

Adoption: 4 décembre 2015
Publication: 14 mars 2016

Public
Greco RC-III (2015) 20F

Troisième Cycle d'Evaluation

Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur l'Azerbaïdjan

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

* * *

«Transparence du financement des partis politiques»

Adopté par le GRECO
lors de sa 70^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 30 novembre – 4 décembre 2015)

I. INTRODUCTION

1. L'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue de nouvelles mesures prises par les autorités de l'Azerbaïdjan depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité, afin de mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur l'Azerbaïdjan. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Évaluation porte sur deux thèmes distincts, à savoir:
 - **Thème I – Incriminations:** articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19 paragraphe 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 a été adopté par le GRECO lors de sa 48^e Réunion plénière (1^{er} octobre 2010) et rendu public le 18 novembre 2010, avec l'autorisation de l'Azerbaïdjan (Greco Eval III Rep (2010) 2F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité qui a suivi a été adopté lors de la 57^e Réunion plénière du GRECO (19 octobre 2012) et rendu public le 8 janvier 2013 ([Greco RC-III \(2012\) 12F](#)). Le Deuxième Rapport de Conformité a été adopté lors de la 65^e Réunion plénière du GRECO (10 octobre 2014) et rendu public le 2 avril 2015 ([Greco RC-III \(2014\) 13F](#)).
3. Le 31 juillet et le 1^{er} novembre 2015, les autorités de l'Azerbaïdjan ont communiqué des informations supplémentaires sur les mesures prises pour respecter ces recommandations qui, selon le Deuxième Rapport de Conformité, n'étaient encore que partiellement mises en œuvre ou n'étaient pas mises en œuvre. Ces informations ont servi de base au présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé le Liechtenstein et l'Espagne de désigner les rapporteurs de la procédure de conformité. Les rapporteurs désignés pour le Deuxième Rapport de Conformité étaient M. Patrick RITTER, pour le compte du Liechtenstein, et M. Rafael VAILLO RAMOS, pour le compte de l'Espagne. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction de l'Addendum au Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I: Incriminations

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 9 recommandations à l'Azerbaïdjan concernant le Thème I. Dans le Rapport de Conformité qui avait suivi, il avait conclu que les recommandations i, ii, iv, v, vi, viii et ix avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations iii et vii avaient été partiellement mises en œuvre. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, les recommandations iii et vii restaient partiellement mises en œuvre. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation iii.

6. *Le GRECO avait recommandé d'ériger en infraction pénale la corruption active et passive des jurés et arbitres nationaux et étrangers conformément aux articles 2, 3, 4, 5 et 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), ainsi que de signer et de ratifier cet instrument le plus rapidement possible.*
7. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité du fait que le Protocole STE 191 avait été signé mais pas ratifié à l'époque. De plus, la note de l'article 308 du Code pénal (CP) avait été modifiée, en faisant référence aux «arbitres de tribunaux nationaux et étrangers d'arbitrage» et aux «jurés nationaux et étrangers» pour définir le champ d'application des dispositions relatives à la corruption. Le GRECO avait estimé que ces amendements traitaient des jurés de façon adéquate, mais que la notion d'«arbitres de tribunaux nationaux et étrangers d'arbitrage» n'était pas suffisamment large pour prendre en compte tout arbitre (national et étranger) au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la STE 191, y compris lorsque celui-ci agit sur la base d'un accord d'arbitrage passé entre des personnes privées en dehors d'un tribunal d'arbitrage. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO saluait la ratification (qui a pris effet en avril 2013) du Protocole STE 191 par l'Azerbaïdjan. Il avait pris note des explications supplémentaires fournies par les autorités et était convenu à ce titre que la situation des arbitres nationaux n'était pas une source de préoccupations du fait que l'arbitrage en Azerbaïdjan n'était possible qu'en matière commerciale en vertu de la loi relative à l'arbitrage international. Malgré l'amélioration de la conformité avec la recommandation, le GRECO concluait dans le Deuxième Rapport de Conformité que la recommandation demeurait partiellement mise en œuvre car la STE 191¹ ne se limitait pas aux arbitres commerciaux, et avait observé qu'il serait préférable d'énoncer clairement que l'article 308 du CP fait référence aux arbitres qui exercent leurs fonctions en vertu de la législation azerbaïdjanaise ou d'un autre pays.
8. Les autorités de l'Azerbaïdjan n'ont communiqué aucune nouvelle information portant sur cette recommandation.
9. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

10. *Le GRECO avait recommandé d'analyser et de réviser en conséquence l'exonération automatique – et obligatoirement totale – de peine accordée aux auteurs de corruption active dès lors qu'ils font une déclaration aux services répressifs.*
11. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité ; l'application pratique de la disposition du «moyen de défense spécial», incluse dans la note de l'article 312 du CP, avait été examinée mais aucune conséquence n'avait été tirée de cet examen en termes de modifications de la législation. Les autorités avaient indiqué que, compte tenu de l'extension des pouvoirs juridiques de la Direction de la lutte contre la corruption (DLC) du parquet général, la réponse apportée selon le droit pénal dépendait dans une moindre mesure du mécanisme de «repentir réel» pour déceler les infractions de corruption. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, les autorités avaient fait

¹ Le Protocole ne se limite pas à l'arbitrage en matière commerciale ; comme indiqué au paragraphe 12 du [Rapport explicatif à la STE 191](#) «(...) il faut souligner que le champ d'application de ce Protocole n'est pas limité à l'arbitrage commercial. En conséquence, la notion d' «accord d'arbitrage» doit être entendue de manière large afin de refléter la réalité et la variété des relations civiles, commerciales ou autres et ne doit pas se limiter à l'expression formelle d'un engagement synallagmatique.»

savoir que les dispositions sur le repentir réel, incluses dans la note de l'article 312 du Code pénal, restaient à l'examen et qu'en conséquence, le repentir réel avait été appliqué dans un nombre de cas limité par rapport aux années antérieures, et elles ont fourni des chiffres à cet effet. Le GRECO a noté que la pratique relative au mécanisme de repentir réel, telle qu'énoncée à l'article 312 du CP et à sa note, continuait de faire l'objet d'un examen, sachant qu'une fois encore, les circonstances précises dans lesquelles le repentir réel – en tant que tel – est appliqué ne semblaient pas avoir été étudiées ; de plus, aucun amendement n'a été apporté ni même envisagé. Le GRECO a rappelé qu'en Azerbaïdjan, le corrupteur ne peut pas être poursuivi s'il signale l'infraction avant d'être découvert ou avant d'apprendre que l'infraction a été découverte, et réitéré les réserves exprimées au sujet du caractère d'automatisme de la défense, qui peut engendrer des situations de totale impunité pour des actes de corruption d'une extrême gravité. En outre, la législation pourrait être utilisée de manière abusive par le corrupteur afin d'exercer des pressions sur le corrompu pour que celui-ci lui accorde des avantages supplémentaires (Rapport d'évaluation, paragraphe 61). Il n'a été fait état d'aucun plan concret visant à changer cette situation.

12. Les autorités n'ont communiqué aucune information nouvelle portant sur cette recommandation.
13. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Thème II: Transparence du financement des partis politiques

14. Il est rappelé que dans son Rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 8 recommandations à l'Azerbaïdjan concernant le Thème II. Le Rapport de Conformité avait conclu que les recommandations ii, iii, iv et v avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations i, vi, vii et viii n'avaient pas été mises en œuvre. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que la recommandation iii avait été mise en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations ii et iv à vii avaient été partiellement mises en œuvre et la recommandation i n'avait pas été mise en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.

Recommandation i.

15. *Le GRECO avait recommandé de rallonger la période de référence financière et comptable applicable aux campagnes électorales afin que les rapports financiers sur les fonds électoraux reflètent plus fidèlement les ressources et les dépenses consacrées à ces campagnes.*
16. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité, cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre, les autorités n'ayant pris à l'époque aucune mesure pour la traiter. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, les autorités réaffirmaient que la situation restait satisfaisante, y compris eu égard à la période financière de référence d'une durée de 50 à 30 jours avant le scrutin, telle que prévue dans le Code électoral (CE). Les autorités évoquaient également des modifications en cours sur la centralisation des responsabilités de contrôle du financement des partis et des campagnes électorales vers la Commission électorale centrale (CEC), qui doterait celle-ci du pouvoir de solliciter toute information complémentaire des partis politiques sur leur activité financière et réduiraient les risques de contournement de la période de référence concernant les candidats des partis. Le GRECO avait relevé que le renforcement des pouvoirs de contrôle ne résoudrait pas automatiquement les problèmes mis en exergue dans la recommandation, même si la réforme venait à être conduite comme prévu, et en avait conclu que la recommandation i n'avait pas été mise en œuvre.

17. Les autorités de l'Azerbaïdjan indiquent à présent que le nouveau contrôle centralisé assuré par la CEC depuis l'entrée en vigueur (le 4 novembre 2014) de la modification de la loi sur les partis politiques, conjuguée à une décision de la CEC (avril 2015) d'établir deux divisions structurelles en son sein, accroît les possibilités d'une surveillance plus approfondie du bon respect de la période de référence pour la soumission des rapports financiers des élections.
18. Le GRECO prend note de la position des autorités qui, dans le principe, reste identique à celle mentionnée dans le Deuxième Rapport d'Evaluation, à savoir la conviction que les fonctions et les ressources de contrôle centralisées et renforcées de la CEC contribueraient à traiter le problème soulevé dans la recommandation. Le GRECO relève que la nouvelle législation évoquée est pertinente eu égard à certaines recommandations ci-dessous. En revanche, la question d'une période de référence trop courte pour le financement des campagnes électorales, que le Rapport d'évaluation (paragraphe 84) mentionnait comme présentant un risque de contournement des règles de transparence des campagnes électorales, est différente par nature et ne peut pas être résolue par un contrôle renforcé.
19. Le GRECO conclut que la recommandation i n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation ii.

20. *Le GRECO avait recommandé de définir et de régir clairement dans la loi sur les partis politiques les dons, les cotisations et les autres sources de financement autorisées, et d'harmoniser les dispositions de cette loi relatives au financement avec les critères de transparence fixés dans le Code électoral.*
21. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, compte tenu des modifications apportées aux articles 17 et 19 de la loi sur les partis politiques (LPP), concernant le financement des activités des partis politiques et les dons à caractère financier ou en nature. La loi modifiée dispose, entre autres, que les dons pécuniaires doivent être effectués sous forme de virement sur le compte bancaire du parti politique et que les dons en nature doivent être comptabilisés à leur valeur marchande. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO prenait note des projets de modification de la LPP concernant la réglementation des cotisations et des dons (projet d'article 18-1.1 de la LPP). S'agissant des autres sources de revenus, elles n'étaient encore régies que par d'autres textes de loi, notamment en matière civile et fiscale. En outre, le GRECO observait que le projet législatif visant à fixer des plafonds pour les dons était en cours d'élaboration (projet d'article 19.7 de la LPP). Il en concluait que la recommandation n'était que partiellement mise en œuvre, car toutes les préoccupations qui la motivaient n'avaient pas été prises en compte et certains projets législatifs n'avaient pas été adoptés.
22. Les autorités renvoient à présent à ce qui avait été mentionné précédemment (voir paragraphe 21) et ajoutent que la LPP a fait l'objet d'une modification le 30 septembre 2014 (entrée en vigueur le 4 novembre 2014). Elles font référence aux articles 18-1.1 et 19.7 de la LPP qui énoncent :

18-1.1. Les cotisations sont des sommes d'argent versées régulièrement par les membres de partis en vertu des statuts du parti. Les versements qui excèdent le montant des cotisations ainsi définies seront considérés comme des dons.

19.7. Le montant des dons réalisés par une personne à un ou plusieurs partis au cours d'une année ne peut excéder dix mille manats (9 850 euros).

En outre, les autorités ont soumis un décret du Cabinet des ministres de l'Azerbaïdjan (n° 263 du 16 novembre 2015) qui prévoit des règles concernant le contenu attendu des rapports financiers des partis politiques. Le décret comprend aussi la liste des actifs, passifs, revenus et dépenses qui doit être jointe aux rapports financiers (ainsi qu'un modèle correspondant).

23. Le GRECO prend note des informations communiquées. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, le GRECO reconnaît que l'article 18-1.1 de la LPP définit et différencie les cotisations et les dons, mais il estime que la définition des dons manque de clarté. Il se félicite du fait que l'article 19.5 de la LPP (mentionné dans le Rapport de Conformité au paragraphe 52) énonce que les dons en nature doivent être comptabilisés à leur valeur marchande. De plus, les «autres sources de financement autorisées» ont été davantage définies et réglementées de manière détaillée dans le décret du Cabinet des ministres (n° 263 de 2015), lequel précise les actifs, passifs, revenus et dépenses qui doivent figurer dans les rapports financiers. En conséquence, cette partie de la recommandation est également mise en œuvre. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, le GRECO approuve l'article 19.4 de la LPP, qui énonce que les dons pécuniaires doivent s'effectuer sous la forme de virements bancaires et l'article 19.7 de la LPP qui introduit des plafonds en matière de dons, conformément au Code électoral, comme cela était demandé. Ces dispositions apparaissent comme étant conformes aux exigences de la recommandation.
24. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

25. *Le GRECO avait recommandé d'i) exiger que les comptes des partis soient publiés de manière à ce que le public puisse y avoir aisément et rapidement accès ; et ii) identifier les mesures appropriées à prendre pour aider les partis politiques à respecter les règles sur la transparence.*
26. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre selon le Rapport de Conformité, car il avait été demandé aux partis politiques de publier des états financiers annuels par le biais des médias. Néanmoins, le GRECO avait émis certaines réserves quant à l'accès facile et rapide du public aux comptes des partis et souligné qu'il serait judicieux que les rapports financiers soient rendus publics par un organe de contrôle indépendant, si possible sur internet. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO se félicitait des plans élaborés pour assurer la publication centralisée des comptes des partis sur la page web de la CEC ; cependant, la recommandation restait partiellement mise en œuvre.
27. Les autorités de l'Azerbaïdjan font maintenant savoir qu'en vertu des modifications de la LPP adoptées le 30 septembre 2014 et qui ont pris effet au 4 novembre 2014, les partis politiques doivent présenter un état financier annuel à la CEC, accompagné de l'avis d'un auditeur, au plus tard le 1^{er} avril (article 21.2). L'article 21.5 de la même loi précise que les partis politiques doivent rendre publics leurs états financiers, accompagnés de l'avis d'un auditeur. L'article 21.6 de la LPP dispose que les états annuels doivent être rendus publics sur la page web de la CEC. De plus, un décret de la CEC (n° 9/79 du 15 mai 2015) indique (article 2.5) que la publication des rapports doit être effectuée par la CEC dans les 24 heures qui suivent le contrôle de l'exactitude des rapports par les services de vérification au sein de la CEC. Les états annuels sont normalement placés sur la page web de la CEC dans un délai de 3 à 15 jours. Les autorités ajoutent qu'actuellement, tous les états annuels sont disponibles en ligne. La loi n'impose aucun délai pour que les partis politiques transmettent leurs comptes à la CEC ou les rendent publics; elle ne fait qu'exiger leur publication. Le 9 juillet 2015, la CEC a organisé un séminaire spécial sur la «préparation, la collecte, le contrôle et la publication des états financiers des partis politiques».

L'événement a rassemblé des représentants des médias. En outre, le 14 août 2015, la CEC a organisé une formation visant à renforcer les capacités des représentants des partis politiques et d'autres formations de ce type sont en voie d'élaboration.

28. Le GRECO prend note avec satisfaction des informations supplémentaires communiquées. La nouvelle législation, qui prévoit la publication centralisée des états financiers des partis sur la page web de la CEC pour mettre les comptes annuels des partis politiques à disposition du public, améliore incontestablement la situation par rapport au bilan précédent. Cela dit, le GRECO note avec préoccupation que la réglementation ne fixe aucun délai spécifique pour la mise en ligne des rapports après que la CEC les a reçus. Certes, un décret (n° 9/79, article 2.5) précise que les rapports doivent être publiés dans les 24 heures après leur vérification par les services de contrôle de la CEC, sans toutefois préciser un délai pour la vérification des rapports. Bien qu'il semble qu'en ces débuts d'application de la loi, la CEC ait rendu les rapports publics dans un délai raisonnable (3 à 15 jours), le GRECO recommande fortement que des délais de publication précis soient stipulés, à partir de la réception des rapports par la CEC, quel que soit le temps requis pour la vérification de l'exactitude de ces rapports. De plus, certaines mesures ont été prises pour aider les partis à entreprendre l'application des nouvelles règles et le GRECO attend avec intérêt de plus amples renseignements. Il en conclut qu'en dépit des progrès importants réalisés, des mesures supplémentaires doivent être prises pour respecter pleinement la recommandation : *nota bene* pour ce qui est d'un «accès rapide» et de l'«aide à apporter aux partis politiques».

29. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

30. *Le GRECO avait recommandé de i) soumettre, le cas échéant, la comptabilité et les comptes des partis politiques au contrôle d'auditeurs indépendants ; et ii) identifier les mesures appropriées à prendre pour aider les partis politiques à satisfaire à cette exigence.*

31. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité, cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. En effet, l'audit obligatoire des comptes des partis politiques par des professionnels externes indépendants était bien devenu une obligation juridique en 2012, mais les partis n'avaient reçu aucune aide matérielle pour répondre à cette exigence, comme le demandait la seconde partie de la recommandation. La conclusion du Deuxième Rapport de Conformité était restée inchangée.

32. Les autorités azerbaïdjanaises n'ont signalé aucun élément nouveau concernant la mise en œuvre de cette recommandation.

33. Dans le principe, le GRECO se félicite du fait que les partis politiques soient tenus de faire vérifier leurs comptes par des professionnels externes indépendants, comme le demande la première partie de la recommandation. Cela dit, il relève que la loi n'est pas suffisamment souple, par exemple, pour exclure ou restreindre cette exigence dans le cas des partis marginaux ou de faible envergure pour lesquels la vérification des comptes peut constituer une charge déraisonnable. De fait, le GRECO sait qu'aucun parti azerbaïdjanais, à l'exception du parti au pouvoir, ne semble avoir des ressources importantes, comme l'indique le Rapport d'évaluation (paragraphe 79). Par conséquent, le fait d'imposer un audit à tous les partis sans distinction ni restriction peut entraver le développement d'une démocratie pluraliste dans le pays. Manifestement, les partis marginaux ou de faible envergure ne peuvent recevoir aucune aide leur

permettant de respecter cette exigence ; il en résulte que la seconde partie de la recommandation n'est pas considérée comme étant mise en œuvre.

34. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

35. *Le GRECO avait recommandé d'i) assurer un contrôle plus complet et plus proactif des rapports financiers sur les fonds électoraux des partis politiques et des candidats, incluant une vérification matérielle des informations soumises ainsi qu'une investigation des irrégularités de financement ; et ii) renforcer l'indépendance des commissions électorales en matière de financement des campagnes électorales.*
36. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité, cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre, aucune mesure particulière n'ayant été prise par les autorités pour la prendre en compte. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO prenait note du fait que la Commission électorale centrale (CEC) avait organisé deux formations spéciales sur les lois électorales à l'intention des membres de commissions électorales de circonscription et de district, des présidents des commissions électorales de circonscription, et dans les régions pour les membres de commissions de circonscription et de district, qui comprenaient plus de 6 000 fonctionnaires. De plus, avant les élections présidentielles de 2013, la CEC avait mis en place un groupe de travail composé de spécialistes chargés d'examiner la documentation financière – revenus, patrimoine et biens des candidats. Les autorités ont également indiqué que des modifications de la LPP étaient envisagées pour attribuer le contrôle du financement des partis politiques à la CEC. A la lumière de ces mesures, le GRECO a conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
37. Les autorités ajoutent à présent (en sus des informations ci-dessus) qu'aux termes des modifications de la LPP datées du 30 septembre 2014, qui sont entrées en vigueur le 4 novembre 2014, la CEC est devenue l'organe central de surveillance pour le financement ordinaire des partis et des élections, ce qui lui donne la responsabilité exclusive du contrôle de toutes les formes de financement politique. De plus, elle a décidé, le 8 avril 2015, d'établir deux divisions structurelles en son sein afin de collecter, vérifier et analyser les rapports financiers des partis politiques. Les autorités précisent que ces divisions comptent huit nouveaux employés au 1^{er} avril 2015. Elles soulignent également que les commissions électorales continuent de surveiller les fonds électoraux ; l'article 97 du Code électoral dispose que la CEC et les commissions électorales de circonscription sont tenues de mettre en place un service d'audit de surveillance pour assurer le contrôle des fonds électoraux (leur enregistrement, leur utilisation et leurs sources).
38. Le GRECO prend note des diverses mesures adoptées pour améliorer progressivement la surveillance du financement des campagnes électorales. L'attribution à la CEC du rôle de principal organe de surveillance pour le financement des élections a représenté un changement important. Le GRECO avait déjà indiqué dans le Deuxième Rapport de Conformité que cette évolution allait dans le bon sens, à la condition que la CEC soit dotée des pouvoirs appropriés et des garanties d'indépendance opérationnelle. Le GRECO avait également souligné la nécessité de mieux clarifier les liens entre la CEC et les différentes commissions électorales, afin de garantir un contrôle cohérent. A ce sujet, les autorités ont mentionné l'article 97 du Code électoral, qui, entre autres, définit le rôle de la CEC et des commissions électorales de circonscription eu égard au contrôle des fonds électoraux. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO estime que la centralisation du contrôle des fonds électoraux

sous l'autorité de la CEC et les ressources supplémentaires – notamment humaines – apportées à cet organe, ainsi que la coordination avec les commissions électorales sont des mesures qui favorisent l'exercice d'un contrôle complet et proactif. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, le GRECO relève que la composition partisane des commissions électorales est restée la même que celle décrite dans le Rapport d'évaluation (paragraphe 93). En outre, la composition de la CEC équivaut à celle des commissions électorales, puisque ses 18 membres sont désignés et nommés par le Parlement – six membres des partis majoritaires, six étant des députés indépendants et six venant de partis minoritaires. Aussi, cet organe a une composition clairement partisane, ce qui était l'une des préoccupations citées dans le Rapport d'évaluation. Cette partie de la recommandation n'a donc pas été suivie.

39. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

40. *Le GRECO avait recommandé d'instaurer un contrôle substantiel et indépendant du financement général des partis politiques, qui soit efficacement coordonné avec le contrôle du financement des campagnes électorales.*

41. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité, cette recommandation avait été considérée comme n'étant pas mise en œuvre. En 2012, l'Azerbaïdjan avait ajouté un nouvel article 21.2 à la LPP qui, conjugué au décret présidentiel du 8 mai 2012 sur la mise en œuvre de la modification, disposait que le ministère des Finances recevrait les états financiers des partis politiques, sans lui attribuer un mandat clair ou des ressources adéquates lui permettant d'assurer le contrôle du financement des partis politiques. Avant toute chose, le GRECO avait considéré que le ministère des Finances, qui fait partie du gouvernement, ne constituait pas un organisme indépendant. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, il avait été observé que trois instances différentes contribuaient à contrôler le financement politique: le ministère des Finances, qui reçoit les états financiers, la Cour des comptes qui contrôle l'utilisation des fonds publics et la CEC qui surveille le financement des élections. Toutefois, les autorités ont également annoncé qu'il était prévu de réaffecter exclusivement à la CEC le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales, afin de faciliter la coordination globale et de rendre le contrôle du financement des campagnes électorales plus efficace.

42. Les autorités indiquent à présent qu'à la suite de l'adoption des modifications de la LPP en 2014 (qui ont pris effet le 4 novembre 2014), la CEC a été désignée comme l'organe central de surveillance pour le financement général des partis politiques (article 21.2 de la LPP). L'article 21.6 dispose que les partis politiques doivent présenter leurs états financiers annuels à la CEC jusqu'au 1^{er} avril de chaque année. L'article 21.4-1 de la LPP dispose que la CEC a le pouvoir de demander des informations supplémentaires aux partis.

43. Le GRECO prend note des informations fournies. Comme il le mentionnait déjà dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO salue l'adoption de la nouvelle législation qui place tout le contrôle des financements politiques sous l'égide de la CEC. Par rapport à la situation précédente qui impliquait trois autorités différentes (dont le ministère des Finances qui n'est pas une instance indépendante), cette évolution constitue un pas dans la bonne direction. Il a déjà été observé à propos des recommandations précédentes que la CEC avait reçu des moyens et des effectifs supplémentaires pour assurer cette fonction. Il va sans dire qu'en attribuant à une seule et même autorité le contrôle du financement ordinaire des partis et celui des campagnes électorales, la coordination des tâches est plus facile. En dépit de ces améliorations substantielles, le GRECO reste préoccupé du fait que la CEC repose sur une structure clairement

partisane, semblable à celle des commissions électorales qui avait été critiquée dans le Rapport d'évaluation (paragraphe 93). Le GRECO estime que dans sa composition actuelle, la CEC ne peut pas être considérée comme une instance indépendante (par rapport aux partis politiques). Etant donné qu'il n'existe aucune autre garantie d'indépendance opérationnelle de cet organe, le GRECO ne peut pas conclure que les mesures adoptées sont pleinement conformes à la recommandation.

44. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

45. *Le GRECO avait recommandé de définir et de régir clairement les infractions aux règles – en place ou à venir – sur la transparence du financement des campagnes électorales et du financement général des partis, et d'instaurer à cet effet des sanctions qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives, en particulier en élargissant la palette des sanctions.*
46. Le GRECO rappelle que le Rapport d'évaluation avait qualifié de rudimentaire le système de sanctions en place. Le Rapport de Conformité avait estimé que la recommandation n'était pas mise en œuvre ; le Code électoral (financement des campagnes électorales) et la LPP (financement des partis) font référence à l'applicabilité des sanctions administratives, civiles, financières ou pénales telles que prévues par la loi, en cas d'infractions ; or, ces sanctions n'avaient jamais été énoncées clairement. Les sanctions imposées étaient laissées à l'appréciation du ministère de la Justice, sachant qu'aucune n'avait jamais été appliquée sous ce régime. Il est noté dans le Rapport de Conformité qu'à la suite des modifications adoptées en 2012, l'article 22 de la LPP donnait lieu à l'engagement de responsabilité au titre de ladite loi en cas d'infraction (sans plus de précisions). Il a également été relevé que des modifications supplémentaires de la législation étaient en cours. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO prenait note des modifications apportées au Code des infractions administratives (telles que détaillées dans ce rapport) et constaté que certaines améliorations avaient eu lieu quant aux sanctions applicables en cas d'infractions aux dispositions de la LPP en matière de financement des partis. Cependant, rien n'a été fait pour améliorer le régime de sanctions applicables en cas d'infractions aux dispositions relatives au financement des campagnes électorales. Le GRECO concluait que la recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre et encourageait l'Azerbaïdjan à poursuivre ses efforts pour mettre pleinement en œuvre la recommandation viii.
47. Les autorités de l'Azerbaïdjan n'ont communiqué aucune nouvelle information relative à cette recommandation.
48. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

49. **Au vu des conclusions des rapports de conformité du Troisième Cycle précédents sur l'Azerbaïdjan et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut qu'à ce jour, l'Azerbaïdjan a mis en œuvre (ou traité) de façon satisfaisante neuf des dix-sept recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Sept autres recommandations restent partiellement mises en œuvre et une recommandation n'est toujours pas mise en œuvre.
50. Plus spécifiquement, s'agissant du Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, iv, v, vi, viii et ix ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations iii et vii restent

partiellement mises en œuvre. Au titre du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations ii et iii ont désormais été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations iv, v, vi, vii et viii ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

51. En ce qui concerne le Thème I (Incriminations), l'Azerbaïdjan a ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) ; toutefois, des mesures supplémentaires sont requises pour se conformer à cet instrument, notamment pour ériger clairement en infraction pénale tout acte de corruption impliquant un arbitre dans toutes les circonstances pertinentes détaillées dans le rapport. Le GRECO invite également les autorités à réviser l'exonération automatique – et obligatoirement totale – de peine accordée aux auteurs d'actes de corruption active dès lors qu'ils font une déclaration avant que l'acte ne soit porté à l'attention des autorités, et il note avec intérêt que des propositions antérieures ont été faites en vue d'abolir purement et simplement le dispositif du repentir réel.
52. S'agissant du Thème II (Transparence du financement des partis), l'Azerbaïdjan a accompli certaines avancées: parmi les étapes importantes, on peut citer la nouvelle législation qui réforme le contrôle des financements politiques, en centralisant la surveillance de la comptabilité ordinaire des partis politiques ainsi que le suivi du financement des campagnes électorales sous l'autorité de la Commission électorale centrale (CEC), qui doit également assurer la publication des rapports financiers. L'apport de ressources supplémentaires, notamment humaines, à la CEC est bienvenu. Cela dit, il est regrettable que la CEC ne puisse pas être considérée comme un organe indépendant, car sa composition est clairement partisane. A cet égard, les autorités sont invitées instamment à veiller à ce que les réformes engagées garantissent un degré d'indépendance opérationnelle approprié, conformément à la recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. De plus, des mesures ont été adoptées pour définir les dons et les cotisations des partis ainsi que des plafonds pour les dons, ainsi que pour réglementer diverses formes de revenus des partis. De plus amples efforts sont nécessaires pour assurer la publication dans un délai raisonnable des rapports financiers transmis par les partis politiques à la CEC. Le GRECO souhaite également souligner que plusieurs recommandations appelant à des règles de transparence plus strictes avaient été émises sous réserve que les petits partis politiques et ceux de taille non significative ne soient pas déraisonnablement submergés par ces règles.
53. Le GRECO rappelle qu'à la lumière des préoccupations générales exprimées dans le Rapport d'évaluation (paragraphe 82) au regard de la situation politique d'ensemble de l'Azerbaïdjan, marquée par l'absence de pluralisme réel, il s'était limité à formuler quelques recommandations fondamentales lui paraissant essentielles et nécessaires à la mise en place d'un système de transparence cohérent qui pourrait poser les jalons pour apporter par la suite d'autres améliorations ou ajustements indispensables. L'Azerbaïdjan doit poursuivre sans faiblir le processus de réforme en cours, pour rendre le financement des partis politiques encore plus transparent et favoriser le rôle des partis politiques en tant que pièces charnières du système démocratique et outils indispensables à l'expression de la volonté politique des citoyens.
54. Considérant que seulement deux des huit recommandations relatives au financement des partis ont pour l'heure été pleinement mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31, paragraphe 9 de son Règlement intérieur, demande au chef de la délégation azerbaïdjanaise de lui communiquer des informations complémentaires, notamment sur la mise en œuvre des recommandations iii et vii (Thème I – Incriminations) et des recommandations i et iv à viii (Thème II – Transparence du financement des partis politiques), d'ici le 30 septembre 2016 au plus tard.

55. En conclusion, le GRECO invite les autorités de l'Azerbaïdjan à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.