



Adoption: 21 juin 2019
Publication: 3 septembre 2019

Public
GrecoRC3(2019)4

Troisième Cycle d'Evaluation

Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la Fédération de Russie

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

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 83^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-21 juin 2019)

I. INTRODUCTION

1. Ce deuxième Addendum examine les mesures supplémentaires prises par les autorités russes depuis l'adoption de l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, afin de mettre en œuvre les recommandations émises par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Le Troisième Cycle d'Évaluation couvre deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle contenant vingt-et-une recommandations (neuf concernant le Thème I et onze concernant le Thème II) a été adopté lors de la 54^e réunion plénière du GRECO (23 mars 2012) et rendu public le 13 août 2012, à la suite de l'autorisation des autorités russes (Greco Eval III Rep (2011) 6E, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités de la Fédération de Russie ont soumis des rapports de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations avant l'adoption de chacun des rapports de conformité mentionnés ci-dessous.
4. Le [Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 64^e réunion plénière (20 juin 2014) et rendu public le 24 novembre 2014, concluait que la Fédération de Russie avait mis en œuvre de façon satisfaisante trois des vingt-et-une recommandations ; douze recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et six recommandations n'avaient pas été mises en œuvre. Dans le [Deuxième Rapport de Conformité](#), adopté lors de la 73^e réunion plénière du GRECO (21 octobre 2016) et rendu public le 21 novembre 2016, il était reconnu que la Fédération de Russie avait mis en œuvre de façon satisfaisante onze des vingt-et-une recommandations et que dix recommandations avaient été partiellement mises en œuvre. Dans l'[Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#), adopté lors de la 79^e réunion plénière du GRECO (23 mars 2018) et rendu public le 25 juin 2018, il était indiqué que la Fédération de Russie avait mis en œuvre de façon satisfaisante douze des vingt-et-une recommandations et que neuf recommandations demeuraient partiellement mises en œuvre.
5. Le Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens, présenté par les autorités russes le 26 décembre 2018, a servi de base à la rédaction de ce deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
6. Le GRECO a chargé la République tchèque et la Slovénie de désigner les rapporteurs de cette procédure de conformité. La République tchèque a désigné Mme Helena KLIMA LIŠUCHOVÁ et la Slovénie a désigné Mme Vita HABJAN BARBORIČ. Pour la rédaction de ce deuxième Addendum, les rapporteuses ont été assistées par le Secrétariat du GRECO.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

7. Il est rappelé que dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO adressait neuf recommandations à la Fédération de Russie concernant le Thème I. Le GRECO avait conclu précédemment que les recommandations i, v et ix avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations ii à iv et vi à viii avaient été partiellement mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.

Recommandations ii à iv et vii.

8. *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) (recommandation ii) ;*
 - *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) (recommandation iii) ;*
 - *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 (recommandation iv) ;*
 - *d'ériger le trafic d'influence en infraction pénale comme prévu à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (recommandation vii).*
9. Le GRECO rappelle que les recommandations ii à iv, vi et vii avaient été auparavant considérées comme partiellement mises en œuvre. En effet, des dispositions législatives mettant en œuvre la majorité des éléments de ces recommandations avaient été soumises à la Douma en juillet 2017, mais elles demeurent en suspens à ce jour.
10. Les autorités indiquent que la situation n'a pas évolué, car les projets de lois fédérales n° 232807-7 et 235984-7 soumis à la Douma font encore l'objet de discussions. Les autorités indiquent que le soutien politique des projets de loi est démontré par l'Instruction du Président de la Fédération de Russie du 8 novembre 2016 qui demande au Bureau du procureur général, en lien avec le ministère de la Justice et d'autres acteurs, de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO dans le cadre du Troisième cycle d'évaluation et de faire rapport à intervalles réguliers sur les progrès accomplis. En outre, les recommandations du GRECO sont régulièrement examinées au cours des réunions du Présidium du Conseil présidentiel anti-corruption, y compris avec des membres de la Douma. Les deux projets de loi ont été discutés plusieurs fois au cours de différents forums d'experts à la Douma entre 2017 et 2019. Les autorités ajoutent que lorsque la procédure de débat public aura été complétée et qu'une version mise à jour des projets aura été établie, lesdits projets révisés seront examinés par la Douma.

11. Le GRECO note avec préoccupation que la Douma n'a pas encore adopté les projets de lois qui sont censés permettre de se conformer aux exigences des recommandations ii à iv et vii. Le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) n'a toujours pas été ratifié non plus. Le GRECO note toutefois le soutien politique exprimé au niveau présidentiel pour que la législation interne soit alignée sur ses recommandations. Néanmoins, il note aussi que les consultations sur les projets de loi se poursuivent et que les projets définitifs qui rendront possible leur examen par la Douma n'ont pas encore été parachevés. Le GRECO regrette qu'aucun résultat concret n'ait été obtenu depuis le dernier rapport.
12. Le GRECO en conclut que les recommandations ii à iv et vii demeurent partiellement mises en œuvre.

Recommandation vi.

13. *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.*
14. GRECO rappelle que concernant la partie (i) de la recommandation il avait estimé dans le Second Rapport de Conformité que les modifications apportées à l'article 214 (corruption dans le domaine commercial) du code pénal et le nouvel article 204.3 (la promesse, l'offre ou la demande d'un pot-de-vin commercial) contenus dans les projets de loi fédérale n° 232807-7 et n° 235984-7, tels qu'ils étaient libellés à l'époque, ne satisfaisaient pas entièrement les exigences de cette partie. La partie (ii) de la recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre car la disposition litigieuse de l'article 201 du code pénal avait été retirée. Cependant, pour que cette partie soit complètement mise en œuvre, le GRECO avait appelé à ce que l'article 23 du code de procédure pénale soit amendé de façon à refléter le nouveau libellé de l'article 201 du code pénal afin d'éviter toute incohérence.
15. Les autorités rapportent qu'il n'y a eu aucune avancée tangible depuis le dernier rapport puisque les projets de loi n° 232807-7 et n° 235984-7, transmis à la Douma, font actuellement l'objet de consultations et seront révisés avant l'ultime examen de la Douma (voir aussi paragraphe 10).
16. Le GRECO note que la partie (ii) de la recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre car l'article 201 du code pénal a été amendé afin de retirer la règle critiquée dans la recommandation, bien que le code de procédure pénale doive être révisé pour refléter le nouveau libellé de l'article 201. Cela étant, les projets de loi susmentionnés qui visent à mettre pleinement en œuvre cette recommandation dans ses deux parties n'ont pas encore été adoptés. Le GRECO souligne que la partie (i) de la recommandation dépend de l'adoption des projets de loi, dont les textes ne sont pas finalisés et font encore l'objet de consultations avant leur adoption par la Douma. Quant à la partie (ii), la modification nécessaire du code de procédure pénale dépend aussi de l'adoption d'un des projets de loi. Dès lors, le GRECO regrette qu'il n'y ait pas eu de résultats tangibles depuis le dernier rapport.

17. Le GRECO conclut que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

18. *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 ;*

19. Le GRECO rappelle que dans son Rapport de Conformité il avait noté que le délai de prescription des infractions contenue dans l'article 184 (corruption dans le cadre de compétitions sportives et de concours commerciaux dans le monde du spectacle) du code pénal avait été augmenté à 10 ans, conformément aux exigences de la recommandation. Dans son Deuxième Rapport de Conformité il avait noté que le délai de prescription pour la commission d'infractions de corruption active prévue à l'article 291 du code pénal avait été allongé à six ans mais uniquement pour les cas aggravés impliquant un pot-de-vin substantiel. Il avait considéré que cela allait dans la bonne direction, justifiant que la recommandation soit considérée partiellement mise en œuvre. Il avait néanmoins regretté que le court délai de prescription de deux ans pour les cas de corruption active n'ait pas été allongé. Dans l'addendum à ce rapport, le GRECO avait noté que le projet de loi n° 232807-7 visait à renforcer les sanctions pour les affaires de corruption active et passive et ainsi allonger le délai de prescription à six ans.

20. Les autorités rapportent qu'il n'y a eu aucune avancée tangible depuis le dernier rapport puisque le projet de loi n° 232807-7, transmis à la Douma, fait actuellement l'objet de consultations et sera révisé avant l'ultime examen de la Douma (voir aussi paragraphe 10).

21. Le GRECO note que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre après l'extension du délai de prescription à 10 ans pour les infractions de l'article 184 du code pénal et à six ans pour les affaires impliquant un pot-de-vin substantiel tombant sous l'article 291 du code pénal. Néanmoins, pour cette dernière disposition, le GRECO a demandé à ce que le délai de prescription soit allongé pour toute affaire de corruption active. Il note que les consultations sur le projet de loi n° 2320807-7, qui est censé modifier le code pénal, ne sont pas finies et que le texte devra être révisé avant son examen final par la Douma. Dès lors, le GRECO regrette qu'aucun résultat tangible n'ait été obtenu depuis le dernier rapport.

22. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

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

Recommandation iii.

24. *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.*

25. Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO se félicitait que les membres des commissions électorales soient soumis à des mesures anticorruption susceptibles de prévenir l'abus de fonctions publiques lors du processus de nomination et de l'exercice des fonctions, et que le nombre d'affaires portées devant les tribunaux au titre de l'article 5.8 du Code des infractions administratives (CIA) montre qu'une importance plus grande était désormais accordée à l'imposition de sanctions en cas de non-respect de la procédure et des conditions s'appliquant aux campagnes électorales dans les médias. Toutefois, il n'existait pas d'éléments suffisants montrant que les allégations très fréquentes de violation de l'article 40 de la loi fédérale relative aux garanties essentielles des droits électoraux et du droit de participation aux référendums des citoyens de la Fédération de Russie (LGE) mentionnées dans le Rapport d'Evaluation faisaient l'objet d'examen systématiques. En outre, certaines lacunes dans les dispositions visant à prévenir l'abus de fonctions publiques au cours des campagnes électorales, y compris sur le front des médias, avaient été reconnues par la Commission électorale centrale (CEC) elle-même.
26. Les autorités indiquent à présent que la CEC ainsi que le parquet général, le ministère de l'Intérieur et la Commission d'enquête de la Fédération de Russie ont préparé une synthèse des plaintes reçues pendant la préparation et la conduite des élections présidentielles (décembre 2017-avril 2018) sur la question de l'utilisation abusive du statut officiel. La CEC a reçu 143 651 plaintes, dont 471 concernaient d'éventuelles utilisations abusives du statut officiel (0,3 % des plaintes reçues). Seules les informations fournies par écrit (186 formulaires de réclamation) ont été examinées (les plaintes orales ont été communiquées à la CEC en complément d'information). Seules les informations contenues dans 9 plaintes ont été partiellement confirmées, les autres ont été considérées comme non fiables. Dans ces 9 affaires, les autorités compétentes ont pris des mesures appropriées. L'analyse des plaintes examinées a montré qu'aucune de ces plaintes ne se rapportait à l'utilisation abusive du statut officiel dans le financement de la campagne électorale.
27. D'autres organes étatiques ont reçu 52 plaintes faisant état de l'abus de fonctions publiques pendant la campagne des élections présidentielles de 2018, dont 26 ont été examinées par le ministère public, 21 par des organes du ministère de l'Intérieur et 5 par des autorités étatiques des circonscriptions de la Fédération de Russie. Dans 39 plaintes sur 52, l'argumentation de la partie plaignante a été jugée infondée. Dans les 13 autres plaintes, les organes du ministère de l'Intérieur ont engagé des poursuites administratives en application des dispositions du Code des infractions administratives relatives aux campagnes¹, mais aucune n'a été spécifiquement ouverte au titre de l'article 5.45 (Il est interdit aux candidates ou aux candidats exerçant des fonctions officielles au sein de l'État de tirer profit de ce statut pendant une campagne électorale ou référendaire).
28. Des organes d'État ont également relevé de manière proactive des infractions aux dispositions électorales et plusieurs inspections ont été menées sans que des plaintes aient été déposées par des citoyens ou des autorités locales. Les autorités indiquent en outre que le parquet général et des parquets régionaux ont émis des instructions visant à contrôler le respect de la législation électorale pendant les élections présidentielles de 2018 et à créer des groupes de travail qui seraient chargés de ce contrôle. Elles considèrent que les éléments susmentionnés montrent que le système en place permet d'assurer l'examen régulier des informations portant sur les infractions relatives à l'abus de fonctions publiques au sens de l'article 40 de la LGE. Après avoir étudié les

¹ Articles 5.10 (conduite d'une campagne électorale ou référendaire en dehors de la période prévue à cet effet et dans des endroits interdits par les lois sur les élections et les référendums), 5.11 (conduite d'une campagne électorale ou référendaire par des personnes dont les lois fédérales interdisent la participation), 5.12 (production, distribution ou placement de supports promotionnels en violation des dispositions de la législation sur les élections et les référendums) et 5.14 (destruction ou détérioration intentionnelles de supports promotionnels ou de documents d'information relatifs aux élections ou à un référendum) du CIA.

lacunes règlementaires possibles dans le cadre des recherches et des conférences de la CEC en 2016 et 2018, les pouvoirs publics estiment qu'aucune mesure supplémentaire n'est nécessaire.

29. Le GRECO prend note des informations communiquées, selon lesquelles le contrôle des irrégularités lors de la campagne électorale présidentielle de 2018 a été effectué et du fait que les procédures de plainte ont été examinées. Néanmoins, comme il l'exprimait déjà dans le Deuxième Rapport de Conformité dans lequel un examen similaire ne montrait aucun cas d'abus de fonction officielle, le GRECO émet de sérieux doutes quant au caractère représentatif des résultats de l'examen concluant également à l'absence de tout cas d'abus de fonction officielle, étant donné la fréquence potentiellement élevée de ce problème mis en exergue dans le Rapport d'Évaluation (voir paragraphe 94). Le constat est d'autant plus surprenant qu'en vertu de l'article 40 de la LGE², les agentes ou les agents publics sont soumis à un large éventail d'interdictions et de restrictions en contexte de campagne électorale. Le GRECO relève également les observations relatives à la probabilité d'abus de fonction publique et d'utilisation abusive de ressources administratives mentionnées dans le rapport d'observation de l'OSCE-BIDDH sur les élections présidentielles de 2018³. En outre, le GRECO regrette que l'examen des mesures supplémentaires visant à renforcer les dispositions existantes contre l'abus de fonctions publiques n'ait donné aucun résultat tangible. Compte tenu de ce qui précède, il continue de considérer que des efforts supplémentaires devraient être déployés pour déceler et déterminer l'abus de fonctions publiques dans le cadre de campagnes et que des mesures devraient être prises dans ce sens.
30. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

31. *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.*
32. Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO relevait des divergences entre plusieurs dispositions des textes de loi essentiels s'appliquant aux élections s'agissant du commencement de la période des « activités de campagne ». Pour veiller à ce que les dépenses pouvant être encourues pendant la première phase de ces activités soient enregistrées de façon exacte et détaillée, le GRECO avait recommandé d'énoncer explicitement que les activités de campagne pouvaient débuter immédiatement après l'annonce officielle de la campagne électorale et qu'une candidate ou un candidat ou une association électorale pouvait assumer les obligations financières y afférentes, mais que les dépenses réelles pouvaient uniquement être supportées après création d'un compte de campagne. Pour mettre en œuvre cette recommandation, le GRECO avait également proposé que toutes les activités de campagne menées par une candidate ou un candidat à compter de l'annonce du début d'une campagne électorale et jusqu'à la

² L'article 40 de la LGE interdit tout abus de fonctions publiques en contexte électoral. Cette interdiction s'applique aux candidates ou aux candidats, aux candidates ou aux candidats officiellement enregistrés, aux personnes occupant des fonctions électives au niveau de l'État ou des municipalités, aux agentes ou aux agents publics, aux agentes ou aux agents de l'État ou des municipalités, aux membres de conseils d'administration de personnes morales, quelle qu'en soit la structure de propriété, aux journalistes et au personnel créatif des organisations de médias. Sont notamment considérés comme abus de fonctions publiques : le recrutement de personnes travaillant pour ou dépendant de quelque manière d'une candidate ou d'un candidat, l'utilisation de locaux occupés par des institutions étatiques ou par des organes de l'autonomie locale, l'utilisation de moyens de télécommunication (téléphone, télécopie ou autres), de services d'information ou de matériel de bureau des organes et institutions de l'État ou des municipalités, et l'utilisation gratuite ou à moindre coût de moyens de transport de l'État ou des municipalités en vue de promouvoir une candidate ou un candidat, ou une liste de candidats.

³ Rapport de la mission d'observation électorale de l'OSCE, <https://www.osce.org/odihr/elections/383577?download=true>

soumission par la candidate ou le candidat de son rapport financier final à la commission électorale compétente, soient enregistrées, déclarées et rendues publiques.

33. Les autorités indiquent à présent que le 21 novembre 2018, la CEC a adopté le document Éclaircissements sur certaines questions relatives aux informations fournies sur les partis politiques et le financement des campagnes électorales des candidats pendant la préparation et la conduite des élections. Ce document traite des termes « campagne électorale », « campagne électorale d'une candidate ou d'un candidat », « campagne pré-électorale » de la date de début et la durée des activités préélectorales des candidats et d'autres aspects tels que cela figure en droit interne. Il rappelle aussi que toutes dépenses liées à une campagne électorale et des activités pré-électorales de promotion avant la nomination des candidats doivent être reflétées dans les comptes des partis politiques.
34. Le GRECO prend note de l'adoption des Éclaircissements publiés par la Commission Electorale Centrale. Le GRECO rappelle que le rapport d'évaluation exprimait des inquiétudes quant aux définitions juridiques de la période de « campagne électorale » dans plusieurs lois, y compris la LGE, selon lesquelles celle-ci démarre avec la nomination des candidats/associations électorales⁴, et les apparentes contradictions avec d'autres dispositions de la LGE selon lesquelles la campagne commence le jour de la publication de la décision officielle de tenir des élections, représentant donc une période significativement plus longue. La recommandation dès lors requiert d'introduire des dispositions claires dans la législation électorale fixant le début des « activités de campagne » de façon à ne pas laisser de zones de flou quant à l'enregistrement des dépenses afférentes dans les rapports financiers de campagne (paragraphe 102). Dans les premier et second rapports de conformité, il est précisé que l'ensemble des dépenses encourues par les partis politiques pendant toute une campagne, y compris au cours des stades initiaux avant la nomination des candidats, devraient être déclarées dans les rapports financiers de campagne plutôt que les rapports financiers généraux, de façon à se voir appliquer les régimes de contrôle et de divulgation applicables en période électorale (respectivement, paragraphes 98 et 101). Comme indiqué ci-dessus, dans l'addendum au deuxième rapport de conformité, le GRECO a indiqué que les définitions devraient être alignées afin que toutes les activités liées aux campagnes menées par un candidat, depuis l'annonce de la campagne électorale jusqu'à ce qu'il/elle présente le rapport financier final à la commission électorale concernée, soient correctement enregistrées, signalées et rendues publiques (paragraphe 62). Le GRECO note que les Eclaircissements de la CEC se limitent de fait à réitérer ce que la LGE et les autres lois pertinentes disent sur les activités électorales et ne peuvent dès lors être considérées comme suffisante pour éliminer toute ambiguïté quant à la notion de période de campagne existant en droit interne, comme souligné par le rapport d'évaluation, et à la nécessité d'enregistrer dans les rapports financiers de campagne toutes dépenses liées aux campagnes par les partis et les candidats, y compris les candidats individuels qui ne sont pas nommés par un parti, encourues pendant cette période.
35. Le GRECO conclut que la recommandation ix demeure partiellement mise en œuvre.
Recommandation xi.
36. *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*

⁴ En outre, les dépenses de campagne peuvent seulement être engagées à partir du jour de l'ouverture d'un fonds électoral et d'un compte spécial (article 58, paragraphe 1 de la LGE).

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.

37. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait considéré que les premier et troisième volets de la recommandation avaient été mis en œuvre de façon satisfaisante. S'agissant du deuxième volet, le GRECO s'était félicité de l'ouverture par la CEC d'un dialogue sur le manque apparent d'indépendance du système des commissions électorales et le manque de confiance qui semble exister à son égard, et du fait que la CEC avait noté avec intérêt les nombreuses mesures proposées pour améliorer ce système dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité. Toutefois, il avait conclu que cette partie de la recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre et instamment appelé les autorités à réexaminer le mode de désignation des membres des commissions, comme suggéré précédemment, et à donner suite aux nombreuses initiatives en cours de préparation au sein de la CEC pour assurer une meilleure protection de l'indépendance et de l'impartialité des commissions électorales à tous les niveaux.
38. Les autorités renvoient maintenant à une analyse effectuée par la CEC en 2018 qui concluait que la procédure appliquée à propos de la désignation des membres des commissions électorales garantissait *de facto* leur degré élevé d'indépendance. En effet, les commissions électorales à tous les niveaux (à l'exception de la CEC) sont formées sur la base de propositions des partis politiques pour exercer des mandats dans les organes représentatifs concernés. L'indépendance des commissions électorales est également garantie par une disposition légale indiquant que les employés et employées de l'État et des municipalités ne doivent pas constituer plus de 50 % du nombre total de membres d'une commission électorale et cette proportion ne cesse de diminuer. L'indépendance des commissions électorales est également protégée par des dispositions pénales et administratives interdisant toute obstruction de leur travail.
39. Comme indiqué précédemment, pendant la conférence sur « le système électoral de la Russie : création, expérience et perspectives de développement », organisée par la CEC en novembre 2016, plusieurs idées ont été mises en avant : 1) définir le statut de la CEC dans la Constitution ou dans une loi fédérale distincte ; 2) charger la CEC d'établir des rapports annuels contenant un résumé des mesures adoptées en pratique pour assurer l'application de la loi, une analyse de la connaissance de la législation par les électeurs et une liste des infractions observées ; 3) accorder aux commissions électorales le droit d'initier des textes de loi ; 4) étendre la surveillance exercée par la CEC sur les commissions de niveau inférieur ; 5) élaborer des mesures supplémentaires pour empêcher toute ingérence des organes municipaux dans les activités des commissions électorales territoriales et de circonscription ; et 6) élaborer un code d'éthique sur l'organisation des élections. Les autorités indiquent à présent qu'il a été conclu (voir paragraphe 26) que l'indépendance des commissions électorales ne requiert aucune nouvelle mesure, comme consolider le statut de la CEC dans une loi fédérale distincte ou modifier la Constitution de la Fédération de Russie ; des rapports de synthèse annuels portant sur le suivi de la mise en œuvre de la loi électorale ont déjà été présentés ; le fait d'accorder aux commissions électorales le droit d'initier des textes de loi constituerait une extension excessive de leurs compétences ; le cadre juridique existant permet d'assurer un contrôle suffisant sur les commissions de niveau inférieur ; il existe des garanties suffisantes contre toute ingérence des autorités locales dans les activités des commissions électorales ; et à la place d'un code d'éthique, des « carnets de travail » ont été élaborés et approuvés pour les commissions électorales de circonscription. Ces carnets réglementent dans le détail toutes les activités des membres de la commission électorale de circonscription tout au long du processus électoral, y compris le

décompte des voix et la validation des résultats. Les autorités expliquent que cette réglementation détaillée empêche toute violation de la part des commissions électorales.

40. Les autorités ajoutent que la loi fédérale n° 104, adoptée le 29 mai 2019, a modifié la LBG. En conséquence, l'organe exécutif fédéral ou son organe territorial, sur conseil de la commission et sur demande de l'organe qui nomme les membres des commissions, peut procéder à la vérification des personnes nommées membre de commissions et fournir un rapport sur leur casier judiciaire et leur responsabilité administrative pour avoir enfreint la législation sur les élections et référendums. Les autorités avancent que ces amendements visent à exclure la possibilité de nommer dans les commissions électorales des personnes ayant enfreint la législation pénale ou administrative.
41. Le GRECO prend note de l'adoption de loi fédérale n° 104 modifiant la LGE afin que d'éventuelles condamnations pénales ou l'engagement de leur responsabilité administrative (y compris sur des manquements à la législation électorale) puissent être vérifiées avec que des personnes soient nommées comme membres des commissions. Si cela semble une mesure positive pour mieux contrôler le parcours des candidats et d'éventuelles condamnations, le GRECO rappelle néanmoins que les inquiétudes exprimées dans le Rapport d'Évaluation avait trait à un manque de confiance général à l'endroit des commissions électorales, en raison de leur soumission alléguée à l'influence de l'appareil d'État (voir paragraphe 108 du Rapport d'Évaluation). Dans ce contexte, il regrette que les autorités n'aient pas suivi les propositions énoncées pour dissiper les préoccupations évoquées dans son Rapport d'Évaluation et les rapports de conformité correspondants. L'indépendance et l'impartialité des commissions électorales de tous les niveaux sont de la plus haute importance pour garantir des élections libres et indépendantes, et le droit de vote de chaque citoyen. Les autorités russes déclarent que le système actuel offre suffisamment de garanties, mais le GRECO note qu'aucune nouvelle mesure n'a été adoptée concernant la désignation des membres des commissions électorales pour assurer leur indépendance, question qui restait en suspens pour appliquer la recommandation.
42. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

43. **Au vu des précédents rapports de conformité et des informations présentées ci-dessus, le GRECO conclut que la Fédération de Russie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante douze des vingt-et-une recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.**
44. S'agissant du Thème I - Incriminations, les recommandations i et v ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations ii à iv, vi à viii ont été partiellement mises en œuvre. S'agissant du Thème II - Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, ii, iv à viii, x et xii ont été mise en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations iii, ix et xi demeurent partiellement mises en œuvre.
45. En ce qui concerne les incriminations, le GRECO s'inquiète de l'absence de progrès récents pour mettre la situation en conformité avec ses recommandations près de sept après l'adoption de son Rapport d'Évaluation. À ce jour, le code pénal a été modifié pour veiller à la criminalisation de la corruption de l'ensemble des membres des assemblées parlementaires internationales et des juges et agents des cours internationales ; pour couvrir sans ambiguïté les situations où l'avantage n'est pas destiné à l'agent en personne mais à un tiers, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale ; pour prolonger le délai de prescription à 10 ans pour la corruption dans le cadre de

compétitions sportives et de concours commerciaux dans le monde du spectacle et à six ans pour les infractions de corruption active aggravée ; et pour retirer 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. Cela étant, dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO notait avec une vive préoccupation qu'une réforme récente des dispositions du Code pénal régissant la corruption (CP) marquait un recul important par rapport au précédent projet de loi mentionné dans le premier rapport de conformité : les modifications des dispositions relatives à la corruption dans le secteur public n'englobent plus toutes les formes de comportement corrompu et ne couvrent pas explicitement les avantages indus (y compris les avantages immatériels) ; les dispositions sur la corruption dans le secteur privé se limitent aux personnes exerçant des fonctions de direction, contrairement aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). Par ailleurs, il n'a pas été introduit de dispositions spécifiques sur le trafic d'influence, comme le prévoyait le projet précédent. Enfin, les plans des autorités prévoyant d'incriminer la corruption des arbitres et de ratifier le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), ainsi que d'allonger le délai de prescription pour les infractions de corruption ne se sont toujours pas concrétisés.

46. La présentation au Parlement d'un nouveau projet de loi prévoyant de renforcer la responsabilité en matière de corruption méritait d'être saluée, car le texte visait à répondre à un grand nombre de préoccupations susmentionnées. Dans le même temps, le GRECO regrettait que les propositions de révision du CP relatives à la corruption ne soient pas pleinement conformes aux normes de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et à son Protocole additionnel (STE 191). Par exemple, dans les dispositions qui érigent en infraction le paiement et la réception de pots-de-vin par une employée ou un employé d'une entité commerciale ou autre, les éléments qui se rapportent à la commission indirecte de l'infraction, aux bénéficiaires tiers et aux avantages immatériels sont omis. La disposition visant la corruption commerciale passive par des personnes exerçant des fonctions de direction au sein d'une entité commerciale ou autre et par des arbitres nationaux ou étrangers, incrimine uniquement « la participation illicite » à la corruption dans le secteur privé et omet les éléments se rapportant à la « demande » d'un avantage indu et à la commission indirecte de l'infraction, et la notion d'« acceptation de l'offre ou de la promesse » n'y est pas intégrée de façon adéquate. Dans l'infraction de corruption active dans le secteur public, les éléments de « promesse » et d'« offre » sont omis et, dans l'infraction de corruption passive dans le secteur public, l'élément de « demande » d'un avantage indu manque. Enfin, dans l'infraction de trafic d'influence passif, les éléments de « réception » et d'« acceptation de l'offre ou de la promesse » d'un avantage indu, ainsi que l'élément « que l'influence soit ou non exercée ou que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché », sont omis. Le GRECO a cependant approuvé la proposition de supprimer dans le Code de procédure pénale la règle selon laquelle, lorsque les préjudices causés par une infraction de corruption dans le secteur privé sont subis exclusivement par une organisation à but lucratif, des poursuites ne peuvent être engagées que sur demande ou avec le consentement de cette organisation. En outre, la proposition de porter de deux à six ans le délai de prescription s'appliquant aux infractions simples de corruption active et passive est bienvenue.
47. Le GRECO déplore que, sept ans après l'adoption du rapport d'évaluation, le processus législatif se poursuit encore à la Douma. Les projets de loi font encore l'objet de consultations et seront révisés par la suite avant que l'examen final puisse commencer. Le GRECO invite instamment les autorités à faire en sorte que le processus législatif soit mené à terme sans délai et que les recommandations et ses préoccupations spécifiques soient pleinement prises en compte.

48. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, le GRECO se félicite que globalement, plusieurs mesures aient été prises pour améliorer la situation. La loi fédérale sur les partis politiques a été modifiée pour accroître la transparence des sources de financement des partis politiques, telles que les cotisations des adhérents et les prêts, exiger la vérification indépendante des comptes de partis, attribuer la fonction de contrôle du financement des partis aux commissions électorales en priorité, et instaurer un plafond unique pour les droits d'adhésion/cotisations et les dons de personnes physiques à un parti politique. 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 électorales spéciales ont été examinées en vue d'éliminer les doublons et les incohérences. En outre, une réforme du Code des infractions administratives a introduit des infractions spécifiques pouvant donner lieu à des sanctions administratives dans le domaine du financement général des parties, augmenté considérablement les amendes encourues pour les violations des règles de financement des campagnes électorales et étendu la responsabilité administrative à un plus large éventail de responsables des partis. En complément, plusieurs mesures concrètes ont été prises, y compris des modifications par la Commission électorale centrale (CEC) des formulaires pour les comptes des partis et l'annulation de nombreux actes normatifs qui n'étaient plus pertinents. En ce qui concerne le risque de contournement des règles de divulgation, il a été corrigé par une résolution de la CEC.
49. Dans le même temps, plusieurs questions restent à régler pour que toutes les recommandations du GRECO soient respectées. Bien que notant que les autorités ont pris certaines mesures pour surveiller les irrégularités pendant la campagne présidentielle, notamment l'abus de fonctions publiques, le GRECO émet des réserves quant aux résultats des examens montrant que, sur toutes les plaintes reçues par les différentes instances publiques compétentes, aucun cas d'abus de fonctions publiques n'a été établi. Ce constat n'est pas sans contradiction avec les conclusions du GRECO selon lesquelles ce problème serait largement répandu. Par ailleurs, l'ambiguïté quant à la notion de période de campagne électorale dans la législation électorale et les obligations qui en découlent de déclarer toutes dépenses dans les rapports financiers de campagne demeure. En outre, le GRECO a souligné combien il importait d'assurer en droit et en fait l'indépendance des commissions électorales à l'égard de l'exécutif, car il s'agit d'une condition indispensable à la bonne administration du processus électoral. Ces commissions doivent montrer de manière concrète, efficace et déterminée leur aptitude à résister aux pressions et aux ingérences de nature politique. Le GRECO avait salué l'ouverture par la CEC d'un dialogue sur le manque apparent d'indépendance du système des commissions électorales et le manque de confiance qui semble exister à son égard, mais déplore que les autorités n'aient pas donné suite aux nombreuses initiatives envisagées par la CEC pour assurer une meilleure protection de l'indépendance et de l'impartialité des commissions électorales à tous les niveaux.
50. L'adoption de ce deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du troisième cycle à l'égard de la Fédération de Russie. Cependant, compte tenu des recommandations encore en suspens s'agissant des incriminations et de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO invite les autorités russes à le tenir informé des avancées futures dans la mise en œuvre de ces recommandations.
51. Le GRECO invite les autorités de la Fédération de Russie à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.