

Adoption : 21 octobre 2016
Publication : 21 novembre 2016

Public
GrecoRC3(2016)9

Troisième Cycle d'Évaluation

Deuxième Rapport de Conformité de la Fédération de Russie

« Incriminations (STE 173 et 191, PD 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 73^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-21 octobre 2016)

I. INTRODUCTION

1. Le deuxième rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités russes pour mettre en œuvre les 18 recommandations en suspens identifiées dans le troisième rapport d'évaluation consacré à la Russie (voir le paragraphe 2), lequel couvre deux thèmes distincts :
 - **Thème I – Incriminations** : Les articles 1a et 1b, 2b à 12, 15 à 17 et l'article 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), les articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et le Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le rapport d'évaluation de troisième cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 54^e réunion plénière (20 au 23 mars 2012) et rendu public le 13 août 2012, suite à l'autorisation des autorités russes (Greco Eval III Rep (2011) 6E, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le troisième rapport de conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 64^e réunion plénière (16 au 20 juin 2014) et rendu public le 24 novembre 2014, suite à l'autorisation des mêmes autorités ([Greco RC-III \(2014\) 1F](#)).
3. Comme prévu par le Règlement intérieur du GRECO, les autorités russes ont soumis un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 21 décembre 2015 et, de même que les informations soumises postérieurement, a servi de base au deuxième rapport de conformité.
4. Le GRECO avait chargé la République tchèque et la Slovénie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés étaient Mme Lenka HABRNÁLOVÁ pour la République tchèque et Mme Vita HAJAN BARBORIČ pour la Slovénie. Elles ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour rédiger le présent deuxième rapport de conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il convient de rappeler que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, avait adressé neuf recommandations à la Fédération de Russie concernant le Thème I. Dans le rapport de conformité communiqué ultérieurement, le GRECO concluait que les Recommandations i et ix avaient été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante, les Recommandations vi et viii avaient été partiellement mises en œuvre et les Recommandations ii à v et vii n'avaient pas été mises en œuvre. La suite du présent rapport porte sur les recommandations en suspens.

Recommandation ii.

6. *Le GRECO avait recommandé de veiller à ce que la corruption d'arbitres, nationaux ou étrangers, soit incriminée sans la moindre ambiguïté et de procéder rapidement à la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).*

7. Le GRECO rappelle que, au stade du rapport de conformité, la recommandation n'était pas mise en œuvre. Les autorités avaient mentionné, dans un premier temps, un projet de Loi fédérale « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie » en rapport avec l'adoption de la Loi fédérale 'sur l'arbitrage dans la Fédération de Russie' » élaboré conjointement par le ministère de la Justice, le ministère du Développement économique, l'Union des industriels et des chefs d'entreprise russes et la Chambre de commerce de la Fédération de Russie. Ce projet de loi était censé incriminer la corruption d'arbitres en vertu du chapitre relatif aux infractions pénales commises aux dépens du service public au titre des articles 290 (corruption passive), 291 (corruption active), 291.1 (médiation dans des affaires de corruption) et 304 (incitation à la corruption dans le secteur public ou privé) du CP. Les autorités avaient en outre mentionné un projet de Loi fédérale « sur les amendements aux actes législatifs de la Fédération de Russie en vue de renforcer la responsabilité pour corruption » élaboré par le Bureau du procureur général afin de compléter le Code pénal en y insérant un article 202.2 incriminant la corruption d'arbitres au chapitre couvrant les infractions commises contre les intérêts du service au sein de ces entités commerciales et autres. Le GRECO avait noté ces initiatives en matière de réforme, tout en relevant plusieurs lacunes dans les deux projets de loi (qui n'avaient d'ailleurs toujours pas été formellement soumis au Parlement).
8. En ce qui concerne la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption, le ministère de la Justice avait préparé un projet de plan d'action (« feuille de route ») visant à améliorer la législation en vigueur pour la mettre en conformité avec le Protocole additionnel. Cependant, les mesures prévues n'avaient toujours pas été concrètement appliquées.
9. Les autorités signalent maintenant que les Lois fédérales n° 382-FZ « sur l'arbitrage (procédure arbitrale) en Fédération de Russie » et n° 409-FZ « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie » en rapport avec l'adoption de la Loi fédérale 'sur l'arbitrage dans la Fédération de Russie' » ont été adoptées le 29 décembre 2015 et sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2016. Ces instruments réglementent la procédure d'arbitrage, déterminent le statut des arbitres et leurs obligations, précisent les modalités de l'adoption, l'exécution et l'annulation des sentences du tribunal arbitral, fixent les procédures d'établissement d'un organe permanent d'arbitrage et définissent ses règles de fonctionnement en énonçant notamment des conditions minimums à remplir sous l'angle des documents produits en interne, de la structure et de l'organisation. Selon les autorités, ces lois sont censées ériger le cadre juridique de la future incrimination de la corruption d'arbitres et de la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption. Elles font valoir que la Loi n° 409-FZ se fonde sur le projet de loi présenté dans le rapport de conformité (à savoir le premier projet de loi mentionné plus haut au paragraphe 7) lequel, cependant, a subi plusieurs changements au cours du processus législatif. Contrairement à ce qui était prévu dans le projet de loi initial, la Loi n'incrimine pas la corruption d'arbitres en vertu du chapitre du CP relatif au crime à l'encontre du service public (c'est-à-dire les articles 290, 291, 291.1 et 304). Par contre, il est envisagé d'étendre l'application des articles 202 (abus de pouvoir) et 204 (corruption dans le domaine commercial) aux arbitres et aux juges des cours d'arbitrage, y compris aux arbitres étrangers. Peu avant l'examen du présent rapport, les autorités ont présenté un projet de loi préparé par le Bureau du procureur général qui prévoit une telle extension. Ce projet de loi fédérale N°3633-7 « sur les amendements au Code pénal de la Fédération de Russie et du Code de procédure pénale de la Fédération de Russie afin de renforcer la responsabilité pour la corruption » a été soumis par un parlementaire à la chambre basse du Parlement de la Fédération de Russie (Douma) le 11 octobre 2016, après consultation des parties prenantes pertinentes.

10. Le GRECO prend note du rapport faisant état de l'adoption d'un texte législatif réglementant les activités et le statut des arbitres et de la soumission au Parlement d'un projet de loi élargissant le champ d'application des infractions de corruption dans le secteur privé aux arbitres nationaux et étrangers. Même si ces initiatives vont clairement dans la bonne direction, le GRECO craint que les dispositions pertinentes (de l'article 204 du CP) ne remplissent pas les conditions énoncées aux articles 2 et 3 du Protocole additionnel concernant, notamment, l'omission des éléments « d'offre », de « promesse » et de « demande » d'un avantage ainsi que « d'acceptation d'une offre ou d'une promesse » d'« avantage indu » et de commission indirecte de ces infractions (voir, plus bas, la version actuelle des dispositions pertinentes de l'article 204 du CP dans la partie consacrée à l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation vi). Enfin, il semblerait qu'aucune mesure concrète n'ait encore été prise en vue de la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption. Le GRECO invite les autorités à modifier de nouveau les projets de loi et à mener le processus de réforme à terme.

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

Recommandation iii.

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

13. Le GRECO rappelle que, dans le rapport de conformité, il avait conclu à l'absence de mise en œuvre de la recommandation. Tout en admettant que les modifications prévues des dispositions relatives à la corruption active et passive des articles 291, paragraphe 1, et 290, paragraphe 1, du CP – envisagées dans le projet de loi « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie en vue de renforcer la responsabilité pour corruption » étaient généralement conformes à la recommandation (sauf en ce qui concerne l'omission de l'élément de « demande » dans la disposition relative à la corruption passive), le GRECO notait que le projet n'avait pas encore été formellement soumis au Parlement. Les autorités avaient également mentionné la Résolution n° 24 du Plénum de la Cour suprême « sur la pratique judiciaire dans les affaires de corruption et de corruption dans le domaine commercial » et son paragraphe 14, en vertu duquel « la promesse » ou « l'offre » d'un pot-de-vin doivent être considérées comme « créant les conditions » de la commission d'infractions de corruption ou de « préparation » à la remise ou la réception d'un pot-de-vin en fonction des circonstances. Le GRECO avait souligné la divergence sur ce point avec la Convention pénale sur la corruption en vertu de laquelle le fait d'« offrir », de « promettre » ou de « solliciter » un avantage et d'« accepter une offre ou une promesse » suffit à constituer une infraction consommée de corruption.

14. Les autorités signalent désormais que le projet de loi susmentionné n'a pas été adopté. Elles mentionnent en son lieu et place la Loi fédérale n° 324-FZ « modifiant le Code pénal et le Code de procédure pénale de la Fédération de Russie » dans le but d'accroître la responsabilité pénale au titre des infractions de corruption, telle qu'elle a été préparée par la Cour suprême à l'initiative du Bureau du procureur général (avant d'être adoptée le 3 juillet 2016 et d'entrer en vigueur le 15 du même mois). Cette loi modifie les dispositions du CP relatives à la « médiation dans les affaires de corruption », de manière à incriminer la promesse et l'offre d'une telle médiation (voir l'article 291.1, paragraphe 5, du CP). Les autorités rappellent en outre que, en vertu de la Résolution n° 24 du Plénum de la Cour suprême, « la promesse » ou « l'offre » d'un pot-de-vin constitue une infraction de « préparation » d'une infraction de corruption. Enfin, toujours selon les

autorités russes, l'offre ou la promesse au nom ou en faveur d'une personne morale peut engager la responsabilité administrative d'icelle en vertu de l'article 19.28 du Code des infractions administratives, lequel s'est avéré efficace et devrait être de nouveau modifié par le projet de Loi fédérale n° 865589-6.

15. En outre, le projet de loi fédérale N°3633-7 présenté par les autorités peu avant l'examen du présent rapport comprend un nouveau projet d'article 291.3 du CP incriminant le fait de « promettre, d'offrir ou de demander d'accepter ou de remettre un pot-de-vin, ainsi que la conspiration en vue de donner (recevoir) un pot-de-vin (en l'absence d'éléments constitutifs des infractions visées aux articles 290, 291, 291.1 et 291.2 du présent Code) ».
16. Le GRECO note avec préoccupation que les modifications récentes des dispositions du CP relatives à la corruption – apportées par la Loi fédérale n° 324-FZ – n'introduisent pas les concepts d'« offre », de « promesse » et de « sollicitation » d'un avantage indu, ainsi que « l'acceptation d'une offre ou d'une promesse » dans les dispositions fondamentales relatives à la corruption, conformément à la recommandation, et se contentent d'incriminer la promesse et l'offre de médiation dans une affaire de corruption. Cette évolution marque un net recul par rapport aux projets de modification précédents du CP tels qu'ils étaient présentés dans le rapport de conformité. En ce qui concerne la mention par les autorités d'une responsabilité administrative (par ailleurs limitée aux personnes morales), le GRECO souligne qu'il a insisté à plusieurs reprises sur l'importance de confier le traitement des actes de corruption à la justice pénale conformément au principe énoncé dans la Convention pénale sur la corruption.
17. Cela dit, le GRECO se félicite de la présentation au Parlement du nouveau projet de loi visant à incriminer le fait de « promettre, d'offrir ou de demander d'accepter ou de donner un pot de vin, ainsi que la conspiration en vue de donner (recevoir) un pot-de-vin ». Bien que ce projet aille dans le sens recommandé, le GRECO a des doutes quant aux sanctions prévues pour de tels actes dans le cadre du projet de loi qui sont nettement inférieures à celles prévues par la législation en vigueur pour des situations où le pot-de-vin a effectivement été donné¹. Il renvoie, à cet égard, aux préoccupations qu'il a exprimées à plusieurs reprises au sujet du traitement différent des formes de base de corruption. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités à affiner davantage les projets de dispositions afin de préciser qu'ils couvrent explicitement l'acceptation d'une offre ou d'une promesse, et de mener à bien le processus de réforme.
18. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

19. *Le GRECO avait recommandé d'élargir le champ des dispositions du Code pénal relatives à la corruption afin de veiller à ce qu'elles englobent clairement toutes les formes d'avantages (indus) (au sens de la Convention pénale sur la corruption, STE 173), y compris les avantages immatériels, que ces derniers aient ou non une valeur vénale identifiable.*
20. Le GRECO rappelle que, conformément à la Convention pénale sur la corruption, un projet de législation avait été préparé pour inclure une référence à toute forme d'avantage indu dans la notion de pot-de-vin tel qu'elle est définie aux articles 290, paragraphe 1 (acceptation) et 291 (versement) du CP. Pourtant, aucun des deux projets de loi présentés n'ayant été officiellement

¹ Par exemple, les sanctions maximales pour des affaires simples de corruption vont de deux ans d'emprisonnement avec une amende selon le présent article 291, paragraphe 1 du CP, et jusqu'à un an d'emprisonnement avec une amende selon l'article 291.3 paragraphe 1 du CP.

soumis au Parlement, le GRECO avait conclu dans son rapport de conformité à l'absence de mise en œuvre de la recommandation.

21. Premièrement, les autorités mentionnent désormais « des recommandations pratiques sur l'application de la législation de la Fédération de Russie aux fins de saisie de biens aux mains du corrupteur ou d'un tiers, tels qu'ils ont été obtenus du fait de l'acte de corruption et la confiscation des avantages obtenus illégalement, qu'ils revêtent la forme de biens corporels ou incorporels, aux mains desdits individus », élaborées conjointement par les ministères de la Justice et des Affaires intérieures, le Bureau du procureur général, la Commission d'enquête et l'Institut d'étude de la législation et de droit comparé. En vertu de ces recommandations, les avantages incorporels obtenus illégalement par le corrupteur ou un tiers du fait de l'acte de corruption doivent inclure l'amélioration du statut social, la promotion et l'évolution de carrière, l'évaluation favorable du travail ou des services fournis par l'intéressé, les prix et titres, ainsi que les attestations de compétences.
22. Deuxièmement, selon les autorités, la pratique judiciaire montre que les avantages non-matériels qui ne disposent pas d'une valeur de marché identifiable, sont couverts par les dispositions de droit pénal sur la corruption. Elles affirment qu'en 2015, 121 personnes ont été condamnées pour corruption impliquant des avantages non-matériels².
23. Troisièmement, les autorités se réfèrent au projet de loi fédérale N°3633-7 qui remplace le terme « services patrimoniaux ou d'octroi de droits de propriété» dans les dispositions sur la corruption par le terme « services liés à des biens ou d'autre nature, l'octroi de droits de propriété ou d'une autre nature ou d'autres avantages indus »³.
24. Le GRECO prend note des informations communiquées. Les recommandations pratiques mentionnées par les autorités visent uniquement les biens et autres avantages obtenus du fait de l'acte de corruption et pouvant faire l'objet d'une saisie ou d'une confiscation. Dans la mesure où les dispositions relatives à la corruption du CP sont concernées, et qui sont pointées par la recommandation iv, le GRECO note que les autorités indiquent qu'à cet égard, la pratique judiciaire confirme que les dispositions du CP sur la corruption couvrent les avantages non-matériels. Cependant, le GRECO se réfère au rapport d'évaluation qui soulignait de ce point de vue que tout acte de corruption procurant un avantage matériel ou immatériel doit être explicitement incriminé par les dispositions relatives à la corruption. Le GRECO déplore la disparition de la mention de tout avantage indu, telle qu'elle figurait dans les projets de loi décrits dans le rapport de conformité, dans la nouvelle loi modifiant le CP (à savoir la Loi fédérale n° 324-FZ telle qu'elle est mentionnée plus haut dans l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation iii). Cela dit, le GRECO se félicite que le nouveau projet de loi a désormais été soumis au Parlement et comprend une référence aussi explicite.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

26. *Le GRECO avait recommandé de veiller à ce que les infractions de corruption prévues dans le Code pénal soient formulées de manière à couvrir sans ambiguïté les situations où l'avantage*

² Les autorités se réfèrent aux statistiques judiciaires disponibles sur le site Web du Service judiciaire de la Cour suprême (<http://www.cdep.ru/index.php?id=150&item=3420>).

³ Projet d'article 290, paragraphe 1 du CP.

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

27. Le GRECO rappelle que le projet de Loi fédérale « sur les amendements aux actes législatifs de la Fédération de Russie en vue de renforcer la responsabilité pour corruption » (voir, plus haut, l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation iii) incluait des modifications des dispositions relatives à la corruption passive de l'article 290, paragraphe 1, du CP, censées explicitement couvrir les situations dans lesquelles un avantage indu n'est pas destiné au bénéficiaire du pot-de-vin lui-même, mais à un tiers qui peut être aussi bien une personne physique que morale. Toutefois, dans la mesure où le projet de loi n'avait pas encore été officiellement soumis au Parlement, le GRECO concluait dans le rapport de conformité à l'absence de mise en œuvre de la recommandation.
28. Les autorités russes signalent désormais que la Loi fédérale n° 324-FZ, entrée en vigueur le 15 juillet 2015, a modifié les dispositions relatives à la corruption active et passive des articles 290, paragraphe 1, et 291, paragraphe 1, du CP afin d'inclure les tiers :

Article 290 du Code pénal – Acceptation d'un pot-de-vin

*« 1. L'acceptation par un agent public, un agent public étranger ou un agent public d'une organisation internationale, qu'elle ait revêtu la forme d'une remise directe ou indirecte, d'un pot-de-vin sous forme d'argent en espèces, de valeurs mobilières ou d'autres avoirs ou bien de fourniture illicite de services patrimoniaux ou d'octroi illicite de droits sur d'autres biens immeubles, **y compris lorsque le pot-de-vin est transféré sur l'ordre d'un agent public à une autre personne physique ou morale**, en échange de la commission ou de l'omission d'un acte profitant au corrupteur ou à la personne qu'il représente, dès lors que cet acte ou cette omission relève des pouvoirs officiels de l'agent public ou que ce dernier, de par ses fonctions, est en mesure de les faciliter ainsi que d'exploiter ses réseaux ou son entourage dans la fonction publique ... »*

Article 291 du Code pénal – Versement d'un pot-de-vin

*« 1. Le versement d'un pot-de-vin à l'agent public, un agent public étranger ou un agent public d'une organisation internationale, qu'il ait revêtu la forme d'une remise directe ou indirecte, **y compris lorsque le pot-de-vin est transféré sur l'ordre d'un agent public à une autre personne physique ou morale**, ... »*

29. Les autorités ajoutent que le terme « sur l'ordre d'un agent public » n'implique pas la remise d'instructions formelles écrites ou orales, mais simplement que l'agent public en question est conscient du versement du pot-de-vin à un tiers. Il doit s'entendre comme signifiant « au su et avec le consentement de l'agent public » de sorte qu'on puisse en déduire le caractère intentionnel de l'infraction de corruption.
30. Le GRECO note que les dispositions du CP relatives à la corruption active et passive ont été modifiées pour inclure une mention explicite des tiers bénéficiaires. Le GRECO accepte les explications des autorités selon lesquelles le terme « sur l'ordre d'un agent public » n'exige pas la production d'un acte formel par l'intéressé, mais simplement la preuve que celui-ci avait connaissance du versement du pot-de-vin à une tierce partie, conformément aux exigences énoncées dans la Convention pénale sur la corruption⁴.
31. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

⁴ Voir le rapport explicatif de la Convention pénale sur la corruption, paragraphe 36.

Recommandation vi.

32. *Le GRECO avait recommandé de (i) mettre l'incrimination de la corruption dans le secteur privé, telle que prévue à l'article 204 du Code pénal, en conformité avec les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), en particulier pour ce qui concerne les catégories de personnes couvertes, les différentes formes de corruption visées et la prise en compte des avantages immatériels, de la commission indirecte de l'infraction et des situations mettant en jeu des bénéficiaires tiers ; et (ii) supprimer la règle selon laquelle lorsque les préjudices causés par une infraction de corruption dans le secteur privé sont subis exclusivement par une organisation à but lucratif, des poursuites ne sont engagées que sur demande de cette organisation ou avec son consentement.*
33. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport de conformité. En ce qui concerne sa partie (i), un nouveau projet d'article 204 du CP avait été élaboré pour combler plusieurs lacunes identifiées dans le rapport d'évaluation. Pourtant, diverses lacunes avaient persisté et les projets de modification n'avaient pas été soumis officiellement au Parlement. Le GRECO avait par conséquent conclu à l'absence de mise en œuvre de cette partie de la recommandation. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, la Loi fédérale n° 302 (adoptée le 2 novembre 2013) a aboli les clauses 2 et 3 de la note n° 1 de l'article 201 du CP, laquelle prévoyait qu'en cas d'infraction de corruption dans le secteur privé ayant porté préjudice uniquement aux intérêts d'une organisation commerciale, des poursuites peuvent être engagées seulement à la demande de cette organisation ou avec son consentement. Tout en étant conscient de cette évolution positive, le GRECO craignait encore qu'elle puisse être contrebalancée par la coexistence des anciennes règles de procédure pénale. Il avait donc appelé les autorités à modifier le CPP (et plus particulièrement son article 23) de manière à refléter les modifications introduites dans le CP. Le GRECO avait conclu à la mise en œuvre partielle de la recommandation.
34. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, les autorités signalent désormais que la Loi fédérale n° 324-FZ, entrée en vigueur le 15 juillet 2015, a introduit dans le CP de nouvelles dispositions sur la corruption dans le secteur privé :

Article 204 du Code pénal – Corruption dans le domaine commercial

« 1. Le transfert illégal – à une personne assumant des fonctions de direction dans une organisation commerciale ou autre – 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, y compris dans les cas où, sur instruction de l'intéressé, ces biens sont transférés ou ces services sont rendus à une autre personne physique ou morale en échange de la commission ou de l'omission d'un acte favorisant les intérêts du corrupteur ou d'un tiers, dès lors que cet acte ou cette omission relève des pouvoirs officiels de l'intéressé ou est facilité par l'occupation de sa fonction ... »

« 5. L'acceptation illégale, par une personne assurant des fonctions de direction dans une organisation commerciale ou autre, d'une somme d'argent, de valeurs mobilières ou d'autres biens, de même que l'utilisation de services patrimoniaux ou d'autres droits de propriété, notamment lorsque sur instruction de l'intéressé de tels biens sont transférés, de tels services sont rendus ou d'autres droits de propriété octroyés à une autre personne physique ou morale en échange de la commission ou de l'omission d'un acte favorisant les intérêts du corrupteur ou de tiers, dès lors que cet acte ou cette omission relève des pouvoirs officiels de l'intéressé ou est facilité par l'occupation de sa fonction ... »

35. Les autorités ajoutent que la Loi fédérale n° 324-FZ contient également de nouvelles dispositions relatives à « la médiation dans les affaires de corruption dans le domaine commercial » et « la promesse ou l'offre d'une médiation dans une affaire de corruption » (article 204.1 du CP).

36. En outre, les autorités se réfèrent au projet de loi fédérale N°3633-7 qui prévoit plusieurs amendements aux dispositions sur la corruption dans le secteur privé contenues à l'article 204 du CP. En particulier, le projet élargit le champ des personnes corrompues possibles aux « employés d'une organisation à but lucratif ou autre ou à des personnes autorisées par une telle organisation à agir en son nom »⁵ ; il élargit le concept de pot-de-vin pour inclure également les « services ne concernant pas le droit de propriété », les « droits ne concernant pas la propriété » et « avantages indus », et clarifiant que l'infraction de corruption active et passive peut être commise soit « personnellement (directement) ou à travers un intermédiaire (indirectement) ». De plus, le projet de loi prévoit un nouvel article 204.3 du CP qui incrimine la « promesse ou l'offre d'accepter un pot-de-vin commercial ou la promesse, l'offre ou la demande de donner un pot-de-vin commercial, ainsi que la conspiration afin de donner (recevoir) un pot-de-vin commercial (en l'absence d'éléments de l'infraction prévus aux articles 204, 204.1 et 204.2 du présent Code) ».
37. Concernant la partie (ii) de la recommandation, les autorités se réfèrent à nouveau au projet de loi fédérale N°3633-7 selon lequel l'article 23 du Code de procédure pénale serait aboli afin de refléter les amendements déjà introduits dans le CP.
38. Le GRECO prend note de l'information communiquée. Les nouvelles dispositions relatives à la corruption dans le secteur privé marquent un net recul comparé aux projets de loi présentés dans le rapport de conformité. Aucun des éléments de la première partie de la recommandation n'a été pris en considération, à l'exception d'une mention explicite des tiers bénéficiaires. Les nouvelles dispositions restreignent les infractions de corruption dans le secteur privé aux personnes occupant des fonctions de direction et au versement ou à l'acceptation réel(le) d'un pot-de-vin ; elles ne précisent pas expressément que tous les avantages – y compris immatériels – sont couverts et elles ne mentionnent pas non plus la commission des infractions. De ce point de vue, l'introduction de dispositions relatives à la médiation dans les affaires de corruption dans le domaine commercial – lesquelles n'incriminent pas les actes de corruption eux-mêmes – ne saurait suffire à répondre aux exigences posées par la recommandation.
39. Ceci dit, le GRECO se réjouit que le nouveau projet de législation récemment soumis au Parlement, inclut des amendements concernant le pot-de-vin commercial qui répond positivement à pratiquement toutes les exigences susmentionnées et qui est également en conformité avec les exigences de la partie (ii) de la recommandation. Toutefois, le GRECO a des doutes quant aux sanctions prévues dans le projet de législation pour certains actes de corruption telles que l'offre, la promesse ou la demande d'un pot-de-vin qui sont considérablement inférieures à celles prévues par la présente législation pour des situations dans lesquelles le pot-de-vin a été effectivement donné.⁶ Le GRECO invite, par ailleurs, les autorités à revoir le projet de disposition afin de clarifier qu'il couvre explicitement l'acceptation d'une offre ou d'une promesse, et d'achever le processus de réforme. A la lumière de ce qui précède, les deux parties de la recommandation peuvent désormais être considérées comme partiellement mises en œuvre.
40. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

⁵ Ainsi que les arbitres, voir sous la recommandation ii.

⁶ Par exemple, les sanctions maximales pour des affaires simples de corruption active s'élèvent à un maximum de 2 années d'emprisonnement avec une amende sous le présent article 204 paragraphe 1 du CP et un maximum d'un an d'emprisonnement avec une amende sous le projet d'article 204.3, paragraphe 1 du CP.

Recommandation vii.

41. *Le GRECO avait recommandé d'ériger le trafic d'influence en infraction pénale comme prévu à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
42. Le GRECO rappelle que le rapport de conformité faisait état de projets d'incrimination du trafic d'influence en tant qu'infraction distincte en vertu du CP. Pourtant, compte tenu des nombreuses lacunes subsistant dans le projet d'article 291.2 de ce Code et du fait que le projet de loi correspondant n'avait pas encore été officiellement soumis au Parlement, le GRECO avait conclu à l'absence de mise en œuvre de la recommandation.
43. Les autorités affirment désormais que, étant donné l'implication des tribunaux de compétence générale à tous les niveaux de juridiction, la Cour suprême a procédé à une analyse de la pratique judiciaire pour la période 2013–2014 sous l'angle des affaires pénales relevant des articles 159 (fraude), 201 (abus de pouvoir), 204 (corruption dans le domaine commercial), 285 (abus de fonction), 286 (abus d'autorité), 290 (acceptation d'un pot-de-vin), 291 (versement d'un pot-de-vin) et 291.1 (médiation dans une affaire de corruption) du CP. La Cour est parvenue à la conclusion que, dans plusieurs affaires de trafic d'influence, les infractions susmentionnées avaient été appliquées concrètement, y compris dans des cas où les auteurs avaient promis ou proposé d'exercer une influence sur des agents officiels afin que ces derniers versent une rémunération illégale, alors que les intéressés n'avaient pas l'intention ou la possibilité d'exercer une telle influence. Les autorités mentionnent également les Résolutions du Plénum de la Cour suprême, notamment la Résolution n° 24 du 9 juillet 2013 « sur la pratique judiciaire dans les affaires de corruption active ou passive » laquelle précise que les personnes autres que des agents publics participant à un acte de corruption sont considérées comme des médiateurs (article 291.1 du CP). Enfin, d'après les autorités, certains tribunaux estiment que l'introduction de dispositions de droit pénal spécifiques au trafic d'influence serait source de difficultés et pourrait entraîner des conflits avec d'autres infractions connexes (telles que celles mentionnées plus haut) que ce soit au stade de la définition de l'élément intentionnel du crime, de la réunion de preuves, etc.
44. Par ailleurs, les autorités se réfèrent au récent projet de loi fédérale N°3633-7 qui inclut des nouvelles dispositions concernant l'abus d'influence qui se lit comme suit :

Article 291.4 du Code pénal – Abus d'influence

“1. La remise, l'offre ou la promesse illégale de remettre à quelqu'un personnellement (directement) ou par un intermédiaire (indirectement) des sommes d'argent, des titres, d'autres biens, de rendre des services liés à des biens ou d'autre nature, l'octroi de droits de propriété ou d'une autre nature ou d'autres avantages indus à titre personnel ou pour autrui en vue d'utiliser son influence pour agir sur une décision d'un agent public, d'un agent public étranger ou d'un agent public d'une organisation internationale est passible d'une amende de quinze à trente fois le montant du pot-de-vin, ou d'une période de travaux forcés pouvant aller jusqu'à trois ans, ou d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à deux ans assortie d'une amende d'un montant pouvant aller jusqu'à dix fois le montant d'un pot-de-vin

2. Le consentement d'une personne qui accepte d'user de son influence pour agir sur une décision d'un agent public, d'un agent public étranger ou d'un agent public d'une organisation internationale en lien avec la remise, l'offre ou la promesse illégale de remettre à quelqu'un personnellement (directement) ou par un intermédiaire (indirectement) des sommes d'argent, des titres, d'autres biens, de rendre des services liés à des biens ou d'autre nature, l'octroi de droits de propriété ou d'une autre nature ou d'autres avantages indus à titre personnel ou pour autrui est passible d'une amende de vingt à quarante fois le montant du pot-de-vin, ou d'une période de travaux forcés pouvant aller jusqu'à trois ans, ou d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à trois ans assortie d'une amende d'un montant pouvant aller jusqu'à quinze fois le montant d'un pot-de-vin.”

45. Le GRECO prend note de l'information communiquée. Il reconnaît que les autorités ont procédé à une analyse minutieuse de la pratique judiciaire et ont signalé des décisions portant sur différents cas pouvant être assimilés à un trafic d'influence. Ceci dit, le GRECO estime qu'il est impossible de conclure sans le moindre doute que toutes les affaires de trafic d'influence au sens de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption sont intégralement et systématiquement poursuivies dans le pays. La plupart des affaires signalées aux autorités, ainsi que les résolutions du Plénum de la Cour suprême auxquelles elles renvoient, concernent des cas de corruption, y compris la participation et la médiation, ou d'autres situations dans lesquelles un agent public est directement impliqué (notamment pour avoir commis un abus de fonction), tandis que le trafic d'influence au sens de l'article 12 de la Convention est une infraction ne reposant pas sur l'existence d'un pot-de-vin qui cible également en règle générale des situations dans lesquelles ni le trafiquant d'influence ni l'autre personne (celle qui propose ou procure un avantage au trafiquant) n'est un agent public. Enfin, même si le GRECO prend bonne note des préoccupations concrètes des praticiens concernant les modalités de l'application des dispositions spécifiques au trafic d'influence, il reste convaincu que des solutions appropriées pourraient être élaborées, comme c'est déjà le cas dans les autres pays européens ayant inclus des dispositions analogues dans leur législation pénale. Pour conclure, le GRECO insiste sur l'exigence claire par la recommandation de l'incrimination du trafic d'influence en tant que tel, c'est-à-dire au titre d'une infraction distincte. Il est donc profondément regrettable que la Loi fédérale n° 324-FZ n'ait pas repris les propositions de dispositions pertinentes contenues dans le projet précédent présenté dans le rapport de conformité.
46. A la lumière de ce qui précède, la récente présentation au Parlement du projet de nouvelles dispositions concernant « l'abus d'influence » est un développement positif. Les amendements prévus au CP sont généralement conformes à la recommandation, à l'exception du fait qu'elles ne couvrent pas suffisamment le trafic d'influence passif. Le projet d'article 291.4, paragraphe 2 du CP se réfère uniquement au « consentement d'une personne qui accepte d'user de son influence » alors que l'article 12 de la Convention prévoit que le fait « de solliciter, de recevoir ou d'en accepter l'offre ou la promesse à titre de rémunération pour ladite influence » soit couvert.
47. Le GRECO conclut donc que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

48. *Le GRECO avait recommandé d'allonger le délai de prescription minimum de deux ans pour les infractions de corruption visées aux articles 291 et 184 du Code pénal.*
49. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été évaluée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport de conformité. En vertu de la Loi fédérale n° 198 (adoptée le 23 juillet 2013), le délai de prescription pour les infractions définies à l'article 184 du CP (corruption dans le sport et dans les concours organisés à titre de divertissement commercial) avait été porté à 10 ans, conformément aux exigences énoncées dans la recommandation. En ce qui concerne l'article 291 du CP (corruption active), l'information communiquée faisait état de deux projets de modification : l'un élaboré par le Bureau du procureur général et l'autre par le ministère de la Justice, lesquels portaient respectivement le délai de prescription à trois et six ans. Compte tenu de l'existence de deux projets de modification contradictoires, dont aucun n'avait été officiellement soumis au Parlement, le GRECO avait été incapable de conclure à la mise en œuvre, ne fût-ce que partielle, de la recommandation.

50. Les autorités indiquent désormais que les deux projets de loi présentés dans le rapport de conformité n'ont pas été soumis au Parlement. Elles se réfèrent à la loi fédérale N°324-FZ qui a augmenté la sanction maximale prévue pour la corruption active concernant un pot-de-vin important (c'est-à-dire un pot-de-vin qui excède la valeur de 25.000 RUB/approximativement 350 EUR) prévue à l'article 291, paragraphe 2 du CP à cinq années d'emprisonnement. Par conséquent, la prescription pour l'infraction de corruption aggravée a été augmentée à six ans. Les autorités rajoutent qu'aucun changement n'a été fait à l'égard de l'infraction de corruption active simple (couvert par l'article 291 paragraphe 1 du CP) car ces affaires ne présentent pas un grand danger public et se vérifient rarement dans la pratique. Des données statistiques du service judiciaire de la Cour suprême démontrent qu'en 2015, 5388 personnes ont été condamnées pour corruption active dont 274 (5%) pour infraction de base prévue par l'article 291, paragraphe 1 du CP. Les autorités estiment qu'une augmentation des sanctions prévues pour de telles infractions de base à plus de 3 ans d'emprisonnement – qui augmenterait également la durée de la prescription – ne serait ni justifiée, ni proportionnée.
51. Le GRECO note que, suite aux amendements au régime des sanctions introduits par la loi fédérale N°324-FZ, la durée de la prescription pour l'infraction de corruption active prévue à l'article 291 du CP a été augmentée à six ans mais seulement pour des cas aggravés impliquant un pot-de-vin important. Alors que le GRECO reconnaît que l'amendement va dans la direction recommandée, il regrette que la durée brève de la prescription (deux ans) pour les infractions de corruption active de base – qui était le souci principal de cette recommandation – n'a pas été étendue, tel qu'il avait été prévu au moment de l'adoption du Rapport de conformité.
52. Le GRECO conclut que la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

53. Dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 12 recommandations à la Fédération de Russie sous l'angle du Thème II. Dans ce document, il concluait que la recommandation vii avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, que les Recommandations ii à vi et viii à xii avaient été partiellement mises en œuvre et que la recommandation i n'avait pas été mise en œuvre. Les paragraphes qui suivent portent sur les recommandations en suspens.

Recommandation i.

54. *Le GRECO avait recommandé d'examiner les différentes lois et règles relatives au financement des campagnes électorales au niveau fédéral de façon à éliminer les doublons et les incohérences, et d'établir un cadre juridique clair et robuste.*
55. Dans le rapport de conformité, le GRECO avait conclu à l'absence de mise en œuvre de la recommandation. Une réforme législative avait été lancée en vue de combler les lacunes et les insuffisances de différents textes législatifs réglementant les élections et leur financement. De plus, les règlements de la Commission électorale centrale (ci-après « la CEC ») avaient fait l'objet d'une révision ayant conclu à la nécessité d'en abroger plus d'une centaine. Toutefois, la plus grande partie des informations communiquées par les autorités ne semble pas répondre directement aux craintes exprimées de manière sous-jacente dans la recommandation. Le cadre législatif n'a pas été simplifié, les doublons et les incohérences n'ont pas été éliminés et il ne semble pas que les lois et règlements visant le financement des campagnes électorales aient fait l'objet d'un examen mené à ces fins spécifiques.

56. Les autorités signalent désormais que leurs efforts se sont poursuivis avec l'adoption et l'entrée en vigueur, le 25 novembre 2014, de la Loi fédérale n° 355-FZ « sur la modification de textes de loi de la Fédération de Russie portant sur les états financiers des partis politiques, des associations électorales, ainsi que des candidats à une fonction élective nationale ou locale » modifiant la Loi fédérale n° 67-FZ « relative aux garanties essentielles des droits électoraux et du droit de participation aux référendums des citoyens de la Fédération de Russie » (ci-après « la LBG »).
57. En conséquence, premièrement l'alinéa (e) du paragraphe 5 de l'article 58 de la LBG a été abrogé. Il prévoyait la possibilité de créer des fonds électoraux financés notamment par des contributions des commissions électorales : un mécanisme de nature à rendre le cadre législatif incohérent (voir le paragraphe 91 du rapport d'évaluation). Deuxièmement, il éliminait les doublons contenus dans certaines dispositions de la Loi fédérale « sur l'élection du président de la Fédération de Russie » (ci-après « la LPRE »), de la Loi fédérale n° 20-FZ « sur les élections des députés de la Douma de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie » (ci-après « la LSDE ») et de la LBG. En particulier, la procédure de création et de fonctionnement des services d'audit au niveau des commissions électorales, ainsi que l'élaboration de la liste des catégories de personnes n'étant pas autorisées à faire des dons au fonds électoral, est désormais régie uniquement par la LBG. En ce qui concerne l'exigence de publication dans les médias, une analyse de la législation et de la pratique pertinentes par la CEC pendant les campagnes électorales fédérales de 2011 et 2012 a permis de conclure à l'absence de contradiction entre la LBG et les lois électorales spéciales. En vertu de la LBG, les médias russes sont tenus de publier des informations sur la réception et l'utilisation de fonds électoraux dans un délai de trois jours et ils se sont conformés à cette obligation en pratique. Cependant, il a été décidé de ne pas étendre ce délai aux autres médias de manière à réduire les coûts.
58. Les autorités rappellent en outre que la CEC a procédé à une analyse de l'utilisation de ses actes normatifs. Elle a ensuite adopté, le 23 septembre 2015, la Résolution n° 308/1768-6 « frappant de nullité certains actes de la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie », laquelle abroge 110 décisions de cet organe les rendant ainsi nuls et non avenue.
59. Le GRECO prend note de l'adoption de la Loi fédérale n° 355-FZ qui modifie plusieurs lois réglementant différentes élections et leur financement. Il semblerait que la plupart des incohérences et des doublons du droit électoral identifiés dans le rapport d'évaluation aient donc été ainsi supprimés. Le GRECO se félicite en outre de l'annulation de 110 décisions de la CEC considérées comme n'étant plus pertinentes. Il semblerait que ces mesures répondent aux vœux exprimés dans la recommandation en faveur d'un cadre législatif – du financement des campagnes électorales au niveau fédéral – cohérent, plus clair et moins complexe. Ceci dit, le GRECO encourage les autorités à garder cette question à l'étude et à continuer à s'intéresser aux possibilités de simplifier davantage la législation au nom de la clarté et de la sécurité juridique.
60. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

61. *Le GRECO avait recommandé de réaliser une enquête indépendante sur le financement politique (incluant le financement général des partis et le financement des campagnes électorales) en ce qui concerne les flux financiers hors du champ d'application de la réglementation et, sur la base des conclusions d'une telle enquête, concevoir les mesures correctives nécessaires.*

62. Le GRECO rappelle que, sur la base de la Résolution n°146/1102-6 du 24 octobre 2012 de la CEC, une étude portant sur les flux financiers politiques hors du domaine réglementé avait été commandée par le biais d'une offre publique d'achat à une équipe d'experts indépendants. Les suggestions formulées par ces derniers à la fin de leur étude mentionnent l'opportunité de renforcer la divulgation de données sur les dons et les donateurs et d'élargir les mécanismes et les outils dont dispose la CEC pour prévenir, identifier et sanctionner d'éventuels flux financiers illégaux. Selon les autorités, les suggestions susmentionnées tenaient déjà compte de différentes initiatives en matière de réforme. Pourtant, le GRECO avait conclu à la nécessité d'obtenir davantage d'informations sur la portée, le contenu et les conclusions de l'étude de manière à vérifier sa conformité à la recommandation. De même, les informations relatives aux mesures adoptées sur la base des conclusions et des suggestions de l'étude mériteraient d'être clarifiées. Par exemple, nul ne savait avec certitude si l'étude avait déjà été publiée et/ou communiquée et discutée avec les partis politiques. Pour ces raisons, le GRECO avait conclu à la mise en œuvre partielle de la recommandation.
63. Les autorités soumettent maintenant des extraits de l'étude consacrée aux flux financiers politiques hors du domaine réglementé, ainsi qu'une liste détaillée des mesures suggérées dans cet ouvrage et des actions consécutives. Elles soulignent notamment que, conformément aux conclusions de l'étude, des exigences supplémentaires en matière de divulgation et de reddition de comptes ont été énoncées, le rôle des commissions électorales en matière de contrôle des partis et du financement des campagnes électorales a été renforcé et le régime des sanctions consolidé, notamment en insérant une série de nouvelles dispositions dans le Code des infractions administratives (CIA). Pour plus de détails, voir les sections du présent rapport portant sur la mise en œuvre de certaines autres recommandations. Enfin, les autorités signalent que, le 30 juillet 2014, le texte de l'étude a été posté sur le site officiel du Centre russe de formation aux techniques électorales, un organisme qui relève de la CEC⁷.
64. Le GRECO prend note de l'information communiquée sur l'étude consacrée aux flux financiers politiques hors du domaine réglementé, sur sa publication sur Internet et sur les mesures prises pour se conformer à ses conclusions (voir, plus bas, l'analyse de certaines recommandations spécifiques).
65. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

66. *Le GRECO avait recommandé d'adopter des mesures appropriées pour s'assurer que la réglementation du financement des partis et des campagnes électorales ne soit pas rendue vaine par le phénomène d'abus de fonctions publiques.*
67. Le GRECO rappelle que le rapport de conformité faisait état de nouvelles règles relatives à la manière de remplir des formulaires de virement en vue de faire un don à un parti ou à un candidat (le recours jusque-là à des programmes bancaires déficients s'étant avéré constituer un obstacle) et de l'accroissement de la part du financement prise en charge, pour certains partis politiques, par des personnes morales. En outre, des affaires relevant des dispositions pertinentes du CP et du CIA et survenues pendant les années 2012 et 2013 avaient fait l'objet d'une évaluation, tandis que trois affaires administratives avaient été ouvertes sur la base de l'article 5.45 du CIA (exploitation de l'avantage conféré par des fonctions ou un statut officiel en période de campagne en vue d'une élection ou d'un référendum), mais aucune action engagée

⁷ Voir <http://www.rcoit.ru/technologies/detail.php?ID=18121>.

au pénal. Toutefois, le GRECO ne s'était pas déclaré convaincu du caractère approfondi de cet exercice portant uniquement sur des affaires ouvertes et non sur des plaintes reçues. De même, les trois affaires signalées ne semblent pas représentatives des problèmes potentiellement très étendus décrits dans le rapport d'évaluation. De plus, aucune donnée n'avait été communiquée sur les mesures adoptées relativement aux problèmes spécifiques identifiés pendant les élections ou aux autres problèmes mentionnés aux paragraphes 93 et 94 du rapport d'évaluation. Le GRECO avait donc conclu à la mise en œuvre partielle de la recommandation.

68. Les autorités déclarent maintenant que les affaires d'allégations de violation de la loi sous la forme d'abus de fonction dans le domaine du financement des partis politiques et des campagnes électorales pendant la période 2013-2014 ont été analysées sur la base des plaintes et des recours reçus par la CEC et les commissions électorales des entités constitutives de la Fédération de Russie, du Bureau du procureur général, du Comité d'enquête, du ministère des Affaires intérieures et du Service fédéral de la sécurité. Ladite analyse n'a révélé aucune preuve d'abus de fonction dans le domaine du financement des partis politiques et des campagnes électorales.
69. Les autorités signalent en outre la modification⁸ de l'Ordonnance du procureur général n° 339/7 du 6 septembre 2010 « sur l'organisation du ministère public et le respect du droit électoral » en vertu de laquelle les procureurs sont tenus de prendre des mesures concernant : la détection et la poursuite des affaires d'abus de fonctions officielles liées au financement des partis politiques et des campagnes électorales ; le recours abusif à la couverture des médias dans le cadre des campagnes électorales ; l'utilisation illégale de biens et autres ressources de l'État par les candidats afin de mener leur campagne ; et la violation des limitations inhérentes à un poste ou une fonction officiels fixées par l'article 40 de la LBG en accordant une attention particulière au recours introduit par des citoyens et des organisations dans de tels cas. De plus, l'Ordonnance du procureur général n° 454 du 29 août 2014 « sur l'organisation du ministère public en matière d'application de la législation de lutte contre la corruption »⁹, en vue d'exiger l'adoption de mesures complètes en matière de détection et de répression des abus de postes ou de fonctions officiels aux fins d'obtention d'un avantage matériel, d'octroi ou d'acceptation d'un pot-de-vin, de corruption dans le domaine commercial ou autre, de violation d'interdictions, d'obligations et de restrictions établies par la Loi fédérale n° 273-FZ « sur la lutte contre la corruption » commises par des fonctionnaires de l'administration centrale et des municipalités, des personnes occupant un poste de responsabilité au sein de la Fédération de Russie, d'une entité constitutive de ladite Fédération ou d'une municipalité, ainsi que celles employées par une municipalité ou impliquées dans l'organisation des campagnes électorales, ainsi que d'assurer un examen fiable et minutieux des recours introduits par des citoyens et des organisations désirant signaler de tels agissements.
70. Enfin, les autorités se réfèrent à l'adoption de la Loi fédérale n° 66-FZ du 9 mars 2016 qui a modifié l'article 5.8 du CIA sur la violation de la procédure et les conditions de la campagne électorale par des agents publics, en étendant son champ d'application à tous les médias (auparavant, la législation ne couvrait que les chaînes de télévision et de radio et la presse écrite), et qui a introduit l'article 5.69 du CIA sur l'interférence avec le travail des commissions électorales et de référendum et leurs pouvoirs, ce qui entraîne la violation de leurs règles de procédure statutaires ou qui empêche les électeurs à participer aux élections/référendums.

⁸ En vertu du décret du procureur général daté du 28 mai 2015

⁹ En vertu du décret du procureur général n° 346 daté du 1^{er} juillet 2015

71. Le GRECO reconnaît qu'un tel examen a bien eu lieu sur la base des plaintes reçues par les commissions électorales et les autorités répressives. Ceci dit, il nourrit des doutes si les résultats de cet exercice – aucun cas d'abus de fonctions officielles pour financer des partis politiques et des campagnes électorales n'a pu être détecté pendant les années 2013 et 2014 – sont très représentatifs des problèmes potentiels extrêmement répandus mis en relief dans le rapport d'évaluation (au paragraphe 93). Le GRECO prend note en outre des modifications apportées aux Ordonnances du procureur général relatives au respect de la législation électorale et à la corruption et aux dispositions du CIA sur la violation de la procédure et des conditions de la campagne électorale par des agents publics et sur l'interférence avec le travail des commissions électorales et de référendum. Il est crucial que les règles modifiées soient désormais effectivement appliquées en pratique. Bien que les mesures signalées soient les bienvenues puisqu'elles constituent un pas dans la bonne direction, le GRECO aimerait recevoir des informations complémentaires sur les mesures pratiques prises pour s'attaquer aux problèmes mentionnés aux paragraphes 93 et 94 du rapport d'évaluation (y compris l'utilisation abusive des médias et des équipements publics, le recours abusif à la puissance publique pour intimider les opposants politiques et l'inobservation des garanties conçues pour empêcher les abus de pouvoir des agents publics).
72. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

73. *Le GRECO avait recommandé d'adopter des mesures adéquates pour garantir que les droits d'adhésion ne servent pas à contourner les règles de transparence applicables aux dons.*
74. Le GRECO rappelle avoir établi dans le rapport de conformité que, le 18 juin 2014, la Douma avait adopté le projet de Loi fédérale n° 385644-6 « portant modification de la Loi fédérale 'sur les partis politiques' ». Le projet prévoyait la modification de l'alinéa (a) du paragraphe 1 de l'article 29 de la Loi fédérale n° 95 « relative aux partis politiques » (LPP) qui se lit comme suit : « a) les droits d'adhésion et cotisations des membres, à condition que leur paiement soit prévu par les statuts du parti politique. Le montant de ces droits et cotisations ne devra pas excéder le plafond des dons pouvant être faits par une personne physique, tel qu'il est fixé au paragraphe 8 de l'article 30 de la présente Loi fédérale ». Le GRECO s'était félicité du plafonnement du montant qu'une personne physique peut accorder sous la forme de dons à un parti politique pendant une même année (à savoir 4 330 000 RUB soit environ 89 546 EUR) et qui valait donc également pour le montant des droits d'adhésion et des cotisations des membres. Toutefois, ces modifications n'étant pas encore entrées en vigueur au moment de la rédaction du rapport, le GRECO avait conclu à la mise en œuvre partielle de la recommandation.
75. Les autorités signalent désormais que le projet de loi susmentionné a finalement été adopté le 28 juin 2014 sous le titre de Loi fédérale n° 185-FZ « portant modification de la Loi fédérale 'relative aux partis politiques' ». Cet instrument est entré en vigueur le 11 juillet 2014. Le contenu du projet de loi a été quelque peu modifié pendant la procédure d'adoption. Dans sa version finale, la loi énonce de nouvelles règles de communication d'informations sur les personnes acquittant des droits d'adhésion ou des cotisations. En vertu des paragraphes 5 et 6 modifiés de l'article 34 de la LPP, dès lors qu'au cours d'une année calendaire un membre d'un parti a versé un droit d'entrée et/ou une cotisation dépassant le plafond annuel des dons émanant d'une personne physique (à savoir 4 330 000 RUB, soit environ 89 546 EUR), les états financiers du parti concerné et de ses bureaux régionaux doivent comporter les informations suivantes relatives à l'intéressé : prénom, nom et patronyme du membre du parti, nom de l'entité

constitutive de la Fédération de Russie, domicile du membre et montant total de ses contributions au parti. Selon les autorités, la Résolution n° 265/1607-6, telle qu'elle a été adoptée par la CEC le 24 décembre 2014, modifie le formulaire des états financiers consolidés des partis politiques en conséquence (en insérant, dans l'annexe n° 2, une nouvelle partie « B »). Elles soulignent également que, conformément à l'article 35, paragraphe 3, de la LPP, les états financiers consolidés soumis par les partis politiques – y compris les annexes – sont postés sur le site Web de la CEC. En ce qui concerne le fait que, contrairement au projet de législation présenté dans le Rapport de conformité, la loi fédérale N°185-FZ n'introduit pas de plafond aux droits d'entrée et aux cotisations, les autorités indiquent que pendant le processus législatif, les membres du parlement ont souligné qu'une telle mesure violerait les droits des partis politiques.

76. Le GRECO note le renforcement relatif de la transparence des droits d'adhésion et des cotisations inhérent à l'obligation pour les partis politiques de soumettre des informations détaillées sur ces contributions et leurs auteurs dès lors qu'elles dépassent le plafond annuel des dons émanant d'une personne physique. Le GRECO convient que les modifications envisagées dans le projet de loi présenté dans le rapport de conformité – à savoir l'application du plafond prévu pour les dons aux droits d'entrée et aux cotisations – ont été remplacées par ces nouvelles règles de transparence qui sont un pas dans la bonne direction. Ceci dit, le GRECO est préoccupé par l'écart important entre les exigences de divulgation applicables aux dons et aux frais d'entrée et d'adhésion. A savoir que les rapports financiers des partis doivent contenir des informations détaillées sur les dons dont le montant dépasse environ 285 EUR (payé par une personne physique au cours d'une année), d'une part, et sur les frais d'entrée et d'adhésion dont le montant dépasse environ 89 546 EUR (payé par une personne physique au cours d'une année), d'autre part. Les réformes introduites répondent donc en partie seulement aux objectifs sous-jacents à la recommandation, c'est-à-dire les opportunités créées par le cadre juridique pour contourner les règles de divulgation des dons.
77. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

78. *Le GRECO avait recommandé d'élaborer des lignes directrices pratiques à l'intention des partis politiques en matière d'évaluation des dons en nature.*
79. Le GRECO rappelle qu'il s'était félicité de la diffusion (dans un bulletin daté de 2013) à l'ensemble des partis politiques d'informations relatives à l'exigence légale d'évaluation des dons en nature reçus par un parti (ou un bureau régional de celui-ci), de manière à ce que les dons puissent être inclus dans leurs comptes annuels ordinaires et consolidés. L'objectif était de rappeler aux partis les deux options prévues par le règlement relatif à l'évaluation : soit une documentation appropriée (factures et autres documents financiers) soit une évaluation par un expert indépendant. En ce qui concerne la première option, le GRECO avait rappelé avoir signalé (au paragraphe 97 de son rapport d'évaluation) d'importants écarts entre l'évaluation de dons en nature similaires par différents partis politiques et estimé que des consignes supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires pour prévenir les situations dans lesquelles ce type de dons sert en fait à contourner les règles de plafonnement. Le GRECO avait donc conclu à la mise en œuvre partielle de la recommandation.
80. Les autorités mentionnent désormais une réunion tenue le 18 décembre 2014 par la CEC avec des représentants de partis politiques sur des questions liées aux états financiers, y compris en ce qui concerne l'évaluation des dons en nature. Des représentants des partis politiques ont

également été invités à rendre compte à la CEC des problèmes qu'ils rencontrent dans ce domaine, mais aucun rapport n'a été rendu public. De plus, le 10 mars 2015, la CEC a envoyé aux partis politiques enregistrés une lettre (portant la référence 15-11/821) contenant une copie du bulletin de 2013 (voir le paragraphe qui précède) et les invitant à informer la CEC des difficultés qu'ils rencontrent en matière d'incorporation des dons en nature dans leurs comptes. Les réponses reçues indiquent que les partis politiques ne rencontrent aucun problème dans ce domaine. Sur la base d'une analyse de la situation par la CEC, le Conseil des activités d'évaluation du ministère du Développement économique a ensuite décidé, le 23 juin 2015, qu'aucune mesure supplémentaire ne s'imposait dans ce domaine. Enfin, en décembre 2015, pendant une réunion avec des représentants des partis politiques sur la question de leur financement, la CEC a communiqué à ces derniers par écrit des recommandations relatives à l'évaluation des dons en nature. En vertu de ces recommandations rassemblées dans un « Mémento sur l'évaluation des dons en espèces », la documentation appropriée par les partis politiques des dons en espèces exige l'établissement de leur prix du marché qui doit être corroboré par un justificatif de leur valeur à la date à laquelle ils ont été comptabilisés. Ces recommandations prévoient notamment que les sources pertinentes d'informations concernant les prix du marché sont les cotations boursières officielles (basées sur les transactions réalisées), les informations émanant des organismes et bureaux de statistiques officiels et des autorités de réglementation des prix, ainsi que les informations relatives au prix sur le marché publiées ou rendues disponibles par les médias.

81. Le GRECO prend note de l'information communiquée selon laquelle la CEC a soumis aux partis politiques des lignes directrices écrites déjà mentionnées dans le rapport de conformité, ainsi que des recommandations écrites utiles visant les modalités d'évaluation des dons en nature. Tout en reconnaissant que les exigences posées par la recommandation sont par conséquent remplies, le GRECO encourage les autorités à suivre de près les pratiques observées par les partis politiques de manière à détecter et à aplanir d'éventuelles difficultés dans ce domaine à l'avenir.
82. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

83. *Le GRECO avait recommandé d'assurer que les prêts accordés aux partis politiques ne soient pas utilisés pour contourner les règlements de financement politique, en particulier lorsque les conditions auxquelles ils ont été consentis s'éloignent des conditions habituelles du marché et lorsqu'ils s'accompagnent d'une remise ou annulation de créance.*
84. Le GRECO rappelle que le projet de Loi fédérale n° 385644-6 (voir, plus haut, l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation iv) inclut des modifications à la LPP censées garantir que les prêts – même lorsque leurs conditions s'écartent des conditions habituelles du marché ou lorsqu'ils sont totalement ou partiellement effacés – accordés aux partis politiques ne servent pas à contourner les règlements relatifs au financement de la vie politique. Dans le rapport de conformité, le GRECO avait noté que le montant des prêts pouvant être accordés aux partis serait aligné sur celui des dons reçus des personnes physiques ou morales, que l'obligation serait posée de déclarer les conditions générales de chaque prêt et que, au cas où l'obligation créée par un contrat de prêt ou de crédit viendrait à s'éteindre pour des raisons autres que le remboursement, tout remboursement du solde effectué par un tiers ou au moyen d'un autre prêt serait considéré comme un don illégal. En attendant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives, le GRECO avait conclu à la mise en œuvre partielle de la recommandation.

85. Les autorités mentionnent désormais la Loi fédérale n° 185-FZ entrée en vigueur le 11 juillet 2014 (voir, plus haut, l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation iv) qui modifie les articles 29 (finances d'un parti politique), 30 (dons à un parti politique ou à l'un de ses bureaux régionaux) et 34 (rapports financiers des partis politiques) de la LPP qui correspondent à ceux insérés dans le projet de Loi fédérale n° 385644-6 tel qu'il était présenté dans le rapport de conformité. En vertu des nouvelles dispositions, un parti politique ou l'un de ses bureaux régionaux est par conséquent autorisé à conclure des accords de prêt et de crédit pour un montant n'excédant pas cinq fois celui des dons (fixé par l'article 30, paragraphe 8, de la LPP) qu'il peut recevoir au cours d'une même année d'une personne physique ou morale. Lorsque l'obligation contractée en vertu d'un tel accord prend fin pour des raisons autres qu'un remboursement (par l'emprunteur, par un tiers ou par la contraction d'un autre prêt), le montant concerné est soumis aux dispositions de l'article 30 de la LPP sur les dons illégaux et restitué ou transféré au budget de l'État. L'information relative à la réception et l'affectation des fonds par un parti relevant de l'article 34 doit désormais englober des renseignements sur l'accord de prêt et/ou de crédit conclu par ledit parti, le créancier, les conditions, le principal, le taux d'intérêt annuel, la propriété donnée en garantie et les cautionnements émis, ainsi que les informations sur l'exécution de ses obligations par l'emprunteur pendant la période considérée.
86. Les autorités ajoutent que la Résolution n° 265/1607-6, adoptée par la CEC le 24 décembre 2014 (voir, plus haut, l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation iv), a modifié en conséquence le formulaire des états financiers consolidés des partis politiques. Elles signalent également l'adoption de mesures concrètes conférant à la CEC et aux commissions électorales des entités constitutives de la Fédération de Russie une capacité de contrôle des accords de prêt. Le droit civil autorisant les accords de prêt pluriannuels (conventions de prêt), le logiciel spécial du sous-système automatisé de surveillance du financement des partis politiques de la Fédération de Russie – baptisé « Vybory » – a été amélioré, notamment en introduisant un contrôle automatique du remboursement par les partis et leurs bureaux régionaux des fonds préalablement empruntés sur la base des états financiers soumis et une fonctionnalité de génération des avertissements correspondants. Selon les autorités, le nouveau système automatisé peut avoir des effets préventifs, car dès son introduction, il n'y a pas eu de cas de non-paiements ou de paiements retardés par les partis politiques de fonds qui leur ont été prêtés.
87. Le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur des modifications de la LPP visant à prévenir l'utilisation abusive de prêts aux partis politiques dans le but de contourner les règlements du financement des activités politiques, y compris lorsque leurs conditions s'écartent de celles du marché et lorsqu'ils sont partiellement ou intégralement effacés. Les nouvelles règles introduisent un plafonnement des prêts pouvant être accordés en proportion du montant maximal des dons pouvant être faits par une personne physique ou morale, une obligation de déclarer les conditions de chaque prêt et l'assimilation des sommes n'ayant pas été réellement remboursées à des dons illégaux, dès lors que l'obligation générée par l'accord de prêt ou de crédit prend fin pour des raisons autres qu'un remboursement (direct, par un tiers ou au moyen de la contraction d'un autre prêt). De plus, des mesures pratiques ont été prises afin de garantir la déclaration appropriée des prêts contractés par les partis politiques et un contrôle par les commissions électorales.
88. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

89. *Le GRECO avait recommandé (i) de clarifier le concept d'une alliance entre un parti politique et une association civile ; et (ii) d'explorer les possibilités d'améliorer la transparence du financement des entités, telles que les groupes d'intérêt et associations civiles non enregistrées, qui ont pour but de soutenir un parti politique, y compris pendant les campagnes électorales.*
90. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport de conformité. En ce qui concerne sa partie (i), il était prévu de clarifier le concept d'alliance entre un parti politique et une association civile au moyen du projet susmentionné de la Loi fédérale n° 385644-6. En vertu de cet instrument, l'article 26, paragraphes 1h) et 1.1, de la LPP devait expressément disposer qu'une telle alliance ne peut être formée qu'« en vue de participer à une élection ». De plus, aux fins de la mise en œuvre de l'article 32, paragraphe 3, de la Loi fédérale n° 7 « sur les organisations à but non lucratif », le ministère de la Justice avait approuvé les formulaires et les consignes de déclaration financière de ces entités, y compris celles liées à un parti politique, de manière à renforcer la transparence de leur financement. Néanmoins, le GRECO avait déploré que, en période électorale, ces entités établies en vue de soutenir un parti ou une campagne ne fussent toujours pas soumises au même régime de surveillance et de déclaration que les partis politiques eux-mêmes. Compte tenu également du fait que le projet de loi susmentionné n'était pas encore entré en vigueur, le GRECO avait conclu à la mise en œuvre partielle de cette partie de la recommandation.
91. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, les autorités avaient signalé un certain nombre de mesures – telles que la tenue de réunions semestrielles entre les représentants de la CEC et des partis politiques en vue de préparer la soumission des états financiers et d'aborder notamment la question de leur financement d'autres organisations (telles que des associations de femmes, des fondations de recherche, etc.) ou, inversement, d'un soutien ayant des implications financières apporté par lesdites organisations aux partis mêmes – visant à contourner les règles relatives aux dons. Pourtant, le GRECO avait estimé qu'aucune initiative importante n'avait été prise pour renforcer la transparence du financement d'associations et de groupes d'intérêts non enregistrés qui sont d'une part dispensés de rendre des comptes en raison de leur nature spécifique et d'autre part créés en vue de soutenir un parti politique pendant ou entre les campagnes électorales. Le GRECO avait par conséquent conclu à l'absence de mise en œuvre de cette partie de la recommandation.
92. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, les autorités mentionnent désormais la Loi fédérale n° 185-FZ entrée en vigueur le 11 juillet 2014. En vertu de l'article 26, paragraphe 1.1, de la LPP sous sa forme modifiée, toute association ou alliance entre partis politiques et une autre association civile (c'est-à-dire une entité ne pouvant pas être considérée comme un parti politique) enregistrée conformément à la législation « dans le but d'agir conjointement pour établir des listes de candidats à une fonction électorale municipale » doit faire l'objet d'un accord écrit. Avant la réforme, la loi disposait qu'une telle association ou alliance peut être formée dans plusieurs buts. Selon les autorités – qui renvoient sur ce point à la note explicative de la loi susmentionnée –, la législation dispose maintenant clairement que la seule finalité licite d'une telle entité est la participation conjointe à des élections.
93. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, les autorités signalent désormais que la CEC – conjointement avec le ministère de la Justice, la Douma, le Conseil de la Fédération et l'Administration présidentielle – a examiné l'opportunité de l'interdiction d'acceptation et de dépense/usage de fonds et autres biens par des associations civiles n'ayant pas la personnalité

juridique. Elles sont parvenues à la conclusion que, dans le cadre de la législation actuelle, de telles associations ne peuvent pas disposer de leurs propres comptes en banque ou actifs financiers et qu'elles ne sont pas non plus autorisées à réaliser des opérations en espèces ; seules les opérations réalisées à partir des fonds des membres de ces associations sont possibles et, lorsque ces entités sont liées à un parti politique, elles sont soumises aux règles de transparence applicables au financement des partis. Les autorités mentionnent également les dispositions pertinentes du Code des infractions administratives et plus spécialement de ses articles 5.20 (financement illégal d'une campagne par des moyens autres que le fonds électoral) et 5.66 (financement illégal des activités d'un parti politique). Enfin, selon les autorités, la question de savoir s'il est possible pour les partis politiques d'inclure dans leurs états financiers des informations sur le soutien qu'ils reçoivent d'associations civiles (dotées ou pas de la personnalité juridique) a été évoquée par les représentants de la CEC et des partis dans le cadre d'une réunion tenue le 22 décembre 2015. Les intéressés sont parvenus à la conclusion que le cadre juridique actuel suffit et ne devrait donc pas faire l'objet de modifications. Il a également été souligné que – en conformité avec les conclusions susmentionnées par la CEC et d'autres organes étatiques – seules les transactions qui impliquent le transfert de fonds appartenant aux *membres* de telles associations aux partis politiques sont permises et qu'il n'est pas possible de séparer de telles donations d'autres donations dans les comptes des partis.

94. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, le GRECO accepte les explications avancées par les autorités selon lesquelles les modifications récentes de la LPP limitent clairement l'objet de l'établissement – par écrit – d'une alliance entre un parti politique et une association civile en vue de leur participation conjointe à des élections municipales. Tout en reconnaissant que les exigences énoncées dans cette partie de la recommandation ont donc été remplies, le GRECO encourage les autorités à s'intéresser aux préoccupations exprimées dans le rapport de conformité concernant le fait que les entités à but non lucratif partageant les mêmes objectifs qu'un parti politique ne sont pas soumises, en période électorale, au même régime de surveillance et aux mêmes règles de déclaration (obligation de communication d'informations sur les donateurs et les dépenses).
95. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, le GRECO prend note des informations communiquées sur le processus de consultation entre plusieurs parties intéressées, y compris la CEC, d'autres organes de l'Etat et partis politiques, et sur les restrictions juridiques existantes, notamment en matière de financement illégal des partis politiques et des campagnes électorales, ainsi que sur les associations civiles dépourvues de la personnalité juridique et incapables d'acquérir des actifs financiers. Pourtant, le GRECO demeure préoccupé par le risque d'un financement occulte de/par ces associations ou des groupes d'intérêts, comme indiqué dans le rapport d'évaluation et qui peut prendre bien d'autres formes que celui des dons directs. La recommandation vise des mesures de transparence qui n'ont pas encore été prises à ce jour. Le GRECO invite les autorités à garder cette question en revue et à répondre aux préoccupations décrites dans le rapport d'évaluation. Cela dit, étant donné que la recommandation a été limitée à « explorer les possibilités d'améliorer la transparence » dans ce domaine, le GRECO doit conclure que cette partie de la recommandation a été traitée de manière satisfaisante.
96. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ix.

97. *Le GRECO avait recommandé d'adopter des dispositions claires déterminant le commencement de la période des « activités de campagne » afin de pouvoir enregistrer de façon exacte et détaillée l'ensemble des activités financières qui ont lieu pendant cette période.*
98. Le GRECO rappelle avoir fait observer dans le rapport de conformité qu'au lieu de modifier la loi électorale pertinente – en vue de déterminer plus clairement le commencement de la période des « activités de campagne » – les autorités avaient préparé des projets de modification du CIA visant uniquement les partis politiques. Les projets de modification des articles 5.64 à 5.67 de ce Code visaient exclusivement le financement général des partis politiques et la publication des comptes correspondants, sans aborder la question du financement et du déroulement des campagnes électorales. Néanmoins, certaines mesures ayant été prises en vue d'apaiser les craintes exprimées dans le rapport d'évaluation, le GRECO avait conclu à la mise en œuvre partielle de la recommandation.
99. Les autorités signalent désormais que la Loi fédérale n° 355-FZ (voir, plus haut, l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation i) entrée en vigueur le 25 novembre 2014 a modifié l'article 5.19 du CIA (recours à un soutien matériel illégal en vue de financer une campagne électorale) de manière à élargir la responsabilité administrative des citoyens n'ayant pas encore acquis le statut de candidat ou de personne autorisée à gérer des fonds dans le cadre du processus électoral. De plus, la CEC a modifié le formulaire de déclaration financière trimestrielle relative aux activités en cours des partis politiques, de manière à exiger la déclaration des fonds transférés à chaque candidat ou association électorale séparément (au lieu de se contenter de déclarer le montant total des fonds transférés par le parti dans le cadre d'une campagne). Les autorités signalent également qu'une version plus complète des formulaires et des actes de la CEC est à l'étude, notamment en ce qui concerne le règlement des dépenses d'organisation de congrès ou de conférences en vue de désigner des candidats.
100. De plus, les autorités signalent que la CEC a élaboré un projet de loi modifiant l'article 2, paragraphe 4, de la LBG pour clarifier le concept des « activités de campagne », notamment en se référant aux activités déployées au cours d'une campagne électorale par un candidat ou une association électorale. Elles signalent qu'un tel concept serait cohérent avec celui de « campagne électorale » d'un candidat ou d'une association électorale – laquelle est réputée commencer le jour de la désignation d'un candidat ou d'une liste de candidats et prendre fin le jour de la soumission des états financiers définitifs (voir l'article 2, paragraphe 20, de la LBG) – et celui de « période de campagne » – laquelle est réputée commencer le jour de la désignation d'un candidat ou d'une liste de candidats ou bien de l'enregistrement d'un groupe d'initiatives en vue d'un référendum et prendre fin 24 heures avant le jour du scrutin (voir l'article 49, paragraphe 1, de la LBG). Le projet de loi modificatrice a été soumis aux autorités compétentes aux fins d'approbation.
101. Le GRECO prend note des informations communiquées selon lesquelles plusieurs mesures ont été prises pour accroître la transparence des transactions financières pendant le processus préélectoral et élargir la responsabilité administrative au titre d'actes illégaux. En outre, les autorités signalent un projet de loi censé modifier le droit électoral en harmonisant le concept d'« activités de campagne » avec ceux de « campagne électorale » d'un candidat ou d'une association électorale et de « période de campagne », lesquels désignent tous une période commençant le jour de la désignation d'un candidat ou d'une liste de candidats. D'une part, le GRECO reconnaît que les autorités ont ainsi engagé un processus visant à modifier le droit

électoral dans un sens clairement préconisé par la recommandation. D'autre part, il n'est pas convaincu que sa principale préoccupation dans ce domaine pourrait être apaisée par le projet de loi présenté, principalement parce que les activités de campagne menées avant la désignation officielle des candidats doivent être reprises dans les rapports financiers pertinents.

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

Recommandation x.

103. *Le GRECO avait recommandé de i) veiller à ce que les partis politiques soient assujettis à un audit indépendant – des comptes relatifs au parti et des comptes relatifs aux campagnes électorales – réalisé par des auditeurs agréés, conformément à la législation fédérale ; et ii) de veiller à la conformité d'un tel audit avec les normes internationales.*

104. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport de conformité. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, les autorités prévoyaient d'obliger les partis politiques à se soumettre à un audit indépendant, dans certaines conditions, en vertu du projet de Loi fédérale n° 385644-6. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, les autorités avaient présenté le projet de Loi fédérale n° 316841-6 « portant modification [...] de la Loi fédérale 'relative à l'audit et à l'introduction des normes internationales pertinentes' » qui prévoyait l'application desdites normes telles qu'elles ont été approuvées par la Fédération comptable internationale (IFAC).

105. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, les autorités mentionnent désormais la Loi fédérale n° 185-FZ (entrée en vigueur le 11 juillet 2014) qui a modifié l'article 34 de la LPP afin d'imposer un contrôle obligatoire par un cabinet d'audit des comptes financiers annuels des partis politiques, ainsi que du rapport financier de chaque parti ayant bénéficié de fonds publics ou recueilli au cours de l'année des dons d'une valeur totale égale ou supérieure à 60 millions de RUB (soit environ 1 250 460 EUR) ou bien ayant dépensé au moins cette somme au cours d'une même année calendaire. Dans ces cas de figure, l'audit obligatoire vise également les états comptables (financiers) des bureaux régionaux, des autres subdivisions structurelles enregistrées du parti, ainsi que les informations – communiquées aux commissions électorales des entités constitutives de la Fédération de Russie – relatives à la réception ou à la dépense de fonds par ces bureaux ou d'autres subdivisions structurelles enregistrées du parti. Dans un délai de 10 jours ouvrables à partir de la signature du rapport d'audit, le parti concerné doit soumettre une copie de ce document à la CEC qui, dans un délai de 15 jours, doit poster sur son site Web officiel des informations sur les modalités d'exécution de l'audit, le cabinet d'audit et le rapport d'audit. Selon les autorités toujours, les nouvelles règles s'appliqueront pour la première fois aux états financiers des partis politiques ayant participé aux élections de 2016.

106. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, les autorités mentionnent l'adoption, le 1^{er} décembre 2014, de la Loi fédérale n° 403-FZ « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie » (entrée en vigueur le 2 décembre 2014). Cet instrument a modifié l'article 7, paragraphe 1, de la Loi fédérale n° 307-FZ « sur les activités d'audit » qui doivent désormais être menées dans le respect des normes internationales pertinentes applicables aux cabinets d'audit, aux auditeurs et aux organismes d'autorégulation de la profession, ainsi qu'à leurs employés. De plus, le 11 juin 2015, le gouvernement a adopté la Résolution n° 576 « relative à l'approbation des règlements reconnaissant les normes internationales d'audit applicables en Fédération de Russie », qui contient des détails

supplémentaires sur les normes concernées (telles qu'elles sont ou seront postées sur le site Web du ministère des Finances).

107. Le GRECO se félicite des informations communiquées concernant l'achèvement de la réforme législative visant à soumettre les finances de chaque parti politique à un audit indépendant conformément aux normes internationales pertinentes, une initiative déjà saluée dans le rapport de conformité. Il reconnaît que cette exigence se fonde sur des critères objectifs et transparents tels que le niveau de revenu généré ou le montant déboursé, en parfaite conformité avec les exigences énoncées dans la Loi fédérale « relative aux activités comptables ».
108. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

109. *Le GRECO avait recommandé de i) désigner un organe indépendant pour surveiller de façon efficace la mise en œuvre du financement ordinaire des partis politiques, et le doter de pouvoirs (dont le pouvoir d'imposer des sanctions) et ressources appropriées ; ii) renforcer l'indépendance des commissions électorales en matière de surveillance du financement des partis et des campagnes électorales ; iii) augmenter les ressources financières et humaines dont disposent les commissions électorales afin que ces dernières puissent assurer un contrôle plus consistant et dynamique des rapports financiers relatifs au financement général des partis et au financement des campagnes électorales.*
110. Le GRECO rappelle que, dans le rapport de conformité, il avait conclu à la mise en œuvre partielle de la recommandation. En ce qui concerne sa partie (i), il s'était félicité du transfert prévu du pouvoir du ministère de la Justice d'infliger des sanctions pour violation des règles générales du financement des partis. Ceci dit, le système de contrôle externe double – réparti entre la CEC et l'administration fiscale fédérale – du financement politique semblait devoir être maintenu. De plus, alors qu'un projet de législation était pendant devant le Parlement, le GRECO avait conclu à la mise en œuvre partielle de cette partie de la recommandation. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, en dépit de certains changements procéduraux prévus par le projet de législation, il n'avait pas été possible de conclure à un quelconque renforcement de l'indépendance des commissions électorales sous l'angle de la surveillance du financement des partis politiques et des campagnes électorales. En particulier, les modalités d'élection des commissions n'avaient pas été modifiées. En ce qui concerne la partie (iii) de la recommandation, les autorités étaient parvenues à accroître les effectifs du Bureau administratif de la CEC et à obtenir de cette dernière qu'elle conclue un accord avec la cellule de renseignements financiers. Cependant, le GRECO avait également relevé que l'augmentation des effectifs ne s'était pas apparemment traduite par des contrôles ou des analyses plus poussés et qu'aucune ressource financière supplémentaire n'avait en particulier été dégagée à cette fin. Il avait donc conclu à la mise en œuvre partielle de la recommandation.
111. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, les autorités mentionnent désormais que la Loi fédérale n° 355-FZ (entrée en vigueur le 25 novembre 2014) autorise aujourd'hui la CEC et les commissions électorales des entités constitutives de la Fédération de Russie à surveiller le financement général des partis (à partir de janvier 2015) et à relever l'administration fiscale fédérale de toutes ses fonctions dans ce domaine. La même loi a établi la responsabilité administrative au titre des violations des règles de financement général des partis politiques, de leurs bureaux régionaux et de leurs autres unités structurelles enregistrées (nouveaux articles 5.64 à 5.68 du CIA). La procédure administrative prévue par ces dispositions ne peut être

engagée que par des membres autorisés des commissions électorales compétentes et prévoit la saisie du juge de première instance. En outre, la Loi fédérale n° 231-FZ « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie » (adoptée le 13 juillet 2015) a conféré aux commissions électorales le droit d'exiger des informations sur les participants au capital autorisé des donneurs (s'agissant de personnes morales) extraites des registres des détenteurs de titres nominatifs. Enfin, les autorités font état de plusieurs mesures prises pour améliorer encore plus l'interaction et l'échange de renseignements entre la CEC et l'administration fiscale fédérale aux fins de surveillance du financement des partis et des campagnes électorales, notamment grâce à un accès à distance aux sites Web de cette dernière et au système informatique interministériel et interactif « Vybory » de la Fédération (par exemple pour vérifier des informations sur les donneurs).

112. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, les autorités répètent que la réforme décrite plus haut – laquelle permet uniquement aux membres autorisés des commissions électorales d'engager une procédure pour infraction administrative en cas de violation de la législation relative aux partis politiques – vise à renforcer l'indépendance de ces instances en matière de surveillance du financement des partis. Les mêmes autorités font également valoir que, en vertu de la Loi fédérale n° 285-FZ du 5 octobre 2015, des dispositions relatives à la gestion des conflits d'intérêts des membres des commissions électorales figurent désormais à l'article 29 de la LBG (nouveaux paragraphes 15.3 et 15.4). Enfin, elles signalent que la CEC, en coopération avec les organismes officiels compétents, a analysé la situation en 2015 et qu'elle est parvenue à la conclusion qu'aucune mesure supplémentaire ne s'impose dès lors que les membres de ces instances disposant d'un droit de vote prépondérant jouissent déjà de garanties légales protégeant leur indépendance, de même que les employés des commissions électorales réalisant l'audit des états financiers des candidats, des associations électorales et des partis politiques.
113. En ce qui concerne la partie (iii) de la recommandation, les autorités indiquent que, le 28 mai 2015, la CEC a approuvé la « Procédure de vérification des informations relatives aux donneurs versant des fonds ou transférant d'autres biens aux partis politiques ou à des bureaux régionaux de ces organes », laquelle clarifie la procédure à suivre et a également été soumise aux commissions électorales des entités constitutives de la Fédération de Russie. Les autorités font en outre valoir que plusieurs modifications de la législation adoptées dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du GRECO se sont soldées par une augmentation du nombre d'audits poussés réalisés par les commissions électorales. Par exemple, la nécessité de surveiller le remboursement des fonds empruntés (voir, plus haut, la recommandation vi) s'est traduite par l'augmentation du nombre des audits portant sur les informations relatives aux créanciers (prêteurs). À cet égard, les autorités signalent également que, dans le but d'empêcher les financements occultes, la Loi fédérale n° 355-FZ a introduit l'interdiction pour les partis politiques, leurs bureaux régionaux et leurs autres subdivisions structurelles de conclure des transactions avec certaines personnes (voir l'article 31, paragraphe 41, de la LPP) et, depuis le 1^{er} janvier 2015, la CEC oblige les commissions électorales à vérifier l'origine des fonds et des biens reçus – à la suite d'une transaction – par les partis politiques, leurs bureaux régionaux et leurs autres subdivisions structurelles enregistrées.
114. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, il est convaincu que les réformes engagées à l'époque de l'adoption du rapport de conformité ont été menées à bien pour mettre fin à la répartition de la responsabilité de la surveillance du financement général des partis politiques entre plusieurs organes, cette compétence revenant désormais uniquement aux commissions électorales. De plus, leurs

pouvoirs et leur rôle dans les procédures d'application administrative ont été renforcés et des mesures adoptées pour favoriser la coopération et l'échange de renseignements avec l'administration fiscale fédérale. Le GRECO espère que les mesures indiquées contribueront à renforcer l'efficacité et la rigueur du contrôle des finances des partis. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, le GRECO estime que les réformes susmentionnées, de même que l'introduction signalée de dispositions réglementant les conflits d'intérêts des membres des commissions électorales, pourraient avoir certains effets positifs. Pourtant, comme il l'avait déjà fait dans le rapport de conformité, le GRECO désire souligner que les modalités d'élection de la commission électorale centrale n'ont pas changé¹⁰ et qu'aucune preuve n'atteste l'introduction de mesures visant spécifiquement à surmonter la profonde méfiance du public à l'égard des commissions électorales soupçonnées d'être soumises à l'influence de l'appareil d'État (voir le paragraphe 108 du rapport d'évaluation). Par conséquent, le GRECO conclut à la mise en œuvre partielle de cette partie de la recommandation. En ce qui concerne la partie (iii) de la recommandation, il semblerait que plusieurs mesures prises pour garantir un contrôle plus rigoureux du financement des partis et des campagnes électorales – y compris l'adoption de règles de procédure et l'élargissement de la surveillance du remboursement des fonds empruntés, ainsi que de l'argent et des biens reçus à la suite de transactions, etc. – ont contribué à l'augmentation du nombre d'audits poussés effectués par les commissions électorales. Compte tenu de l'augmentation des effectifs déjà signalée dans le rapport de conformité, le GRECO conclut que les exigences énoncées dans cette partie de la recommandation sont désormais remplies. Il désire cependant souligner que la surveillance proactive et rigoureuse du financement des partis et des campagnes électorales constitue un défi permanent et il encourage les autorités à continuer à vérifier l'efficacité du régime en place et à adopter d'autres mesures appropriées si nécessaire.

115. Le GRECO conclut que la recommandation xi demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

116. *Le GRECO avait recommandé de i) définir les infractions aux règles relatives au financement général des partis politiques ; ii) veiller à ce que les représentants des partis pertinents soient tenus pour responsables des infractions aux règles relatives au financement des partis et au financement des campagnes ; iii) revoir les sanctions en vigueur pour les infractions aux règles relatives au financement politique dans le but de s'assurer qu'elles sont efficaces, proportionnées et dissuasives.*

117. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport de conformité. Les autorités avaient mentionné un projet de loi permettant d'engager la responsabilité administrative en cas de violation des règles relatives au financement général des partis politiques, de leurs bureaux régionaux et de leurs autres unités structurelles enregistrées (projets d'article 5.64 à 5.67 du CIA) et la responsabilité personnelle des représentants des partis. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, le GRECO s'était félicité de la définition des violations concrètes et avait conclu que, une fois adoptées, les nouvelles dispositions répondraient clairement aux exigences de la recommandation. En ce qui

¹⁰ Le GRECO rappelle que les membres de la CEC sont nommés par le Parlement et se composent principalement de représentants du parti au pouvoir et du Président (lequel soutient généralement ledit parti), de membres des commissions régionales nommés sur proposition des partis politiques et de représentants d'autres associations publiques, à condition que la moitié d'entre eux soit nommée par l'organe législatif régional et l'autre par un haut fonctionnaire appartenant au ministère fédéral responsable des questions abordées (la moitié de cette partie du collège pouvant être composée de fonctionnaires de l'administration centrale ou des collectivités locales) ; quant aux membres des commissions électorales inférieures, ils sont désignés de manière discrétionnaire par les commissions électorales supérieures.

concerne la partie (ii) de la recommandation, le GRECO avait relevé que les projets de législation répondaient adéquatement aux suggestions visant à se concentrer sur les violations des règles de financement général des partis en prévoyant la possibilité d'infliger des sanctions aux personnes responsables de leurs finances : (chef) comptable et, concernant certains cas de figure, n'importe quel membre. Pourtant, le projet de loi n'ayant toujours pas été adopté par le Parlement et aucune mesure n'ayant été prise en ce qui concerne les violations des règles de financement des campagnes électorales par des représentants de partis, le GRECO avait conclu à la mise en œuvre partielle de cette partie de la recommandation. En ce qui concerne la partie (iii) de la recommandation, sous l'angle du financement général des partis politiques, le GRECO s'était félicité de l'introduction prévue de sanctions administratives sous la forme de pénalités financières plus souples. Ceci dit, la corrélation entre les articles 39/41 de la LPP (suspension des activités et liquidation d'un parti politique) et des projets d'article 5.64 à 5.67 du CIA mérite d'être clarifiée. Les sanctions nouvellement proposées – comprises entre 2 000 RUB (soit environ 41,93 EUR) et 50 000 RUB (soit environ 1 048 EUR) – semblaient insignifiantes en cas de violation portant sur des sommes potentiellement beaucoup plus importantes et aucun élément d'information nouveau n'avait été communiqué concernant les sanctions applicables en cas de violation des règles de financement des campagnes électorales. Le GRECO avait donc conclu à l'absence de mise en œuvre de cette partie de la recommandation.

118. Les autorités signalent désormais, en ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, que la Loi fédérale n° 355-FZ (entrée en vigueur le 25 novembre 2014) complète le CIA en y insérant les articles 5.64 à 5.68 qui prévoient la responsabilité administrative en matière de financement général des partis par le biais d'infractions définies : violation de la procédure et du délai de soumission d'informations concernant l'acceptation et l'affectation de fonds ainsi que des états financiers consolidés (y compris la soumission d'informations incomplètes ou délibérément inexactes) ; recours à des fonds et autres actifs illégaux pour financer les activités d'un parti (par exemple des fonds provenant de sources interdites par la loi ou dépassant le plafond prévu) ; financement d'un parti politique par le truchement de prête-noms ; et dépassement du délai de restitution des dons illégaux.
119. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, les autorités soulignent qu'en vertu des nouvelles dispositions du CIA, aussi bien les partis politiques (ainsi que leurs bureaux régionaux) en tant qu'entités que leurs cadres peuvent être tenus responsables de violation des règles de financement. De plus, d'autres personnes physiques ou morales peuvent être tenues responsables en cas de financement illégal. Par ailleurs, en ce qui concerne le financement des campagnes, les autorités signalent que la Loi fédérale n° 355-FZ a modifié l'article 5.19 du CIA (recours à un soutien matériel illégal dans le cadre d'une campagne électorale) afin que cette infraction ne s'applique plus uniquement aux candidats, aux associations électorales et aux représentants autorisés à opérer des transactions financières, mais également aux autres citoyens, personnes morales et agents publics.
120. En ce qui concerne la partie (iii) de la recommandation, les autorités mentionnent de nouveau les changements apportés aux dispositions pertinentes du CIA. En ce qui concerne les violations des règles relatives au financement général des partis politiques, ces dispositions (articles 5.64 à 5.68) prévoient des sanctions administratives sous la forme d'amendes pécuniaires imposées aux partis politiques ou à leurs responsables. Il convient de noter que le niveau de ces amendes a été augmenté par rapport aux projets présentés dans le rapport de conformité et dépend désormais du type et de la gravité de l'infraction. Les amendes les plus lourdes visent la violation par un parti politique des obligations en matière d'audit (article 5.68, paragraphe 1, du CIA) et varient entre 500 000 RUB (environ 10 480 EUR) et 1 million de RUB (environ 20 960 EUR). Les

autorités précisent que la corrélation entre les articles 39/41 de la LPP (suspension des activités et liquidation d'un parti politique) et les articles 5.64 à 5.68 du CIA a fait l'objet d'une analyse juridique et pratique. Il semblerait qu'aucun cas d'application simultanée des deux régimes de sanctions n'ait été identifié et, selon les autorités, un tel cas de figure est exclu en droit russe. Il est également prévu d'inclure ce principe dans l'accord de 2008 sur la procédure d'interaction entre la CEC, les commissions électorales des entités constitutives de la Fédération de Russie, le ministère de la Justice et les instances territoriales de ce dernier.

121. En ce qui concerne les violations des règles de financement des campagnes électorales, le montant des amendes administratives prévues aux articles 5.17 à 5.21 et 5.50 du CIA a été multiplié par 10, de sorte que le maximum possible (tel qu'il peut être infligé à une personne morale en vertu de l'article 5.18 du CIA) atteint un million de RUB (environ 20 960 EUR).
122. Le GRECO se félicite de l'introduction de nouvelles dispositions prévoyant la responsabilité administrative en matière de financement général des partis politiques et reposant sur une définition claire des infractions pertinentes (articles 5.64 à 5.68 du CIA), conformément aux exigences énoncées dans la partie (i) de la recommandation. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, le GRECO est convaincu qu'en vertu des nouvelles dispositions, les cadres des partis politiques (ainsi que d'autres personnes physiques ou morales dans certains cas) peuvent être tenus responsables de la violation des règles visant à la fois le financement général des partis et celui des campagnes électorales (article 5.19 modifié du CIA). S'agissant de la partie (iii) de la recommandation, le GRECO note, en ce qui concerne le financement général des partis, l'introduction de sanctions administratives sous la forme d'amendes pécuniaires plus souples et, en ce qui concerne le financement des campagnes électorales, l'augmentation sensible du montant des amendes disponibles. Le GRECO espère que le régime ainsi modifié s'avérera efficace en pratique.
123. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

124. **Au vu des conclusions énoncées dans le Rapport de Conformité du Troisième Cycle consacré à la Fédération de Russie et des considérations exposées plus haut dans le présent rapport, le GRECO conclut que la Fédération de Russie a désormais mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante onze des vingt-et-une recommandations formulées dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Les dix autres recommandations ont été partiellement mises en œuvre.
125. En ce qui concerne le Thème I (Incriminations), les recommandations i, v et ix ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante et les recommandations ii à iv et vi à viii ont été partiellement mises en œuvre. En ce qui concerne le Thème II (Transparence du financement des partis), les recommandations i, ii, v-vii, x et xii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante et les recommandations iii, iv, ix et xi ont été partiellement mises en œuvre.
126. En ce qui concerne les incriminations, le GRECO est gravement préoccupé par le fait que, sous l'angle de la mise en œuvre de ces recommandations, la réforme récente des dispositions du Code pénal relatives à la corruption s'analyse en un net recul par rapport au projet de législation antérieur mentionné dans le rapport de conformité. En particulier, les modifications des dispositions relatives à la corruption dans le secteur public – entrées en vigueur le 15 juillet 2016 – n'englobent plus les diverses formes de conduite entachées de corruption et ne

couvrent plus explicitement non plus les avantages indus (y compris les avantages immatériels). Il en va de même pour les projets de dispositions relatives à la corruption dans le secteur privé qui, en outre, visent uniquement les personnes assumant des fonctions de direction, contrairement aux exigences énoncées dans la Convention pénale sur la corruption (STE 173). De plus, les modifications adoptées n'introduisent pas de dispositions spécifiques au trafic d'influence contrairement à ce qui était le cas dans le projet de loi précédent. Enfin, les intentions des autorités en matière d'incrimination de la corruption des arbitres et de ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), ainsi que d'allongement du délai de prescription des infractions de corruption, n'ont pas encore été totalement traduites dans les faits. Le seul progrès tangible enregistré depuis l'adoption du rapport de conformité tient à l'introduction du concept de tiers bénéficiaire dans les dispositions relatives à la corruption. A la lumière de ce qui précède, la soumission au Parlement de nouvelles législations visant à renforcer la responsabilité pour corruption est un développement positif. Le projet ci-adopté répondrait à beaucoup de considérations mentionnées ci-dessus. Cela dit, des prévisions supplémentaires sont nécessaires afin d'assurer une pleine conformité avec les recommandations du GRECO. Le GRECO a des doutes concernant les sanctions prévues par le projet de législation pour certains actes de corruption, tels que l'offre, la promesse ou la demande d'un pot-de-vin, qui sont considérablement inférieures à celles prévues par la législation actuelle pour des cas dans lesquels le pot-de-vin a été donné. Il se réfère à cet égard aux considérations exprimées à plusieurs occasions concernant un tel traitement différent de formes de corruption de base. Les autorités sont instamment priées de tenir compte des considérations restantes et de finaliser le processus de réforme initié.

127. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, le GRECO se félicite de ce que plusieurs projets de loi déjà présentés dans le rapport de conformité ont été adoptés et promulgués, parfois avec certaines modifications, dans l'intervalle. La Loi fédérale « sur les partis politiques » a été modifiée de manière à accroître la transparence du financement en tenant compte des diverses sources disponibles (comme les cotisations des membres ou la souscription de prêts), à imposer un audit indépendant des comptes et à confier l'essentiel de la surveillance aux commissions électorales. La Loi fédérale « relative aux garanties essentielles des droits électoraux et du droit de participation aux référendums des citoyens de la Fédération de Russie » et les lois relatives aux élections spéciales ont été refondues de manière à éliminer les doublons et les incohérences. De plus, une réforme du Code des infractions administratives – introduisant des infractions spécifiques prévoyant la possibilité d'imposer des sanctions administratives pour violation des règles du financement général des partis politiques – a permis d'augmenter considérablement le montant des amendes et d'étendre la responsabilité à un éventail plus large de cadres. Plusieurs mesures concrètes ont été prises à titre complémentaire, y compris sous l'angle de la modification par la Commission électorale centrale des formulaires reprenant les comptes des partis et de l'annulation d'une pléthore d'actes normatifs devenus obsolètes. Tout en reconnaissant les progrès accomplis, le GRECO relève que les réformes décrites plus haut ne revêtent encore qu'un caractère partiel et devraient être poursuivies. Il semblerait notamment que des mesures insuffisantes aient été adoptées pour veiller à ce que la réglementation du financement des partis politiques ne soit pas sapée par l'abus de fonctions, à ce que les frais d'adhésion ne soient pas utilisés pour contourner les règles de transparence applicables aux dons et à ce que l'indépendance des commissions électorales soit accrue. Le GRECO appelle les autorités à poursuivre leurs efforts en vue de mettre en œuvre les recommandations en suspens dans les plus brefs délais.
128. En conclusion, compte tenu du fait que dix recommandations n'ont toujours pas été intégralement mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31, paragraphe 9, de son Règlement

intérieur, prie le Chef de la délégation de la Fédération de Russie de soumettre des informations complémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations ii à iv et vi à viii (Thème I – Incriminations), ainsi que des recommandations iii, iv, ix et xi (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) d'ici le 31 juillet 2017.

129. 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.