de Russie, tenant au fait que l'existence de deux systèmes parallèles, pénal et administratif, offre des possibilités de manipulation en vue notamment d'échapper à toute procédure judiciaire.³⁹ Pendant la visite sur place, les autorités ont expliqué à l'EEG que l'article 13 de la Loi relative à la lutte contre la corruption sert uniquement de loi-cadre et que la législation en place ne prévoit pas la responsabilité administrative pour les personnes physiques ayant commis des infractions de corruption (mais uniquement pour les personnes morales). Les dispositions du CP devraient donc être appliquées sans exception dans le cas d'actes de corruption. Compte tenu du fait que le Troisième Cycle d'Évaluation est centré sur l'incrimination de la corruption, l'EEG s'abstient d'examiner plus avant le système administratif, qui a été soumis à la procédure de conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints.
51. Après avoir examiné plus en détail la législation pénale en vigueur, l'EEG note que le terme « agents » est utilisé pour désigner les auteurs possibles d'infractions de corruption. Ledit terme est défini dans la « note » n° 1 à l'article 285 du CP, qui a – selon les autorités – la même valeur

³⁸ Loi n° 273-FZ du 25 décembre 2008.

³⁹ Voir Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints du GRECO sur la Fédération de Russie, document Greco Eval I-II Rep (2008) 2F, paragraphe 61.

juridique que les autres parties du CP. La définition en question suit une approche fonctionnelle et regroupe (1) les personnes « qui remplissent la fonction de représentant de l'autorité à titre permanent, temporaire ou en vertu d'un pouvoir spécial » ainsi que (2) celles « qui exercent des fonctions d'organisation et de gestion ou administratives et économiques dans un organisme public, une collectivité locale ou une institution nationale ou municipale », etc. L'EEG est satisfaite de l'explication avancée par les autorités selon laquelle cette définition couvre les maires, les ministres, les procureurs, les juges ainsi que les membres du Parlement et des assemblées locales. S'agissant des agents publics « ordinaires », l'EEG note qu'aux termes du Décret n° 6 de la Cour suprême, le concept « d'agent » suppose un certain niveau de responsabilité et de compétences décisionnelles.⁴⁰ Elle craint donc que certaines catégories d'agents publics, qui exercent des fonctions professionnelles ou techniques sans rapport avec les fonctions d'organisation et de gestion ou administratives et économiques précitées, ne soient pas couvertes par les dispositions relatives à la corruption. Ceci étant, l'EEG n'a pas relevé de problèmes pratiques particuliers concernant ce point précis et, dans la mesure où la situation juridique en Russie n'est pas, à proprement parler, contraire à la Convention – l'article 1(a) de la Convention ne donne pas de définition autonome d'un agent public et autorise l'utilisation de la définition figurant dans la législation nationale du pays considéré – elle ne formule aucune recommandation formelle à ce sujet.

52. Concernant la dimension internationale des infractions de corruption, les articles 290 et 291 du CP ont été modifiés de sorte à englober aussi (1) les « agents publics étrangers » et (2) les « agents publics d'une organisation internationale ». Ces termes sont définis dans la note n° 2 à l'article 290 du CP comme (1) « tout titulaire, nommé ou élu, d'un poste au sein d'un organe législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un État étranger, de même que toute personne exerçant une fonction publique pour le compte d'un État étranger, notamment pour un organisme public ou une entreprise publique » ; et comme (2) « un fonctionnaire international ou toute personne autorisée par une organisation internationale à agir en son nom ». Les autorités indiquent que cette dernière définition est suffisamment large pour inclure aussi les agents contractuels, les personnes détachées et les personnes exerçant des fonctions correspondant à celles remplies par des fonctionnaires. Même si elle se félicite de l'incrimination explicite de la corruption des agents publics étrangers et des fonctionnaires internationaux, l'EEG n'est pas convaincue que le terme « d'agents publics d'une organisation internationale » soit suffisamment large pour englober l'ensemble des membres des assemblées parlementaires, des juges et des agents de cours internationales au sens des articles 10 et 11 de la Convention (par exemple, les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ne peuvent pas, d'une manière générale, être considérés comme des agents du Conseil de l'Europe). Faute de précisions sur cette question, que ce soit dans la pratique judiciaire, dans un décret de la Cour suprême ou dans d'autres textes d'orientation interprétative, et afin d'éviter toute lacune dans le cadre législatif, l'EEG recommande aux autorités **de veiller à ce que la corruption de l'ensemble des membres des assemblées parlementaires internationales et des juges et agents des cours internationales soit incriminée sans la moindre ambiguïté, conformément aux articles 10 et 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).**

53. Les jurés et arbitres ne sont pas spécifiquement mentionnés dans les notes à l'article 285 du CP (agents publics nationaux) et à l'article 290 du CP (agents publics étrangers). Il n'existe pas non plus de décisions de justice pertinentes les concernant. L'EEG note en outre que la Fédération de Russie a signé le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), mais qu'elle ne l'a pas encore ratifié. A cet égard, les autorités ont mentionné qu'un processus de

⁴⁰ Voir aussi Décret n° 19 du Plénum de la Cour suprême, du 16 octobre 2009, relatif à « La pratique judiciaire en matière d'abus de fonction et d'abus de pouvoirs officiels » (paragraphe 2 à 10).

ratification du Protocole additionnel a été initié.⁴¹ Par ailleurs, les autorités indiquent que les jurés entrent dans les définitions générales d'agents publics nationaux et d'agents publics étrangers au sens des dispositions relatives à la corruption, qui – aux termes du Décret n° 6 de la Cour suprême – englobent les personnes exerçant des fonctions judiciaires en Fédération de Russie, les personnes occupant un poste au sein d'un organe judiciaire d'un État étranger et les personnes exerçant tout type de fonctions publiques pour un État étranger. S'agissant des arbitres nationaux, la législation russe prévoit uniquement la participation des juges arbitres à l'exercice de la justice dans le cadre de tribunaux d'arbitrage. Les autorités expliquent que les tribunaux d'arbitrage ne font pas partie du système judiciaire de la Fédération de Russie et que les juges arbitres ne peuvent donc pas être considérés comme des « agents publics » au sens des dispositions relatives à la corruption dans le secteur public. Elles soulignent cependant que les juges arbitres nationaux et les arbitres internationaux – à moins que ces derniers puissent être considérés comme des juges dans la législation de leur État – sont passibles de poursuites pour corruption dans le secteur privé en application de l'article 204 du CP. On pourrait considérer que les arbitres exercent des fonctions de gestion dans une organisation (à but non lucratif) au sens de l'article 204 du CP, à savoir tous types d'organisations et de personnes qui peuvent être tenues pour des responsables de ces organisations et qui peuvent prendre des décisions à caractère contraignant. En Fédération de Russie, les tribunaux d'arbitrage fonctionnent apparemment comme des sujets de droit indépendants, sous forme d'organisations à but non lucratif (comme, par exemple, le « tribunal d'arbitrage dans le secteur de l'énergie » qui est une organisation à but non lucratif autonome). L'EEG reconnaît que cette analyse a été clairement confirmée par des praticiens du droit rencontrés pendant la visite sur place. Ceci étant, faute de décisions de justice pertinentes, le fait que le terme de « personnes exerçant des fonctions de gestion dans une organisation à but lucratif ou autre » – qui semble davantage convenir dans le contexte d'activités commerciales que pour désigner une personne rendant des décisions juridiquement contraignantes dans le cadre de litiges – puisse réellement s'appliquer aux arbitres nationaux, voire internationaux, est contestable. En conséquence, pour lever tout doute possible en la matière il est recommandé **de veiller à ce que la corruption d'arbitres, nationaux ou étrangers, soit incriminée sans la moindre ambiguïté et de procéder rapidement à la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).**

54. Concernant les différentes formes d'actes de corruption, l'article 290 du CP indique uniquement la « réception » et l'article 291 du CP la « remise ». Les éléments relatifs à « l'offre » ou la « promesse » d'un pot-de-vin et à « l'acceptation d'une offre ou d'une promesse » manquent donc, au même titre que la « demande », qui n'est mentionnée qu'au sens d'une extorsion, comme circonstance aggravante et non pas comme acte à part entière. Les autorités indiquent que les actes en question sont couverts par l'article 30 du CP, en conjonction avec les dispositions relatives à la corruption, en tant que préparation ou que tentative. A ce sujet, elles citent plusieurs décisions de justice pertinentes ainsi que le Décret n° 6 de la Cour suprême. Ce dernier précise toutefois qu'en l'absence d'acte concret visant à la remise du pot-de-vin, il n'y a pas tentative de corruption. Les praticiens du droit rencontrés sur place ont expliqué que de tels cas, où il y a seulement demande ou offre par exemple, peuvent, selon les circonstances de l'espèce, être qualifiées de préparation d'actes de corruption. En revanche, d'autres interlocuteurs ont avancé que dans la situation d'une simple demande, par exemple, l'agent public concerné pouvait être considéré comme l'instigateur d'une infraction de corruption active (en cas de réponse négative à la demande, les faits seraient qualifiés de tentative d'instigation).

⁴¹ Les autorités indiquent qu'un projet de loi sur la ratification du Protocole additionnel a été élaboré et que son examen est prévu lors de la session de 2012 de la Commission du Gouvernement chargée de la rédaction des projets de lois. Il est prévu qu'après l'approbation de la Commission, le Gouvernement soumettra le projet de loi au Parlement.

55. L'EEG doute sérieusement du fait que l'article 30 du CP englobe sans ambiguïté l'offre, la promesse, la demande et l'acceptation d'une offre ou d'une promesse, telles que visées aux articles 2 et 3 de la Convention. En particulier, aux termes de ces dispositions, les infractions non consommées ne sont passibles de poursuites que si l'auteur des faits n'a pas renoncé volontairement à la commission des actes en cause.⁴² Or, cette condition ne sera très certainement pas remplie dans les situations où une personne retire son offre ou sa promesse, par exemple avant qu'elle ait été clairement refusée par le destinataire du pot-de-vin. En outre, il est à noter que la peine maximale fixée pour une infraction non consommée est réduite,⁴³ à savoir que la peine encourue pour la préparation ou la tentative d'une infraction pénale ne peut pas dépasser, respectivement, la moitié ou trois-quarts de la peine maximale la plus sévère prévue pour la même infraction lorsqu'elle a été consommée. L'EEG émet des réserves quant à la réduction considérable des peines dans le cas de plusieurs actes de corruption élémentaires. Qui plus est, l'article 30.1 du CP relatif à la préparation d'une infraction pénale ne s'applique pas aux infractions de gravité moyenne ou mineure, telles que les infractions de corruption sans (certaines) circonstances aggravantes visées aux articles 290.1, 291.1 et 291.2 du CP. Pour finir, l'EEG tient à signaler qu'aux termes de la Convention, les infractions de corruption sont réputées consommées dès lors que l'un des actes unilatéraux précités a été accompli, que ce soit par le corrupteur ou par le destinataire du pot-de-vin. Elle considère donc que l'offre et la promesse, de même que la demande et l'acceptation d'une offre ou d'une promesse, qui constituent des éléments fondamentaux des infractions de corruption visées dans la Convention, doivent être explicitement incriminées afin de condamner clairement de tels actes, de les soumettre aux mêmes règles que la remise ou la réception d'un pot-de-vin et d'éviter ainsi toute lacune dans le cadre législatif. Par conséquent, l'EEG recommande aux autorités **d'introduire les notions « d'offre », de « promesse » et de « demande » d'un avantage ainsi que « d'acceptation d'une offre ou d'une promesse » dans les dispositions du Code pénal relatives à la corruption active et à la corruption passive, comme prévu dans la Convention pénale sur la corruption (STE 173).**
56. Le concept d'avantage indu au sens de la Convention est transposé par le biais du terme « pot-de-vin ». L'article 290.1 du CP indique clairement qu'un pot-de-vin peut « prendre la forme d'argent, de valeurs mobilières et d'autres biens ou de la fourniture illicite (...) de services patrimoniaux ou d'octroi d'autres droits de propriété ». L'élément « indu » n'est pas explicitement transposé. Qui plus est, les dispositions relatives à la corruption ne fixent pas de seuil de montant. À ce sujet, la Cour suprême explique dans son Décret n° 6 que les pots-de-vin peuvent prendre la forme d'argent, de valeurs mobilières, d'autres biens, d'avantages ou de services matériels, de services payants fournis gratuitement (offre de bons de voyages, rénovation d'un appartement, construction d'une maison de vacances, etc.), de la sous-évaluation de biens transférés, de biens à privatiser, de locations à des tarifs préférentiels, de prêts bancaires à un taux préférentiel, etc. La valeur vénale de ces avantages doit être précisée dans l'arrêt du tribunal. Il découle du texte de loi et de ces explications que les avantages immatériels sans valeur vénale réelle – couverture médiatique positive, promotion professionnelle ou offre d'emploi, fourniture de diplômes, services sexuels, etc. – ne sont pas couverts par les dispositions relatives à la corruption. Selon les autorités et certains praticiens interrogés sur la question, lesdits avantages peuvent, en fonction des circonstances, entrer dans le champ d'application de l'article 285 du CP relatif à l'abus de fonction⁴⁴. Pour autant, l'EEG n'est pas

⁴² Voir article 31 du CP.

⁴³ Voir article 66 du CP.

⁴⁴ Cette infraction est définie comme « le fait, pour un fonctionnaire, de faire usage de ses prérogatives officielles d'une manière contraire aux intérêts de la fonction publique dès lors que cet acte a été commis pour satisfaire des intérêts

convaincue que tous les cas de corruption – au sens des articles 2 et 3 de la Convention – sont vraiment couverts par cette infraction, qui comporte plusieurs éléments restrictifs par rapport aux dispositions relatives à la corruption, notamment la violation grave des droits et des intérêts légitimes d'individus ou d'organisations, ou des intérêts protégés de la société ou de l'État.⁴⁵ Qui plus est, elle considère que les actes de corruption mettant en jeu des avantages immatériels doivent être explicitement incriminés dans les dispositions relatives à la corruption. Par conséquent, l'EEG recommande aux autorités **d'élargir le champ des dispositions du Code pénal relatives à la corruption afin de veiller à ce qu'elles englobent clairement toutes les formes d'avantages (indus) (au sens de la Convention pénale sur la corruption, STE 173), y compris les avantages immatériels, que ces derniers aient ou non une valeur vénale identifiable.**

57. Les articles 290 et 291 du CP prévoient expressément la commission indirecte d'infractions de corruption, à savoir les actes de corruption commis par le biais d'intermédiaires. Par contre, ils ne précisent pas si l'avantage doit profiter à l'agent en personne ou s'il peut également être destiné à un tiers. A ce sujet, les autorités font valoir le Décret n° 6 de la Cour suprême, aux termes duquel il y a aussi corruption lorsque l'agent reçoit un avantage ne lui étant pas personnellement destiné mais dont profitent des membres de sa famille ou certains de ses proches et qu'il accepte l'avantage en question ou qu'il ne s'y oppose pas et qu'il use de son autorité en faveur du corrupteur. L'EEG craint que cette formulation limite inutilement le champ d'application de la disposition de la Convention – qui mentionne plus largement tout avantage « pour lui-même ou quelqu'un d'autre » – et qu'elle n'inclue pas, en particulier, les personnes morales telles que les partis politiques ou les sociétés dans le cercle des bénéficiaires tiers. Les autorités précisent à ce sujet que le Décret n° 6 de la Cour Suprême repose sur la jurisprudence existante et ne constitue pas un frein à son développement par les différents tribunaux; elles font aussi référence à plusieurs arrêts récents concernant la corruption où des personnes morales sont impliquées. Cependant, après examen des arrêts invoqués, l'EEG est d'avis que ceux-ci n'éclaircissent pas précisément sur la question de savoir si les articles 290 et 291 du CP couvrent généralement les situations dans lesquelles l'avantage est donné à une personne morale.⁴⁶ Elle note en outre que les praticiens du droit rencontrés sur place ont exprimé des avis divergents à ce sujet. Certains d'entre eux ont indiqué que les dispositions en matière de corruption étaient suffisamment larges pour couvrir toutes les situations mettant en jeu des tiers, alors que d'autres ont affirmé que, selon les circonstances de l'espèce, les dispositions relatives à l'abus de fonction (article 285 du CP) ou à l'abus de pouvoirs officiels (article 286 du CP) pouvaient s'appliquer. L'EEG tient à souligner une nouvelle fois qu'il est essentiel que toutes les infractions visées aux articles 2 et 3 de la Convention soient clairement et rigoureusement incriminées dans les dispositions législatives nationales relatives à la corruption. Par conséquent, elle recommande aux autorités **de veiller à ce que les infractions de corruption prévues dans le Code pénal soient formulées de manière à couvrir sans ambiguïté les situations où l'avantage n'est pas**

mercenaires ou personnels et que celui-ci a impliqué une violation grave des droits et des intérêts légitimes d'individus ou d'organisations, ou d'intérêts protégés de la société ou de l'État. »

⁴⁵ Qui plus est, les peines maximales prévues par l'article 285 du CP (10 ans d'emprisonnement en cas de circonstances aggravantes) sont moins sévères que celles visées dans les dispositions de l'article 290 du CP relatives à la corruption (15 ans d'emprisonnement en cas de circonstances aggravantes).

⁴⁶ Un arrêt de la Cour de la région de Moscou du 26 mai 2011 concernait une situation où un avantage avait été attribué à une personne morale dont le président était membre d'un groupe organisé et a été inculpé pour corruption aggravée, en même temps que les agents publics concernés. Un arrêt de la Cour de la région de Chelyabinsk du 21 juin 2010 présentait une situation où l'agent public en personne avait reçu un avantage matériel, c.à.d. le droit à des parts d'une société. Un arrêt de la Cour Constitutionnelle du 22 mars 2011 n'a établi aucun commentaire sur la question de personnes morales ayant bénéficié de pots-de-vin. .

destiné à l'agent en personne mais à un tiers, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale.

58. Les dispositions relatives à la corruption comportent certains éléments supplémentaires qui ne sont pas mentionnés dans la Convention. Notamment, l'article 290.1 du CP fait référence aux actes positifs et omissions d'un agent public « qui servent les intérêts du corrupteur ou de personnes que celui-ci représente, dès lors que ces actes/omissions entrent dans le cadre des pouvoirs officiels de l'agent ou que ce dernier est en mesure de les faciliter du fait de sa fonction officielle » ainsi qu'à « la distribution de faveurs et aux actes de connivence au sein de la fonction publique ». Dans ce contexte, les autorités expliquent qu'en cas d'actes échappant aux pouvoirs officiels de l'agent public, mais qu'il commet lui-même, l'intéressé verrait sa responsabilité engagée pour corruption passive aggravée sous l'article 290.3 du CP, supposant un acte illicite. Elles indiquent que, sur la base du Décret n° 6 de la Cour suprême, tout acte ou toute omission rendue possible par la fonction officielle de l'agent public est donc couvert par les dispositions sur la corruption, même au cas où l'acte ou l'omission constituerait un abus de cette fonction officielle. L'EEG n'a aucune raison de douter de ces explications. Concernant l'élément « la distribution de faveurs et aux actes de connivence au sein de la fonction publique », les autorités et d'autres interlocuteurs ont expliqué à l'EEG – qu'aux termes du Décret n° 6 de la Cour suprême – il s'applique aux situations dans lesquelles la relation entre le corrupteur et le corrompu repose sur un lien d'autorité et non pas sur un acte concret ou une omission de l'agent dans l'exercice de ses fonctions (incitations financières indues, promotion professionnelle injustifiée, absence de réaction à des actes répréhensibles du corrupteur, etc.). L'EEG note que cet élément vient en complément des dispositions relatives à la corruption (emploi de la formulation « ainsi qu'à ») et qu'il ne limite donc pas leur champ d'application mais, au contraire, l'élargit.
59. Le CP contient deux dispositions spécifiques, similaires à de nombreux égards, qui érigent en infraction pénale la corruption de personnes autres que des agents publics, à savoir l'article 204 du CP relatif à la corruption dans le domaine commercial et l'article 184 du CP relatif à la corruption dans le cadre de compétitions sportives ou de concours commerciaux dans le monde du spectacle. L'EEG est favorable à cette approche consistant à incriminer explicitement la corruption dans le monde du sport et l'industrie du spectacle, car elle permet de couvrir un large éventail de personnes qui, à défaut, seraient exclues du champ d'application des dispositions relatives à la corruption dans le secteur public et le domaine commercial, notamment les sportifs, les arbitres, les entraîneurs, les directeurs d'équipes et les autres participants ou organisateurs de compétitions sportives professionnelles, etc. En outre, l'EEG prend acte du fait qu'à l'article 204 du CP, l'incrimination ne se limite pas à l'implication de sociétés au sens strict du terme, mais englobe aussi bien les « organisations à but lucratif » que les « autres organisations ». Les autorités expliquent que ce concept est suffisamment large pour inclure également les entités du secteur privé ne jouissant pas de la personnalité morale comme les entrepreneurs individuels et les petits exploitants agricoles au sens de l'article 23 du Code civil. Elles précisent par ailleurs que si les dispositions relatives à la corruption dans le domaine commercial n'exigent pas littéralement que l'infraction ait été commise « en violation de devoirs » au sens des articles 7 et 8 de la Convention, cette exigence est visée à l'article 204 du CP, qui impose que la remise ou la réception d'un avantage soit « illicite », à savoir, au sens large du terme, contraire à la loi, à d'autres actes réglementaires, à des instruments constitutifs de l'organisation employeuse, à un contrat de travail ou à une autre convention, etc. L'EEG n'a aucune raison de douter de ces explications, qui ont été confirmées par les praticiens du droit interrogés sur cette question.

60. Ceci étant, l'EEG note que les dispositions relatives à la corruption dans le domaine commercial présentent plusieurs lacunes par rapport aux articles 7 et 8 de la Convention sur la corruption dans le secteur privé, lacunes qu'il convient de combler. D'abord, s'agissant du profil des auteurs d'infractions possibles, l'article 204 du CP utilise le terme « personne exerçant des fonctions de direction dans une organisation à but lucratif ou autre », qui est défini dans la note n° 1 à l'article 201 du CP comme une « personne exerçant les fonctions de directeur général, un membre du conseil d'administration ou d'un autre organe de direction, mais aussi une personne remplissant, à titre permanent, temporaire ou en vertu d'un pouvoir spécial, des fonctions d'organisation et de gestion ou administratives et économiques dans toute forme d'organisation à but lucratif ou dans une organisation à but non lucratif n'étant pas un organisme public, ni une collectivité locale ou une institution nationale ou municipale ». Ce concept suppose donc un certain niveau de responsabilité dans l'entité concernée, contrairement à ce que prévoient les articles 7 et 8 de la Convention, qui indiquent clairement « toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé » sans restrictions concernant les fonctions ou responsabilités exercées.⁴⁷ Ensuite, l'EEG relève que plusieurs éléments des articles 7 et 8 de la Convention manquent à l'article 204 du CP, notamment l'offre, la promesse ou la demande d'un avantage et l'acceptation d'une offre ou d'une promesse (seules la « remise » et la « réception » d'un avantage sont citées). Il n'est pas non plus fait mention des bénéficiaires tiers, ni de la commission indirecte de l'infraction par le biais d'intermédiaires et de la prise en compte des avantages immatériels. A ce sujet, l'EEG renvoie à ses observations concernant les dispositions relatives à la corruption dans le secteur public,⁴⁸ qui sont presque identiques à ces différents égards – hormis pour ce qui est de la commission indirecte des infractions de corruption, qui est explicitement visée aux articles 290 et 291 du CP.
61. L'EEG prend par ailleurs acte du fait que la note n° 2 à l'article 201 du CP introduit une restriction à la poursuite des infractions de corruption dans le secteur privé. Aux termes de cette disposition – qui s'applique également à plusieurs autres crimes économiques⁴⁹, lorsqu'une infraction visée à l'article 204 du CP nuit exclusivement aux intérêts d'une organisation à but lucratif qui n'est pas une entreprise d'État ou municipale, des poursuites ne sont engagées que sur demande de cette organisation ou avec son consentement. Même si les autorités font valoir que de telles situations sont rares et que les statistiques montrent que les services répressifs traitent un nombre relativement élevé d'affaires de corruption dans le secteur privé, l'EEG craint que cette condition formelle fasse obstacle à l'exercice de poursuites, ce qui irait à l'encontre de l'esprit de la Convention. À ce sujet, elle rappelle que le Rapport explicatif sur la Convention pénale⁵⁰ préconise de limiter les différences entre la corruption dans le secteur public et la corruption dans le secteur privé, car cette dernière peut causer d'importants préjudices à l'ensemble de la société. Compte tenu de la nécessité générale de disposer d'une politique anticorruption efficace, rien ne justifie que la poursuite des infractions de corruption dans le secteur privé soit soumise à un autre régime que le régime général applicable aux autres infractions de corruption. Par conséquent, l'EEG recommande aux autorités **de (i) mettre l'incrimination de la corruption dans le secteur privé, telle que prévue à l'article 204 du Code pénal, en conformité avec les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), en particulier pour ce qui concerne les catégories de personnes couvertes, les différentes formes de corruption visées et la prise en compte des avantages immatériels, de la commission indirecte de**

⁴⁷ Y compris les personnes remplissant des fonctions auxiliaires et les personnes telles que des consultants ou des agents commerciaux, qui travaillent pour l'entité privée sans avoir le statut d'employé : voir paragraphe 54 du Rapport explicatif sur la Convention pénale sur la corruption.

⁴⁸ Voir paragraphes 54 à 57, ci-dessus.

⁴⁹ D'après les autorités, cette disposition a été introduite pour servir de garde-fou, en particulier, à l'ingérence non fondée dans l'activité économique des petites et moyennes entreprises.

⁵⁰ Rapport explicatif sur la Convention pénale sur la corruption, paragraphe 52.

l'infraction et des situations mettant en jeu des bénéficiaires tiers ; et (ii) supprimer la règle selon laquelle lorsque les préjudices causés par une infraction de corruption dans le secteur privé sont subis exclusivement par une organisation à but lucratif, des poursuites ne sont engagées que sur demande de cette organisation ou avec son consentement.

62. Le trafic d'influence n'est pas incriminé en tant qu'infraction pénale spécifique. Les autorités indiquent que les dispositions des articles 290/291 du CP relatives à la corruption ainsi que plusieurs autres dispositions, telles que l'article 291-1 du CP (intermédiation dans les actes de corruption), l'article 159 du CP (fraude), l'article 201 du CP (abus de pouvoir) et l'article 285 du CP (abus de fonction) peuvent s'appliquer en fonction des circonstances. Toutefois, l'EEG note que le champ d'application de l'ensemble des infractions citées par les autorités est plus étroit que celui de l'article 12 de la Convention, qui vise le trafic d'influence, « que l'influence soit ou non exercée ou que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché » et que le trafiquant d'influence soit ou non un agent public. À l'inverse, les dispositions relatives à la corruption ci-dessus ne s'appliquent que dans les situations où le trafiquant d'influence est un agent public. Par ailleurs, l'intermédiation dans les actes de corruption présuppose la commission d'une infraction de corruption (à savoir, la remise d'un pot-de-vin – d'un montant particulièrement élevé – à un agent public), tandis que la fraude exige un élément de tromperie et l'abus de pouvoir/abus de fonction, une violation grave des droits et des intérêts légitimes d'individus ou d'organisations ou des intérêts protégés de la société ou de l'État. L'EEG estime donc que les dispositions ci-dessus ne couvrent que certains des cas pertinents. Par exemple, elle ne voit pas en vertu de quelles dispositions une personne – n'étant pas un agent public – pourrait être poursuivie pour avoir reçu un avantage lui étant personnellement destiné en contrepartie d'une influence qu'elle aurait exercée sur un agent public. Qui plus est, l'EEG considère que les types d'infractions précitées n'ont qu'un vague rapport avec le trafic d'influence et qu'il manque clairement plusieurs éléments essentiels, spécifiques,⁵¹ visés à l'article 12 de la Convention. En conséquence, elle recommande aux autorités **d'ériger le trafic d'influence en infraction pénale comme prévu à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).**
63. Les sanctions prévues dans la législation russe pour les infractions de corruption sont en grande partie conformes aux dispositions de l'article 19.1 de la Convention. Dans leur forme la plus grave, lorsque des montants « particulièrement élevés » (supérieurs à 25 000 EUR environ) sont en jeu, les actes de corruption dans le secteur public sont passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller, respectivement, jusqu'à 12 ans (corruption active) et 15 ans (corruption passive). Dans de tels cas, le tribunal doit en outre appliquer une amende équivalente à 70 fois le montant du pot-de-vin. Les infractions de corruption dans le secteur privé sont passibles, dans les cas les plus graves, d'une peine d'emprisonnement pouvant aller, respectivement, jusqu'à 6 ans (corruption active) et 12 ans (corruption passive). Néanmoins, il convient de rappeler que les cas où l'offre, la promesse ou la demande du pot-de-vin a été refusée de même que l'acceptation d'une offre ou d'une promesse ne sont pas considérés comme des infractions consommées mais seulement comme la préparation ou la tentative d'actes de corruption. Dans ces cas, la peine encourue ne peut pas dépasser, respectivement, la moitié ou trois-quarts de la peine maximale la plus sévère prévue pour la même infraction lorsqu'elle a été consommée. Au vu de ce qui précède, l'EEG ne peut que réaffirmer ses préoccupations liées à la réduction considérable des peines dans le cas des actes de corruption élémentaires précités.⁵²

⁵¹ Par exemple, les différentes formes de corruption, la commission indirecte de l'infraction, les bénéficiaires tiers, les catégories de personnes sur qui une influence peut être exercée, notamment les agents publics étrangers et les fonctionnaires internationaux, etc.

⁵² Voir paragraphe 55.

64. Aux termes de l'article 78 du CP, le délai de prescription est déterminé par la classification des infractions pénales⁵³ – en infractions pénales mineures, moyennement graves, graves et particulièrement graves – en fonction de la sévérité des sanctions pouvant être infligées pour l'infraction en question. Sur cette base, le délai de prescription visé aux articles 291 et 290 du CP pour les infractions de corruption active et de corruption passive dans le secteur public est respectivement de 2 et 6 ans. En cas de circonstances aggravantes, ce délai est porté à 6, 10 ou 15 ans. Le délai de prescription pour les infractions de corruption active et de corruption passive dans le secteur privé est (1) respectivement de 6 et 10 ans en application de l'article 204 du CP relatif à la corruption dans le domaine commercial (10 et 15 ans en cas de circonstances aggravantes), et (2) de 2 ans en vertu de l'article 184 du CP relatif à la corruption dans le cadre de compétitions sportives et de concours commerciaux dans le monde du spectacle (6 ans dans le cas de certaines circonstances aggravantes). L'EEG trouve que le délai de prescription de 2 ans pour les infractions ordinaires de corruption active visées à l'article 291 du CP et pour les infractions de corruption active ou passive couvertes par l'article 184 du CP est très court, compte tenu des difficultés liées à l'identification et à l'instruction des infractions de corruption, mais aussi par rapport à la situation qui existe dans la plupart des autres États membres. En conclusion, elle considère que la situation actuelle risque de limiter les possibilités de poursuites dans un grand nombre d'infractions de corruption et recommande donc aux autorités **d'allonger le délai de prescription minimum de deux ans pour les infractions de corruption visées aux articles 291 et 184 du Code pénal.**
65. Une personne coupable de corruption active dans le secteur public ou privé est dégagée de sa responsabilité pénale dès lors qu'elle a été victime d'une extorsion ou qu'elle a volontairement déclaré l'acte de corruption à une autorité compétente.⁵⁴ Dans le deuxième cas de ce moyen de défense spécial (regret réel), la dénonciation peut être faite oralement ou par écrit aux autorités publiques habilitées à ouvrir une enquête criminelle, à savoir aux services d'enquête de la Commission d'enquête de la Fédération de Russie. Dans les deux cas, depuis la réforme législative de mai 2011, les dispositions exigent que le corrupteur contribue activement à identifier et/ou instruire l'infraction commise. Les autorités précisent qu'en principe, c'est le tribunal compétent qui décide de dégager l'auteur des faits de sa responsabilité pénale. Si les conditions relatives au moyen de défense spécial sont remplies, le corrupteur n'est pas poursuivi ni condamné. Aux termes des règles générales relatives à la confiscation des produits du crime, en cas de regret réel, le pot-de-vin n'est pas rendu au corrupteur mais est obligatoirement confisqué, sauf s'il a été extorqué au corrupteur qui a, en outre, signalé volontairement l'infraction aux autorités.
66. L'EEG prend note de la décision prise par les autorités de maintenir ce dispositif en place afin de stimuler le signalement des infractions. Malgré l'absence de statistiques officielles sur son utilisation concrète, les interlocuteurs de l'EEG ont unanimement souligné qu'il s'agissait d'un moyen de défense très efficace. Qui plus est, il semblerait que ce dispositif n'empêche pas les tribunaux russes de prononcer une condamnation dans de nombreuses affaires de corruption active. En 2010, par exemple, 3 360 personnes ont été condamnées pour des actes de corruption active en vertu de l'article 291 du CP (et 2 032 personnes pour des actes de corruption passive au sens de l'article 290 du CP). Dans ce contexte, l'EEG prend acte du fait que les modifications récemment apportées exigent que le corrupteur contribue activement à détecter

⁵³ Voir article 15 du CP.

⁵⁴ Voir notes aux articles 291 et 204 du CP. Des moyens de défense similaires sont prévus à l'article 184 du CP (corruption dans le cadre de compétitions sportives ou de concours commerciaux dans le monde du spectacle) et à l'article 291-1 du CP (intermédiation dans les actes de corruption).

et/ou instruire l'infraction – par exemple, en participant à l'identification de l'infraction et de la personne ayant reçu le pot-de-vin, etc. Elle considère que cette condition supplémentaire, qui ne figure pas dans les dispositions relatives au regret réel en vigueur dans plusieurs États membres, pourrait limiter les risques de recours abusif à ce moyen de défense. Ceci étant, l'EEG émet des réserves quant à l'impossibilité pour le tribunal de tenir compte d'autres éléments pertinents dans la situation considérée, comme la gravité de l'infraction ou le motif ayant incité l'auteur des faits à signaler l'infraction et à invoquer un regret réel. En principe, par suite d'un recours à ce moyen de défense, des infractions de corruption active très graves pourraient ne faire l'objet d'aucune sanction. Les dispositions relatives au regret réel s'appliquent au corrupteur, que ce dernier ait ou non pris l'initiative de commettre l'infraction ; il pourrait même avoir été l'instigateur et, par la suite, être exonéré de toute sanction pour avoir signalé son infraction. L'EEG note que ce dispositif pourrait être utilisé abusivement par le corrupteur, par exemple, pour exercer une pression sur la personne ayant reçu le pot-de-vin en vue d'obtenir d'autres avantages. Par conséquent, elle recommande aux autorités **d'analyser les dispositions du Code pénale relatives au moyen de défense spécial du regret réel ainsi que les affaires récentes dans lesquelles ce moyen de défense a été invoqué afin de déterminer le niveau de risque d'une utilisation abusive de ce dispositif et, le cas échéant, de prendre d'autres mesures appropriées.**

67. Les principes d'attribution de compétence fondés sur la territorialité et la nationalité valent pour toutes les infractions de corruption. S'agissant de la compétence fondée sur la nationalité, l'article 12.1 du CP dispose que les infractions commises à l'étranger par des ressortissants russes ou des apatrides résidant à titre permanent en Fédération de Russie sont soumises au droit pénal russe, sans instaurer une obligation de double incrimination. Dans ce contexte, l'EEG note d'abord que l'article 17, paragraphe 1.b de la Convention établit la compétence pour les infractions commises par des ressortissants à l'étranger, mais étend aussi la compétence fondée sur le principe de nationalité aux agents publics et aux membres des assemblées publiques nationales des États membres, qui ne sont pas nécessairement des ressortissants du pays. Les autorités ont toutefois indiqué que de telles situations ne peuvent pas se présenter, compte tenu du fait que la législation russe impose aux agents publics et aux membres des assemblées publiques d'être des ressortissants russes.⁵⁵ L'EEG accepte cette explication, mais tient à souligner que dans le cas de futurs amendements législatifs concernant la condition de nationalité imposée aux agents publics, il conviendrait d'ajuster les règles d'attribution de compétence en conséquence. Ensuite, s'agissant de la compétence fondée sur la nationalité pour les infractions de corruption commises à l'étranger par des non-ressortissants et impliquant des agents publics nationaux, des membres d'assemblées publiques nationales ou des ressortissants qui sont membres d'assemblées parlementaires internationales, agents d'organisations internationales ou juges ou agents de cours internationales – requise par l'article 17, paragraphe 1.c de la Convention –, les autorités font référence à l'article 12.3 du CP. Cette disposition établit la compétence pour les infractions commises à l'étranger par des étrangers ou des apatrides ne résidant pas à titre permanent en Fédération de Russie (1) dès lors que les actes accomplis portent atteinte aux intérêts de la Fédération de Russie, d'un ressortissant russe ou d'un apatride résidant à titre permanent en Fédération de Russie ainsi que (2) dans les cas prévus par des accords internationaux signés par la Fédération de Russie. L'EEG est satisfaite de l'explication avancée par les autorités selon laquelle les situations visées

⁵⁵ Les autorités font référence, en particulier, à l'article 1 de la Loi n° 58-FZ du 27 mai 2003 « relative au système d'administration publique en Fédération de Russie », à l'article 3 de la Loi n° 79-FZ du 27 juillet 2004 « relative à la fonction publique en Fédération de Russie », à la Loi n° 51-FZ du 18 mai 2005 « relative à l'élection des députés à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie » et à la Loi n° 113-FZ du 5 août 2000 « relative à la procédure de constitution du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie ».

par l'article 17, paragraphe 1.c de la Convention sont couvertes par la première partie de cette disposition : de telles infractions de corruption portent atteinte aux intérêts soit de l'Etat,⁵⁶ soit de ressortissants russes (ou d'apatrides résidant à titre permanent en Fédération de Russie).⁵⁷

IV. CONCLUSIONS

68. L'incrimination de la corruption et du trafic d'influence dans le Code pénal de la Fédération de Russie présente plusieurs lacunes importantes par rapport aux normes établies par la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et son Protocole additionnel (STE 191), qui n'a pas encore été ratifié par la Fédération de Russie. Concernant la corruption dans le secteur public, l'offre et la promesse d'un avantage, la sollicitation d'un avantage et l'acceptation de l'offre ou de la promesse d'un avantage ne sont pas considérées comme des infractions consommées. Le concept de « pot-de-vin » n'est pas suffisamment large pour englober les avantages immatériels. Par ailleurs, les avantages donnés ou offerts à un tiers ne sont pas suffisamment pris en compte. Les mêmes lacunes sont relevées au niveau des dispositions relatives à la corruption dans le secteur privé qui, en outre, ne s'appliquent pas à l'ensemble des personnes travaillant dans des entités du secteur privé. Le trafic d'influence n'est pas spécifiquement incriminé ni suffisamment couvert par d'autres infractions. Un autre point préoccupant concerne le délai de prescription, qui semble relativement court dans le cas de plusieurs infractions de corruption lorsqu'elles ne sont pas assorties de circonstances aggravantes. Enfin, la possibilité offerte par le moyen de défense spécial du regret réel d'exonérer de sanctions un corrupteur qui déclare volontairement une infraction aux autorités compétentes devrait être réexaminée afin d'éviter les risques d'abus. Concernant les points positifs, les récents amendements législatifs qui étendent, en particulier, le champ d'application des dispositions en matière de corruption aux agents étrangers et aux fonctionnaires internationaux sont à saluer. Toutefois, compte tenu de la gravité du problème de la corruption en Fédération de Russie, il est indispensable de continuer à accorder un degré de priorité politique élevé à la réforme du cadre législatif et de combler les lacunes persistantes.

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

- i. **veiller à ce que la corruption de l'ensemble des membres des assemblées parlementaires internationales et des juges et agents des cours internationales soit incriminée sans la moindre ambiguïté, conformément aux articles 10 et 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (paragraphe 52) ;**
- ii. **veiller à ce que la corruption d'arbitres, nationaux ou étrangers, soit incriminée sans la moindre ambiguïté et procéder rapidement à la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) (paragraphe 53) ;**
- iii. **introduire les notions « d'offre », de « promesse » et de « demande » d'un avantage ainsi que « d'acceptation d'une offre ou d'une promesse » dans les dispositions du**

⁵⁶ Les autorités précisent que conformément à la pratique judiciaire, ce concept englobe toutes les infractions pénales – y compris toutes les infractions de corruption – commises contre l'État, ses organes ou ses organisations (par référence au Bulletin n° 9 de la Cour Suprême de 1998, pp. 4-5).

⁵⁷ De plus, les autorités se réfèrent à la deuxième partie de l'article 12.3 du CP, relative aux cas prévus par des accords internationaux, en indiquant que cette clause met en œuvre un « principe universel » fondé sur les obligations internationales de la Fédération de Russie au titre de la lutte contre les infractions les plus dangereuses (« infractions visées par une convention »), dont notamment les infractions de corruption.

Code pénal relatives à la corruption active et à la corruption passive, comme prévu dans la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (paragraphe 55) ;

- iv. élargir le champ des dispositions du Code pénal relatives à la corruption afin de veiller à ce qu'elles englobent clairement toutes les formes d'avantages (indus) (au sens de la Convention pénale sur la corruption, STE 173), y compris les avantages immatériels, que ces derniers aient ou non une valeur vénale identifiable (paragraphe 56) ;**
 - v. veiller à ce que les infractions de corruption prévues dans le Code pénal soient formulées de manière à couvrir sans ambiguïté les situations où l'avantage n'est pas destiné à l'agent en personne mais à un tiers, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale (paragraphe 57) ;**
 - vi. (i) mettre l'incrimination de la corruption dans le secteur privé, telle que prévue à l'article 204 du Code pénal, en conformité avec les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), en particulier pour ce qui concerne les catégories de personnes couvertes, les différentes formes de corruption visées et la prise en compte des avantages immatériels, de la commission indirecte de l'infraction et des situations mettant en jeu des bénéficiaires tiers ; et (ii) supprimer la règle selon laquelle lorsque les préjudices causés par une infraction de corruption dans le secteur privé sont subis exclusivement par une organisation à but lucratif, des poursuites ne sont engagées que sur demande de cette organisation ou avec son consentement (paragraphe 61) ;**
 - vii. ériger le trafic d'influence en infraction pénale comme prévu à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (paragraphe 62) ;**
 - viii. allonger le délai de prescription minimum de deux ans pour les infractions de corruption visées aux articles 291 et 184 du Code pénal (paragraphe 64) ;**
 - ix. analyser les dispositions du Code pénal relatives au moyen de défense spécial du regret réel ainsi que les affaires récentes dans lesquelles ce moyen de défense a été invoqué afin de déterminer le niveau de risque d'une utilisation abusive de ce dispositif et, le cas échéant, de prendre d'autres mesures appropriées (paragraphe 66).**
70. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités russes à lui remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici au 30 septembre 2013.
71. Enfin, le GRECO invite les autorités russes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à faire traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.