

Adoption: 18 octobre 2017
Publication: 4 décembre 2017

Public
GrecoEval3Rep(2017)1

Troisième Cycle d'Evaluation

Résumé du Rapport d'Evaluation sur le Bélarus

Incriminations (ETS 173 et 191, PD 2)
(Thème I)

Transparence du financement des partis
(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 77^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-18 octobre 2017)

La publication des rapports d'évaluation et de conformité peu de temps après leur adoption est une pratique établie de longue date pour les Etats membres du GRECO. Ceci correspond à deux objectifs importants: celui de la transparence générale des processus du GRECO et celui de faciliter la mise en œuvre des recommandations au niveau national en permettant que la société dans son ensemble ait accès aux conclusions du GRECO.

Le Rapport d'Evaluation de Troisième Cycle Report sur le Bélarus (GrecoEval3Rep(2016)3 thème I sur les incriminations et thème II sur la transparence du financement des partis politiques), a été adopté par le GRECO lors de sa 73^e Réunion Plénière (17-21 octobre 2016) et les autorités ont été invitées à en autoriser au plus tôt la publication, à le traduire dans la langue nationale et de rendre cette traduction accessible au public. Lors de sa 77^e Réunion Plénière (16-18 octobre 2017), le GRECO a décidé qu'en l'absence d'autorisation des autorités du Bélarus de publier le Rapport d'Evaluation dans sa globalité, un résumé serait publié le 30 novembre 2017 conformément à l'article 35 paragraphe 2 du [Règlement Intérieur](#).

Suite à la décision ci-dessus, les conclusions du Rapport d'Evaluation de Troisième Cycle sur le Bélarus¹ sont présentées ci-après:

Thème I – Incriminations

75. Bien que la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel soient entrés en vigueur au Bélarus sans aucune réserve, il est devenu évident au cours de la visite d'évaluation que la signature et ratification de ces traités n'ont pas entraîné de révision adéquate du Code pénal (CP) du Bélarus. Par conséquent, comparé aux règles inscrites dans ces deux instruments juridiques et qui font l'objet de l'évaluation dans le présent rapport, le CP présente plusieurs lacunes majeures. La manière dont ces règles ont été comprises/interprétées dévie à certains égards de l'esprit de la Convention et de son Protocole additionnel.

76. La corruption des agents publics dans le secteur public ou privé est incriminée par les articles 430 à 432 du CP qui traitent la corruption active et passive et la médiation à des fins de corruption. Etant donné que l'infraction de corruption active (article 431 du CP) n'est pas définie et que l'on a largement recours à la disposition correspondante relative à la corruption passive (article 430 du CP), on peut prêter au deux articles des insuffisances semblables. Diverses formes de comportements corruptifs, comme le fait d' « offrir », de « promettre » et de « solliciter » un avantage ainsi que le fait d' « accepter une offre ou une promesse » ne sont pas pris en compte. L'objet de la corruption active et passive est limité aux avantages matériels. Les infractions mêmes sont interprétées de manière à ne prendre en compte que les cas où l'avantage est destiné à l'agent public lui-même ou à des personnes qui lui sont proches. Quant au concept d' « agent public », il ne comprend pas tous les employés du secteur public, en particulier ceux qui n'exercent pas de fonctions de « gestion et de direction ou d'administration à caractère économique », ou qui ne sont pas autorisés à accomplir des actes juridiquement significatifs. Par ailleurs, les dispositions pertinentes du CP ne s'étendent pas explicitement à la corruption des arbitres et des jurés étrangers, et le trafic d'influence n'est pas incriminé comme une infraction autonome.

77. Pour ce qui est de la corruption dans le secteur privé, le CP contient deux infractions particulières : l'article 252 du CP (sur la corruption en matière commerciale par les personnes qui ne sont pas des agents publics) et l'article 253 du CP (sur la corruption dans le sport et les concours commerciaux de divertissement). Les lacunes trouvées dans le premier sont nombreuses et concernent, par exemple, la couverture limitée des comportements corruptifs (à la corruption active et

¹ GrecoEval3Rep(2016)3 thème I et II

passive), le champ d'application concernant le personnel limité (aux seuls « employés des entrepreneurs individuels et des entités juridiques qui n'ont pas la qualité d'agents publics), l'omission des avantages immatériels, les tiers bénéficiaires, la commission indirecte de l'infraction, et la prise en compte uniquement des actes (actions et omissions) de nature à « porter atteinte aux intérêts du propriétaire de l'entité ou de ses clients ».

78. En ce qui concerne la compétence, la condition de la double incrimination au regard des infractions de corruption commises à l'étranger par des ressortissants et des résidents du Bélarus doit être supprimée et la compétence établie pour toutes les infractions de ce type commises à l'étranger par des non-citoyens et impliquant des citoyens ou toute autre personne visée à l'article 17, paragraphe 1, alinéa c de la Convention. Enfin, il est nécessaire d'abolir l'exonération impérative de responsabilité pénale accordée dans certains cas aux auteurs d'infractions de corruption et les décisions sur l'exonération de responsabilité pénale doivent être motivées et prises uniquement par le tribunal.

79. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Bélarus :

- i. inscrire dans les dispositions du Code pénal relatives à la corruption passive et active les notions d'« offrir », de « promettre » et de « solliciter » un avantage ainsi que d'« accepter » une « offre » ou une « promesse », conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (paragraphe 56) ;
- ii. élargir l'objet de la corruption active et passive de manière à prendre explicitement en compte toutes formes d'avantages, qu'ils soient matériels ou immatériels et possèdent ou non une valeur économique évaluable, conformément à la notion de « tout avantage indu », figurant dans la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (paragraphe 57) ;
- iii. veiller à ce que les infractions de corruption figurant dans le Code pénal soient interprétées de manière à englober sans la moindre ambiguïté, les cas où l'avantage n'est pas destiné à l'agent public lui-même, mais à une tierce personne, physique ou morale (paragraphe 58) ;
- iv. incriminer la corruption active et passive des employés du secteur public n'ayant pas la qualité d'agents publics au sens du Code pénal du Bélarus (paragraphe 62) ;
- v. incriminer explicitement la corruption des arbitres et des jurés étrangers, conformément aux articles 4 et 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) (paragraphe 64) ;
- vi. harmoniser l'article 252 du Code pénal relatif à la corruption en matière commerciale avec les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), en particulier, s'agissant des catégories de personnes prises en compte, des avantages immatériels, des différentes formes de comportement corruptif, de la commission indirecte de l'infraction, des tiers bénéficiaires et des cas de violation des devoirs par la personne corrompue / le corrupteur (paragraphe 67) ;
- vii. incriminer le trafic d'influence actif et passif conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (paragraphe 68) ;

- viii. i) que les critères utilisés dans toutes les affaires de corruption par les procureurs pour requérir les sanctions qui sont prononcées par les cours fassent l'objet d'un contrôle et d'une analyse en vue de leur meilleure application pour des catégories spécifiques d'infractions de corruption ; et ii) que les mesures appropriées soient prises pour faire en sorte que les sanctions appliquées soient effectives, proportionnées et dissuasives en droit et dans la pratique (paragraphe 69) ;
- ix. i) abolir l'exonération impérative de responsabilité pénale accordée aux auteurs d'infractions de corruption visées aux articles 431 et 432 du Code pénal et à l'article 88(2) du Code pénal lu en conjonction avec l'article 881 du Code pénal ; et ii) veiller à ce que les décisions sur l'exonération de responsabilité pénale accordée aux auteurs d'infractions de corruption en cas de repentir réel soient motivées et uniquement prises par le tribunal (paragraphe 71) ;
- x. i) supprimer la condition de double incrimination au regard des infractions de corruption commises à l'étranger ; et ii) établir la compétence pour toutes les infractions de corruption commises à l'étranger et impliquant des agents publics du Bélarus ou toute autre personne visée à l'article 17, paragraphe 1, alinéa c de la Convention pénale sur la corruption (paragraphe 73).

80. Conformément à l'article 30.2 du règlement intérieur, le GRECO invite les autorités du Bélarus à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées au plus tard le 30 avril 2018.

81. Enfin, le GRECO invite les autorités du Bélarus à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à en publier la traduction.

Theme II – Transparency of party funding

108. Selon la Constitution, le Bélarus est un Etat de droit, démocratique, basé sur la diversité des institutions politiques, des idéologies et des opinions. Il n'est cependant pas fait expressément référence à un régime multipartite. En plus de la Constitution, les partis sont régis par la Loi sur les partis politiques (LPP) et par d'autres actes juridiques, notamment les ordonnances présidentielles, les règles relatives au financement des campagnes électorales qui sont énoncées dans le Code électoral (CE) et les décisions de la Commission électorale centrale (CEC). Sauf la liste des sources de financement interdites qui englobe les dons provenant de donateurs étrangers anonymes, en grande partie identiques à celle des partis, les personnes morales qu'ils créent et les campagnes électorales, il n'y a pas de relations apparentes entre les deux textes juridiques. On note que les dispositions relatives au financement des élections sont plus complètes et détaillées que celles qui réglementent le financement général des partis politiques.

109. Bien que 15 partis politiques professant diverses idéologies sont actuellement enregistrés, le rôle qu'ils jouent dans le processus politique/électoral du pays est marginal. Cela s'explique par le contexte global du système électoral qui permet aux seuls individus de se présenter aux élections, où le principe d'autonomie d'un parti politique n'est pas inscrit dans la loi, dans lequel les partis ne peuvent pas utiliser leurs ressources financières pour maintenir leurs structures et où leur définition n'énonce pas clairement le droit de participer aux élections et aux référendum dans le but de représenter les intérêts des citoyens au sein des organes du pouvoir central et des collectivités locales. Aujourd'hui, les partis politiques ne sont pas représentés au gouvernement et seulement de manière minimale au

Parlement et dans les organes des collectivités locales. En outre, la plupart d'entre eux ne présentent qu'un petit nombre de candidats aux élections et ne s'engagent pas de manière visible dans les campagnes électorales. Cela amène à se demander quelle est leur raison d'être et semble indiquer que les partis n'exercent pas, légalement ou concrètement, leur fonction essentielle dans une démocratie. Au contraire, comme cela est devenu évident au cours de la visite, le modèle politique et le processus électoral du pays s'appuient sur les associations publiques pro-gouvernementales, subventionnées par l'Etat, les syndicats de partis et les collectifs ouvriers des entreprises d'Etat.

110. En tenant compte du fait que les partis ne jouiraient pas d'un grand soutien du public et qu'ils ne reçoivent pas de financement de l'Etat, les éléments rassemblés sur place montrent que les partis ne disposent pas de ressources financières dans la pratique : les cotisations d'adhésion ne sont pas courantes, les dons manquent et les partis ne pratiquent pas d'activités commerciales, même à petite échelle. En conséquence, leurs états financiers resteraient souvent vierges puisqu'il n'est généré aucun revenu ni engagé de dépense dans la pratique. De ce fait, il semblerait raisonnable de considérer que, dans un pays comme le Bélarus, où l'Etat possède ou contrôle une part significative de l'économie, l'octroi d'un soutien financier public aux partis politiques est indispensable. Bien que l'article 1 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales encourage les Etats membres du Conseil de l'Europe à accorder aux partis un soutien acceptable, notamment financier, selon des critères objectifs, équitables et raisonnables, ne fasse pas l'objet du présent rapport et ne lie pas le Bélarus, les autorités sont vivement invitées à envisager d'accorder une aide de l'Etat aux partis du pays. Faute de quoi, on peut s'attendre à ce que ces partis restent le plus souvent en sommeil – bilan de l'évaluation faite lors de la visite – ou soient contraints d'avoir recours à des sources de financement illégales pour entretenir des structures mêmes minimales, ce qui n'est pas matériellement possible avec les règles actuelles et représente une situation qui doit être impérativement traitée. Par ailleurs, des allégations selon lesquelles on utiliserait l'aide gratuite (parrainage) de manière inadéquate et des informations contradictoires concernant l'étendue des dons et le caractère obligatoire (ou non) des cotisations d'adhésion soulignent la nécessité pour les partis de tenir une comptabilité appropriée, présentée de manière uniforme et accompagnée des documents essentiels pertinents qui rendent compte correctement de toutes les sources de revenus et de dépenses. Qui plus est, les comptes d'un parti ou un résumé de ces comptes doivent être rendus publics de manière à permettre au public d'y avoir accès avec facilité et rapidité (même s'ils sont supposés rester souvent vierges), ce qui n'est pas le cas à présent. Il est essentiel que les partis qui ont créé des organisations subsidiaires de jeunes, de femmes et à caractère religieux, de chercher les moyens de consolider leurs comptes pour y inclure ceux des entités qui leur sont liées directement ou indirectement ou d'une autre manière sous leur contrôle. Enfin, il est nécessaire d'instaurer un contrôle systématique – contrairement au contrôle ponctuel en cas de suspicion – et obligatoirement indépendant du financement général des partis politiques. Le GRECO doit souligner que le rôle limité que jouent les partis politiques dans la pratique au Bélarus relativise quelque peu la pertinence des recommandations formulées dans le présent rapport. Même leur mise en œuvre pleine et entière ne permettra pas en elle-même aux partis de devenir, de ce fait, des acteurs importants de la vie politique du pays à moins de redistribuer en profondeur leur rôle et fonctions, conformément aux règles démocratiques.

111. S'agissant du financement des campagnes électorales, l'instauration en 2010 de fonds électoraux est dans l'ensemble une initiative positive, notamment parce qu'elle s'appuie sur l'obligation d'enregistrer tous les dons et les donateurs, et de transmettre à la commission électorale compétente avant et à la suite d'une élection, des informations sur la richesse du fond, toutes les sources de revenus et de dépenses, en utilisant les formulaires élaborés à cet effet. Cependant, on estime que l'efficacité de ces fonds est partielle en raison de leur caractère facultatif. Par conséquent, dans un souci de sécurité juridique et pour renforcer la transparence, il serait important d'imposer à tous les

candidats l'obligation de constituer un fond électoral et de déclarer les sommes qui y sont versées et les dépenses y afférentes. De surcroît la publication par les commissions électorales d'informations concernant uniquement le montant total des sommes reçues et des dépenses engagées par un fond doit être reconsidérée et des éléments plus pertinents, concernant notamment les dons privés supérieurs à un certain seuil ainsi que l'identité des donateurs, doivent être rendus publics. Au premier chef, le supposé engagement actif de tierces parties dans une campagne électorale non financée par un fond électoral est un sujet de préoccupation majeur car ce type d'action, au Bélarus, incarne le plus souvent une forme d'ingérence secrète de l'Etat dans les campagnes électorales. La majorité des intervenants serait subventionnée ou contrôlée par l'Etat (à savoir les associations publiques pro-gouvernementales subventionnées par les pouvoirs publics, les associations publiques contrôlées par l'Etat dites « républicaines », les syndicats, les collectifs ouvriers des entreprises d'Etat), contrairement aux partis politiques. Lorsque ces tierces parties prennent part à une campagne électorale et s'associent avec certains candidats, les allégations officielles d'égalité entre les candidats, peuvent sembler illusoire. Par conséquent, il est très important de revoir les règles sur les campagnes impliquant de tierces parties, de veiller à la transparence du financement de telles campagnes et à ce qu'il figure dans la comptabilité de ceux qui en tirent avantage, de les soumettre à des contrôles et d'interdire expressément l'utilisation abusive de toute forme de ressources publiques/ administratives dans les campagnes électorales. Les trois carences correspondantes examinées, c'est-à-dire l'absence de contrôle, le manque d'indépendance/impartialité et de transparence, doivent être rectifiées. Enfin et surtout, il faut instaurer des sanctions appropriées (graduées) en cas de manquements aux règles relatives au financement des élections et harmoniser davantage l'arsenal punitif.

112. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Bélarus :

- i. clarifier la situation juridique des travaux et services (autres que le travail bénévole des non-professionnels) y compris lorsque ceux-ci sont fournis à titre gracieux ou sous la valeur du marché, ainsi que celle des prêts donnant lieu à des remises de dettes totales ou partielles (paragraphe 88) ;
- ii. veiller à ce que i) les partis politiques tiennent des registres et une comptabilité appropriés, présentés selon un mode uniforme et accompagnés des documents essentiels adéquats reflétant correctement toutes les sources de revenus, y compris les cotisations d'adhésion et les aides gratuites (parrainage), et les dépenses ; et ii) les comptes d'un parti ou leur résumé soient rendus publics de manière à permettre au public d'y avoir un accès facile et rapide (sur le site internet officiel du parti ou d'un organe de contrôle compétent) (paragraphe 89) ;
- iii. chercher les moyens de consolider les livres comptables des partis politiques pour y inclure les comptes des entités qui leur sont liées directement ou indirectement ou d'une autre manière sous leur contrôle (paragraphe 91) ;
- iv. i) instaurer l'obligation légale pour tous les candidats aux élections (et, s'il y a lieu, les candidats désignés) de constituer un fond électoral ; et ii) veiller à ce que les informations plus utiles sur les comptes de campagnes électorales, notamment sur les dons privés supérieurs à un certain seuil et sur ces donateurs soient publiées de manière à permettre au public d'y avoir accès facilement et rapidement, de préférence sur le site internet d'une commission électorale compétente (paragraphe 95) ;

- v. i) rendre la participation de tierces parties dans les campagnes électorales transparente et prise en compte par ses bénéficiaires, et qu'elle fasse l'objet d'un contrôle approprié ; et ii) prendre des mesures pour prévenir et faire face à l'utilisation abusive des ressources publiques/administratives dans les campagnes électorales (en particulier, en interdisant aux entités contrôlées par les pouvoirs publics et subventionnées de s'engager dans les campagnes, énoncer le principe de neutralité des administrations/fonction publiques et des représentants/membres/ employés d'entités contrôlées par les pouvoirs publics et subventionnées, de faire appliquer de manière adéquate les dispositions du Code électoral relatives à l'abus de fonction publique) (paragraphe 98) ;
- vi. assurer i) un contrôle systématique et indépendant du financement général des partis politiques, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 ; ii) une coordination effective du contrôle du financement général des partis politiques et du financement des campagnes électorales (paragraphe 100) ;
- vii. i) assurer une surveillance substantielle et proactive du financement des campagnes électorales, en particulier en ce qui concerne les dons en nature illégaux sous forme de travaux/services, les campagnes de tierces parties, l'utilisation abusive des ressources publiques/administratives et l'abus de fonction publique et, à cet effet, prévoir des organes de contrôle appropriés dotés d'attributions, de pouvoirs, de ressources et de compétences leur permettant de superviser de tels financements, d'enquêter sur les infractions alléguées et, s'il y a lieu, d'imposer des sanctions ; ii) renforcer considérablement l'indépendance, l'impartialité et la transparence des commissions électorales, notamment en interdisant toutes formes d'ingérence politique dans leur prise de décision ; assurer autant que possible l'adhésion non-partisane de la Commission électorale centrale en limitant spécifiquement le nombre d'agents publics/fonctionnaires nommés ou élus ; établir des critères de sélection précis, objectifs et transparents des membres des commissions subalternes et fixer des quotas distincts de membres pour les partis politiques et représentants/membres/employés d'entités contrôlées et financées par l'Etat ; prévoir la divulgation et un accès rapide aux informations sur le fond des plaintes alléguant des irrégularités financières et le résultat de leur examen (paragraphe 105) ;
- viii. i) instaurer des sanctions appropriées (graduées) de divers niveaux en cas de violation des règles de financement des campagnes électorales, conformément à l'article 16 de la Recommandation ; et ii) retirer les pouvoirs de sanction discrétionnaires dévolus aux commissions électorales et autoriser les organes indépendants appropriés à émettre des protocoles d'infractions administratives en cas d'infractions aux règles de financement électoral (paragraphe 107).

113. Conformément à l'article 30.2 du règlement intérieur, le GRECO invite les autorités du Bélarus à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées d'ici le 30 avril 2018.

114. Enfin, le GRECO invite les autorités du Bélarus à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.