

Strasbourg, 10 octobre 2008

Public
Greco RC-I/II (2008) 4F

Évaluation conjointe des Premier et Deuxième Cycles

Rapport de Conformité sur l'Azerbaïdjan

Adopté par le GRECO
lors de sa 39^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 6-10 octobre 2008)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le rapport d'évaluation conjointe des premier et deuxième cycles sur l'Azerbaïdjan lors de sa 29^e réunion plénière (19-23 juin 2006). Ce rapport (Greco Eval I-II Rep (2005) 5F) a été rendu public par le GRECO le 20 septembre 2006, suite à l'autorisation des autorités d'Azerbaïdjan.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités d'Azerbaïdjan ont présenté le 9 février 2008, légèrement après le délai fixé (31 décembre 2007), leur rapport de situation sur les mesures prises pour mettre les recommandations en œuvre.
3. Conformément à l'article 31.1 de son Règlement, le GRECO a chargé les Pays-Bas et la Turquie de nommer des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ces pays ont désigné, respectivement, M. Bastiaan WINKEL-BOER, au titre des Pays-Bas, et M. Ergin ERGÜL, au titre de la Turquie. Les rapporteurs ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans leur travail de rédaction du rapport de conformité.
4. Le présent rapport de conformité a pour but d'évaluer les mesures prises par les autorités d'Azerbaïdjan pour appliquer les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation conjointe.

II. ANALYSE

5. Dans son rapport d'évaluation conjointe, le GRECO avait adressé vingt-sept recommandations à l'Azerbaïdjan. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

6. *Le GRECO recommande de procéder à une étude complète sur l'ampleur de la corruption en Azerbaïdjan, ses causes, ses caractéristiques et sur les secteurs les plus touchés.*
7. Les autorités d'Azerbaïdjan signalent que la Commission de lutte contre la corruption a lancé, en septembre 2007, une enquête auprès du public visant à donner une vision plus claire de l'ampleur de la corruption en Azerbaïdjan, de ses causes, de ses caractéristiques et des secteurs les plus touchés. Elle en a confié la réalisation au Réseau d'information et de coopération des ONG anti-corruption¹, lui allouant à cet effet un budget de 16 500 nouveaux manats (AZN) (environ 15 000 euros). Le Réseau des ONG a sous-traité cette mission à une société indépendante (SIGMA). Lancée en novembre 2007, l'enquête a couvert tout le pays et de nombreux secteurs de la société. Ses résultats, accompagnés d'une analyse de l'enquête réalisée par le réseau des ONG, ont été remis en mars 2008. Ces travaux ont été pris en considération pour la préparation du premier rapport bi-annuel sur l'application de la Stratégie nationale de transparence et de lutte contre la corruption; la Commission les a pris comme base de travail pour ses recommandations adressées à plusieurs organes de l'Etat. L'enquête n'est disponible qu'en langue nationale.
8. Le GRECO prend note des informations fournies. L'enquête auprès du public menée entre novembre 2007 et mars 2008 a, semble-t-il, livré des informations pertinentes que les autorités ont prises en considération dans le contexte de leurs politiques anti-corruption. Néanmoins, en

¹ Le Réseau comprend 20 ONG spécialisées dans la lutte contre la corruption, dont Transparency Azerbaijan, la Fondation pour la lutte contre la corruption, l'Association azerbaïdjanaise des jeunes juristes etc.

l'absence d'informations complémentaires sur le contenu et les résultats de cette enquête, il est difficile de conclure qu'elle présente une alternative satisfaisante à une étude complète sur la corruption en Azerbaïdjan, au sens de la recommandation.

9. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

10. *Le GRECO recommande de développer un mécanisme visant à évaluer si les mesures contenues dans le Programme national de lutte contre la corruption sont mises en œuvre dans la pratique et le respect des délais fixés, et apprécier leur impact sur les divers secteurs concernés.*
11. Les autorités d'Azerbaïdjan précisent que la période de mise en œuvre du premier Programme national de lutte contre la corruption (2004-2006) s'est achevée en septembre 2006. Le suivi du Programme est assuré par la Commission de lutte contre la corruption, conformément à son mandat. Sur la base de plusieurs contributions (émanant du Cabinet des ministres, des ministères concernés, d'ONG et d'autres sources), la Commission a préparé début 2007 un rapport d'évaluation² sur l'application du Programme. Le document montre le degré de mise en œuvre des différentes mesures prévues par le Programme, dont certaines lacunes. Il a fait l'objet d'un débat public et a été reproduit dans la presse. Il a débouché sur le lancement en juillet 2007, sur la base de recommandations et de consultations publiques, d'une « Stratégie nationale de renforcement de la transparence et de lutte contre la corruption (2007-2011) ». Les mesures du Programme 2004-2006 considérées par la Commission comme insuffisamment mises (ou non mises) en œuvre ont été reprises dans cette nouvelle Stratégie³.
12. Le GRECO salue l'approche adoptée par la Commission de lutte contre la corruption. Bien que la Commission, dans son rapport d'évaluation de 2007, ne donne pas d'informations indiquant qu'elle ira jusqu'à contrôler le respect des délais et l'impact du Programme national sur le terrain, il existe un mécanisme permettant aux autorités de surveiller les progrès accomplis et d'exercer des pressions suffisantes sur le processus de réforme pour veiller à son accomplissement.
13. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

14. *Le GRECO recommande de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la communication, la remontée d'informations et la coopération dans la pratique de toutes les agences impliquées dans la détection, les investigations et la poursuite des actes de corruption (c'est-à-dire la police, le ministère public et les autorités fiscales).*
15. Les autorités d'Azerbaïdjan indiquent que malgré une certaine opposition formulée pendant le processus de consultation, la législation visant à permettre la création de la Base de données intégrée pour les délits de corruption (IDBCO) a finalement été adoptée par une ordonnance du Procureur général N° 10/42 du 5 septembre 2008. L'IDBCO a été lancée immédiatement et est devenue opérationnelle en moins d'un mois. La base de données vise à centraliser toutes les informations relatives aux enquêtes préliminaires sur les cas de corruption. Elle est gérée par le Département de lutte contre la corruption du Parquet général (ACD). L'ordonnance définit les types d'infractions de corruption devant figurer dans la base de données, les procédures

² Le rapport (27 pages) est consultable en anglais via le [lien](#) suivant.

³ La nouvelle Stratégie nationale est disponible en ligne ([voir le lien suivant](#))

régissant son alimentation et son utilisation, le format des informations y figurant etc. Il est attendu que grâce à cette base de données, l'ACD aura en temps réel des informations sur toutes les investigations menées dans le pays, dès l'instant où celles-ci seront entamées et qu'elles seront terminées, ce qui devrait empêcher des chevauchements d'enquête de la part des services répressifs. De plus, le Procureur général sera ainsi en mesure, en s'appuyant sur ses compétences d'exception, de se saisir des cas d'importance particulière traités par quelque service répressif que ce soit, dans la mesure où ils peuvent être mieux traités par le Département de lutte contre la corruption. En outre, le Département des poursuites publiques qui représente la poursuite publique dans toutes les procédures judiciaires, est également tenu d'alimenter l'IDBCO, ce qui permet à l'ACD de suivre également les résultats des procédures judiciaires liées aux cas de corruption. Parmi d'autres avantages, l'IDBCO procure à l'ACD de nouvelles possibilités de réaliser des travaux d'analyse dans son champ de compétence. De plus, en vertu de l'ordonnance N° 4 de septembre 2008, prise par le Procureur général, le parquet général est chargé de diffuser les décisions de justice à tous les services d'enquête qui ont été impliqués dans des affaires données⁴.

16. Par ailleurs, les responsables des 8 services d'enquête (police, fisc, Sécurité nationale etc.) se réunissent avec les représentants du parquet deux fois par an afin d'étudier les obstacles et bonnes pratiques en matière d'enquête et d'identifier les besoins en termes de formation. Les autorités rappellent, enfin, que la loi prévoit déjà la possibilité de créer des équipes d'enquêtes communes composées de membres de plusieurs institutions; de telles équipes ont été employées avec succès dans certaines affaires, après la décision prise par l'ACD de les utiliser de manière plus systématique⁵.
17. Le GRECO prend note des informations fournies. Il salue les mesures prises à ce jour pour centraliser les informations en matière de corruption au sein de l'IDBCO, pour fournir un retour d'informations aux différents services répressifs engagés dans la lutte contre la corruption sur les décisions de justice dans les affaires les concernant, et pour organiser des réunions biannuelles. Il en va de même pour la possibilité de recourir à des équipes d'enquête communes, pratique qui pourrait probablement être encore encouragée au-delà des deux affaires citées en exemple. Dans l'ensemble, le GRECO constate que les mesures signalées en sont à un stade précoce et pourraient s'avérer insuffisantes au regard de l'ampleur des problèmes sous-jacents⁶ (les informations fournies par les autorités concernant la recommandation xiii, sur le système de signalement, illustrent également ce point). En l'absence de plus amples informations, notamment en matière de mesures prises pour renforcer la coopération et la communication au quotidien entre les services concernés par les enquêtes, le GRECO n'est pas actuellement en mesure de conclure que cette recommandation ait été entièrement mise en œuvre. Dans ce contexte, le GRECO aurait favorablement accueilli l'adoption d'autres mesures, inspirées de

⁴ Actuellement, le tribunal transmet copie du jugement à la personne condamnée ou acquittée, à son avocat et à son représentant légal, à la victime (ou à la personne ayant engagé des « poursuites à titre privé ») et au représentant de la victime.

⁵ Par exemple, le groupe d'enquête commun Département de lutte contre la corruption – parquet de Sumgait dans une affaire portant sur l'approvisionnement en gaz, en 2006 ; le groupe associant le Département de lutte contre la corruption, le ministère des Impôts et la Chambre des comptes pour des violations de l'approvisionnement en énergie, et d'autres affaires de 2007 sur lesquelles des enquêteurs de police ont travaillé.

⁶ Comme l'indique le paragraphe 48 du rapport d'évaluation : « À de maintes reprises, l'EEG a constaté que les autorités en charge des investigations et des poursuites rencontrées étaient en mesure de citer des affaires renvoyées à d'autres agences, mais sans pouvoir dire ni même manifester un quelconque intérêt de ce qu'il en était advenu par la suite. Les limites de compétence ont semblé très strictes - au point que le ministère public et la police n'avaient pas accès aux mêmes informations ni aux mêmes bases de données - d'où une certaine rigidité des mentalités ».

celles qui ont démontré leur utilité dans d'autres pays pour améliorer l'interaction entre les institutions⁷.

18. À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

19. *Le GRECO recommande de compléter de toute urgence l'effectif du Département de lutte contre la corruption au sein du Parquet général et fournir immédiatement à ce service des locaux permanents et adéquats.*
20. Les autorités expliquent qu'après la visite de l'EEG et l'adoption du rapport du GRECO, le *Département de lutte contre la corruption du Parquet général* s'est vu attribuer de nouveaux locaux en centre-ville, au cours de l'été 2006, ce qui a permis d'augmenter le nombre de ses employés qui sont ainsi passé de 20 (au moment de la visite sur place) à 34, les nouveaux locaux peuvent accueillir 45 employés au total. Même si actuellement, 6 postes sont toujours vacants au sein du Département, 7 procureurs en formation lui ont été provisoirement assignés pour aider dans le cadre du travail d'enquête et de poursuite ; comme la procédure de recrutement de 79 nouveaux procureurs pour l'ensemble des services du parquet vient d'être menée à terme, les postes vacants au sein du Département devraient rapidement être pourvus.
21. Le GRECO note que la situation du Département de lutte contre la corruption au sein du Parquet général a été améliorée au niveau des locaux et du personnel ; même si tous les postes vacants au sein du département ne sont pas encore pourvus, le GRECO reconnaît toutefois que le nombre de ses agents, en comptant les agents provisoirement assignés, a connu un accroissement significatif.
22. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation v.

23. *Le GRECO recommande d'explorer les possibilités, conformes à la législation nationale et aux règles de financement public, pour une proportion adéquate des biens confisqués dans des affaires de corruption aux organes spécialisés dans la lutte contre la corruption.*
24. Les autorités signalent l'adoption, par un décret présidentiel du 16 octobre 2006⁸, de Règles sur l'affectation d'une partie des biens confisqués à l'amélioration des ressources techniques et matérielles des organes répressifs et autres. Ces nouvelles règles permettent de reverser directement jusqu'à 30 % des biens confisqués par les tribunaux et/ou mis aux enchères publiques sur le compte de l'institution qui s'est occupée de l'affaire. Ces ressources supplémentaires sont enregistrées comme des financements extrabudgétaires.
25. Le GRECO se félicite que les autorités d'Azerbaïdjan soient parvenues à introduire le type de mesures suggérées dans la recommandation et espère vivement qu'elles les appliqueront

⁷ Comme la désignation d'officiers de liaison, la conclusion de mémorandums d'accord, la révision des règles de procédure pénale concernant la coopération entre les enquêteurs du parquet et de la police, la publication de circulaires internes sur la coopération inter-institutions par les directeurs des organes d'enquête et de poursuites, etc.

⁸ Le décret est consultable en ligne (voir [le lien suivant](#))

pleinement. Partant, il conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

26. *Le GRECO recommande de (i) adopter une approche plus proactive en matière d'enquête sur les affaires de corruption, inter alia en recourant davantage aux techniques spéciales d'enquête et (ii) dispenser une formation sur l'emploi des techniques spéciales d'enquête à toutes les personnes impliquées dans la détection et l'investigation des infractions de corruption.*
27. Les autorités affirment que les organes d'enquête et de poursuites ont adopté une approche plus anticipatrice grâce au recours accru aux techniques spéciales d'enquête, permettant d'identifier davantage de suspects. Plusieurs opérations ont été menées en commun par le Département de lutte contre la corruption et les organes opérationnels de la police ces dernières années⁹. Elles ont fourni des informations suffisantes pour ouvrir des enquêtes criminelles sur cinq affaires en 2006 et sept affaires en 2007. Contrairement aux affaires traitées en 2005, dont chacune portait sur une seule personne accusée de corruption, celles de 2006 et 2007 concernaient avant tout des groupes organisés. Des opérations ont été menées, aussi bien à Bakou que dans les régions, pour saisir en flagrant délit les officiels soupçonnés de corruption et pour effectuer des recherches et des saisies sur la base d'informations d'initiés. À des fins de prévention, ces opérations font l'objet d'un certain degré de publicité.
28. L'utilisation de techniques spéciales d'enquête a été abordée lors de la 2^e session des séminaires de formation « Poursuivre les infractions de corruption », organisée les 29 et 30 octobre 2007 par le Département de lutte contre la corruption en coopération avec le ministère de la Justice des États-Unis et l'ambassade des États-Unis en Azerbaïdjan. La formation a été dispensée à la fois par les agents opérationnels azerbaïdjanais et par leurs homologues américains. En outre, le Groupe de travail inter-institutions pour l'élaboration et l'organisation de formations anti-corruption a ajouté les techniques spéciales d'enquête au programme de formation 2008 des membres des forces de l'ordre (voir aussi la recommandation vii).
29. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO aurait souhaité des informations plus concluantes et détaillées sur l'existence, ou non, de mesures significatives visant à modifier les méthodes de travail des autorités, comme par exemple la publication de lignes directrices, d'instructions ou d'ordonnances sur l'usage plus fréquent de diverses méthodes, nouvelles ou déjà existantes, en matière d'enquête ou de renseignement. Cela étant, il semble qu'une approche plus proactive ait été dans une certaine mesure adoptée. Concernant la seconde partie de la recommandation, le GRECO salue les efforts de formation accrus sur le recours aux techniques spéciales d'enquête au niveau des services du parquet et l'intention des autorités de poursuivre ces efforts au-delà de ces services.
30. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

⁹ Une affaire majeure a porté sur des fonctionnaires soupçonnés de favoriser, à grande échelle, la fabrication illégale de médicaments. Des perquisitions ont eu lieu dans les bureaux de plusieurs entités pharmaceutiques, permettant de saisir les instruments du crime et d'autres preuves. Dans une autre affaire reposant sur des informations des services de renseignement et de personnes du secteur concerné, de vastes recherches ont été menées sur plusieurs entreprises et banques participant à un système de fraude bancaire.

Recommandation vii.

31. *Le GRECO recommande de créer un groupe de travail formé de représentants des divers centres de formation afin qu'ils partagent les meilleures pratiques et conçoivent un plan de formation conjointe de la police, du ministère public et des autorités fiscales en matière d'enquêtes dans des affaires complexes de criminalité économique, y compris de corruption et (ii) élaborer un programme de formation spécialisé et complet pour les agences concernées, visant à renforcer leur expertise dans la conduite des enquêtes financières (sur des délits financiers ou les éventuels produits du crime), notamment en matière de corruption.*
32. Les autorités signalent qu'un Groupe de travail inter-institutions, composé des représentants des centres de formation du Parquet général et des ministères de l'Intérieur, des Impôts et de la Sécurité nationale, a été créé en novembre 2007. Le groupe a adopté son Règlement et préparé en janvier 2008 un plan pour des activités de formations à l'attention des membres des forces de l'ordre. Les autorités soulignent également que des efforts sont faits pour associer les organisations internationales et les ONG à la préparation et à la mise en œuvre de ce programme.
33. Le GRECO prend note de la création d'un groupe de travail réunissant des spécialistes en formation de plusieurs institutions, dans l'esprit de la première partie de la recommandation. Toutefois, même s'il apparaît que le programme de formation a finalement été arrêté, il n'existe pas encore d'informations disponibles quant à son contenu concret et donc le GRECO n'est pas en mesure de conclure que la deuxième partie de la recommandation ait également été prise en compte. En outre, il semblerait que les cours prévus ne s'adressent qu'aux membres des forces de l'ordre.
34. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

35. *Le GRECO recommande de dispenser à un noyau de procureurs du Département pour la défense de l'Etat en cas d'accusation et à un noyau de juges une formation systématique et particulière – reposant sur les possibilités de formation existantes – au traitement des affaires de corruption, et faire en sorte, dans la mesure du possible, que les poursuites devant les tribunaux des affaires de corruption soient menées par des procureurs devant des juges ayant tous suivi cette formation systématique.*
36. Les autorités signalent qu'en 2006 et 2007, l'Académie de justice a inscrit des cours spécifiques sur la poursuite et l'investigation des actes de corruption au programme de formation des candidats aux fonctions judiciaires (les juges). De telles mesures sont également prévues pour les procureurs. En outre, une série de séminaires de formation intitulée « Poursuivre les infractions de corruption » a été organisée en septembre, octobre et décembre 2007¹⁰, en

¹⁰ a) Le premier séminaire, « **Collecte des preuves et détection, blocage et confiscation des produits du crime** », s'est tenu du 25 au 27 septembre 2007. Il a réuni des membres du ministère public, de la police, des autorités fiscales et douanières et du ministère de la Justice. La formation portait sur les expériences de lutte contre la corruption à l'étranger, la collecte et l'utilisation de preuves pour la poursuite d'infractions de corruption, le recouvrement d'avoirs et la détection, le blocage et la confiscation des biens et avoirs obtenus de façon illégale. b) Le deuxième séminaire, « **Détection, recherche, collecte et évaluation des preuves dans les affaires de corruption** », s'est tenu les 29 et 30 octobre 2007 et s'adressait aux membres du ministère public, de la police, des autorités fiscales et douanières, du ministère de la Justice et des ONG ; il a permis d'aborder, entre autres, le recours aux techniques spéciales d'enquête pour détecter les infractions de corruption et la détection de ces infractions sur la base de renseignements fournis par des particuliers, par la société civile et par des

coopération avec l'ambassade des États-Unis et le Département de la Justice américain. En tout, 127 personnes issues de 15 ministères, institutions publiques et ONG ont assisté à ces séminaires, parmi lesquels on compte 40 procureurs, 20 juges et 20 officiers de police. Des documents ont été élaborés à cet effet et diffusés auprès des différentes autorités. Concernant la deuxième partie de la recommandation, le Procureur général a signé une ordonnance, le 26 Septembre 2008 (Ordonnance N° 10/45), en vertu de laquelle seuls les procureurs ayant bénéficié d'une formation suffisamment systématique et spécialisée (ce seront des procureurs du Département de l'action publique du Parquet général) ont le droit de traiter des affaires de corruption devant les tribunaux d'instance, les cours d'appel et la Cour Suprême. Le Parquet général est actuellement en consultation avec le ministère de la Justice et le Conseil juridique et judiciaire en vue de l'introduction d'une réglementation similaire pour les juges.

37. Le GRECO prend acte des diverses initiatives prises en matière de formation initiale et continue afin de familiariser les magistrats, y compris les procureurs, avec le traitement des affaires de corruption. Les informations fournies, cependant, ne permettent pas de savoir si un noyau de juges et de procureurs a été spécialement désigné et a reçu une formation suffisamment régulière et spécialisée. Des mesures ont été prises pour veiller à ce que seuls les procureurs ayant reçu une formation spéciale traitent les procès pour corruption, et des projets comparables pour les juges sont, semble-t-il, discutés.
38. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

39. *Le GRECO recommande d'envisager la limitation des catégories de personnes jouissant de l'immunité à l'égard des poursuites, y compris l'immunité accordée aux candidats aux élections.*
40. La Commission de lutte contre la corruption, comment l'expliquent les autorités, a sollicité par courrier officiel l'avis des organismes concernés sur les possibilités de réduction des catégories de personnes jouissant de l'immunité. La plupart des immunités sont régies par la Constitution (Président de la République, Premier ministre, juges, parlementaires et Médiateur). Les réponses reçues de la part des organismes consultés ont justifié leur position par différentes raisons tirées des exigences de la législation nationale, de l'expérience internationale etc. Certains ont suggéré que les discussions sur ce sujet devraient continuer, en y incluant le public, et qu'en fonction des résultats de ce débat, des mesures plus concrètes pourraient être prises dans les années à venir. Les réponses reçues des divers services de l'Etat ont été examinés et discutés par la Commission, qui comprend actuellement des représentants de 15 services issues des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. L'immunité des candidats à une élection est réglementée par le Code électoral, élaboré en coopération avec des organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe et l'OSCE. Selon les autorités d'Azerbaïdjan, l'immunité des candidats à une élection ayant été adoptée à la demande des experts mandatés par ces organisations, il semblerait plus adéquat de ne pas la supprimer. Aucune information n'indique que les autorités

organes de l'État. c) Le troisième séminaire, « **Actions communes des organes d'inspection et d'enquête pour détecter les cas de corruption et lutter contre le blanchiment d'argent** », s'est tenu les 3 et 4 décembre 2007 ; il a réuni des membres des entités suivantes : plusieurs départements du Parquet général, ministère de l'Intérieur, administration fiscale, administration judiciaire, organismes financiers, chambres des commissaires aux comptes, Cour des comptes, Banque nationale, Agence nationale des douanes, Bureau fédéral d'enquête des États-Unis (FBI), ONG spécialisées dans la lutte contre la corruption et plusieurs organisations internationales (PNUD, Conseil de l'Europe, OSCE, BERD et Banque mondiale). Le séminaire a porté sur des thèmes tels que la détection des infractions de corruption lors des contrôles budgétaires, les inspections bancaires et fiscales, les problèmes soulevés par la détection de la corruption lors du contrôle des institutions financières et la transmission d'informations aux autorités d'enquête et de poursuites.

aient examiné le système des autorisations requises pour engager des poursuites pénales contre des procureurs et des officiers de police de haut rang¹¹.

41. Bien que le GRECO ne souscrive pas au raisonnement justifiant la décision de maintenir l'immunité des candidats à une élection, sachant en particulier que les avis livrés à l'Azerbaïdjan sur la question des immunités sont parfois contradictoires¹², il semble que ce thème ait fait l'objet d'une attention appropriée.
42. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation x.

43. *Le GRECO recommande d'établir des directives énonçant les critères à appliquer lors des décisions de levée de l'immunité, garantissant ainsi que les décisions reposent sur le bien-fondé de la demande présentée par le Procureur général.*
44. Les autorités signalent qu'elles ont consulté le Parlement à ce sujet ; la levée de l'immunité, semble-t-il, est réglementée d'une façon plus détaillée qu'il n'en était ressorti au moment de la visite sur place. L'article 22 du Règlement du Milli Majlis (Parlement) dispose :

Article 22. Procédure de levée de l'immunité d'un membre du Milli Majlis

Conformément à l'article 90, 2^e partie de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan, l'immunité d'un membre du Milli Majlis ne peut être levée que sur décision du Milli Majlis, sur la base d'une recommandation du Procureur général de la République d'Azerbaïdjan. Le Milli Majlis examine les recommandations à cet effet dans les sept jours suivant leur réception.

En règle générale, le président du Milli Majlis transmet la recommandation à la Commission disciplinaire du Milli Majlis. La Commission disciplinaire étudie la recommandation et émet un avis favorable ou défavorable à la levée de l'immunité du député concerné.

Le Milli Majlis, en règle générale, examine la question en présence du député concerné. Les parlementaires n'examinent pas le fond des accusations portées contre lui. Leur rôle est de décider si la recommandation du Procureur général est suffisamment motivée. Au cours de la session, les députés peuvent adresser des questions au Procureur général de la République d'Azerbaïdjan et se prononcer pour ou contre la levée de l'immunité de leur confrère. Si la majorité requise de voix « pour » est atteinte, le Milli Majlis peut lever l'immunité du député concerné.

45. Le GRECO prend note du contenu de l'article 22 du Règlement du Parlement, qui vise à spécifier la procédure applicable à la levée de l'immunité et l'étendue du contrôle exercé par le Parlement dans ce domaine. Il ressort clairement de cette disposition que le contrôle est de nature formelle et vise à s'assurer que la demande de levée de l'immunité présentée par le Procureur général est suffisamment motivée. Bien que l'article 22 du Règlement du Parlement ne puisse être assimilé à la série de directives mentionnée dans la recommandation, le GRECO estime que cet article – s'il est correctement appliqué dans la pratique – remplit très largement l'objectif de la

¹¹ Rapport d'évaluation, paragraphe 60 : « Seul le Procureur général, avec le consentement du président de la Cour suprême, est habilité à engager des procédures pénales contre les procureurs. Les enquêtes menées dans les affaires d'infractions commises par des procureurs relèvent de la compétence exclusive du Parquet général. Des procédures pénales ne peuvent être ouvertes à l'encontre d'officiers de police de haut rang qu'avec le consentement du Parquet général et notification du ministre de l'Intérieur (sauf dans les cas de prise en flagrant délit) ».

¹² Voir le paragraphe 62 du rapport d'évaluation.

recommandation. Il semble que son application pratique n'ait pas soulevé de problèmes notoires à ce jour¹³.

46. Le GRECO conclut que la recommandation x a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xi.

47. *Le GRECO recommande de faire pleinement usage dans la pratique des nouvelles dispositions permettant la confiscation des biens d'une valeur équivalente à celle des produits de l'infraction de corruption et introduire des dispositions permettant la confiscation des biens se trouvant entre les mains de tierces personnes.*
48. Les autorités indiquent que l'introduction de dispositions sur la confiscation de la valeur des biens, en mai 2006, a rendu plus efficaces les travaux des tribunaux et des organes de maintien de l'ordre. Récemment, dans une importante affaire pénale, l'ancien Ministre de la Santé et l'ancien Ministre du Développement Economique, ont été condamnés à une peine d'emprisonnement, de même qu'un certain nombre de leurs complices, pour des infractions telles que la corruption, l'abus de pouvoir, le détournement de fonds, etc. ; la valeur des biens, fonds et objets précieux issus d'actes de corruption, d'un montant de 18 millions d'AZN (environ 16 millions d'euros) a été confisquée. En outre, différentes tierces parties se sont vu confisquer des biens d'une valeur totale de plus de 5,5 millions d'AZN (environ 5 millions d'euros), sur la base des dispositions pertinentes du droit civil (selon lesquelles toute transaction réalisée à des fins illégales est entachée de nullité). À la suite des recommandations du GRECO, un groupe de travail commun a été établi en juillet 2006 au sein de la Cour suprême avec pour mission de rédiger un nouveau Code pénal. Conformément aux nouvelles dispositions sur la confiscation, tous les produits d'un acte répréhensible quel qu'il soit feront l'objet d'une confiscation obligatoire et automatique et il deviendra possible d'appliquer également ces mesures, en règle générale, aux produits du crime détenus par des tiers. Le groupe de travail a collaboré étroitement avec les experts du Conseil de l'Europe et a pris note de leurs recommandations. Le projet de loi sera soumis au Parlement en automne 2008.
49. Le GRECO relève que le pays est récemment parvenu à appliquer avec succès le principe de la confiscation de la valeur des biens dans une très importante affaire de détournement de fonds, et espère que cela constituera un précédent positif pour les affaires de corruption à l'avenir. L'Azerbaïdjan a également engagé des travaux visant à généraliser l'application de la confiscation aux tiers, sans qu'une condamnation pour recel ne soit requise et indépendamment du montant des produits visés. Le GRECO encourage les autorités à appliquer pleinement cette recommandation en adoptant l'amendement relatif à la confiscation de biens détenus par une tierce personne.
50. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

51. *Le GRECO recommande d'élaborer des lignes directrices et faire suivre une formation approfondie aux personnels appelés à appliquer les dispositions légales sur la confiscation et les mesures provisoires (c'est-à-dire des enquêteurs, procureurs et juges).*

¹³ Comme indiqué dans le rapport d'évaluation, il y a eu trois demandes de levée de l'immunité d'un député depuis 1995 et chacune de ces demandes a été acceptée.

52. Les autorités indiquent que depuis 2007, le thème des mesures de confiscation figure dans le programme de formation des tous les employés du Parquet général – y compris les nouveaux agents recrutés – et que la formation sur ce sujet, dont les mesures provisoires, se poursuit en 2008.¹⁴ La confiscation a été occasionnellement abordée lors de la série de séminaires « Poursuivre les infractions de corruption », déjà mentionnée dans ce rapport (voir le paragraphe 28) ; par exemple, le séminaire intitulé « Collecte des preuves et détection, gel et confiscation des produits du crime », du 25 au 27 septembre 2007, réunissant des membres du Parquet général, de la police, des autorités fiscales et douanières et du ministère de la Justice, a couvert les expériences étrangères dans la lutte contre la corruption, dont la confiscation des biens et avoirs obtenus de façon illégale et les moyens de prouver leur origine. Des cours spécifiques ont été inclus dans la formation des candidats à la magistrature, portant notamment sur la détection, la saisie et la confiscation des produits du crime, l'application de sanctions et de pénalités et les circonstances atténuantes ou aggravantes dans les affaires de corruption. Du 12 au 23 mai, le thème « Mesures provisoires et confiscation de biens » a été présenté et discuté dans le cadre d'un cours portant sur des « Caractéristiques de l'audience en procédure pénale » organisé par le Conseil juridique pour les juges et procureurs.
53. Le GRECO, prenant note des informations fournies, rappelle que l'aptitude des autorités d'Azerbaïdjan à s'intéresser et à s'attaquer aux produits de la corruption avait été sérieusement mise en doute puisqu'au moment de la visite sur place, aucun des interlocuteurs de l'EEG n'avait pu citer d'exemples de confiscation des produits de la corruption. Dans ce contexte, le GRECO salue les possibilités de formation mentionnées ci-dessus, mais relève que pour les juges déjà en fonction et les policiers, les formations analogues restent inexistantes ou très limitées. À ce jour, ces initiatives de formation n'ont pas été complétées par des mesures plus durables, telles que des directives appropriées.
54. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

55. *Le GRECO recommande d'évaluer l'efficacité du Code pénal amendé et vérifier notamment que les mesures introduites sont appropriées à la saisie et à la confiscation des produits de la corruption, en recueillant des informations détaillées sur l'application ou non des mesures de confiscation et des mesures provisoires.*
56. Les autorités indiquent qu'après l'adoption des amendements au Code pénal sur les questions de confiscation (voir la recommandation xi, ci-dessus), le Département de lutte contre la corruption a procédé en avril 2006 à une évaluation et à une analyse de leur mise en œuvre. Ce travail couvre non seulement les activités des procureurs, mais aussi celles des organismes participant aux enquêtes préliminaires sur les infractions liées à la corruption. Les résultats de l'analyse montreraient des tendances positives en matière de saisie et de confiscation des produits de la corruption ; cependant, il est presque impossible d'obtenir une évaluation précise, car le système actuel de signalements entre institutions ne permet pas de repérer les lacunes et insuffisances dans l'application des nouvelles dispositions. A compter d'octobre 2008, la base de données intégrée pour les délits de corruption (IDBCO) – voir également la recommandation iii – inclue une section spéciale pour les mesures provisoires et la confiscation, ce qui facilitera l'évaluation de la question des avoirs et notamment si les mesures nouvellement introduites sont appropriées à la saisie et à la confiscation des produits de corruption. Pour le moment, le Département de

¹⁴ Le centre de formation du Département du personnel du Parquet général organise des formations régulières pour le personnel à différents niveaux, notamment pour les procureurs de district, les enquêteurs, etc.

lutte contre la corruption conduit ses propres révisions régulières de service concernant l'application en pratique des mesures de saisie et de confiscation. Alors que les nouvelles mesures de confiscation ne peuvent pas encore être utilisées intégralement pour l'instant (elles ne sont pas applicables rétroactivement, et la plupart des affaires jugées pendant les deux dernières années concernaient des actes criminels commis avant les réformes législatives de mai 2006), les mesures provisoires sont indiquées comme étant appliquées de manière plutôt efficace. Par ailleurs, ces sujets sont discutés à l'occasion des séminaires organisés par le Département.

57. Le GRECO prend note des difficultés pratiques auxquelles se heurte la réalisation d'une évaluation détaillée des mécanismes de confiscation et de saisie des produits de la corruption ; malgré l'attitude confiante des autorités, aucune information concrète n'est fournie concernant les véritables résultats de l'analyse menée par le Département de lutte contre la corruption. Le GRECO observe, en outre, que cette évaluation a en fait été menée avant les amendements permettant de confisquer la valeur équivalente des biens et d'appliquer les mesures de confiscation à toutes les infractions de corruption (entrés en vigueur en mai 2006, comme indiqué au paragraphe 81 et aux notes 48 et 49 du rapport d'évaluation). Dans ces circonstances, il n'est pas certain que le travail effectué en avril 2006 par le Département de lutte contre la corruption ait pu donner des résultats exploitables. Cela dit, le GRECO se félicite d'apprendre que le Département conduit des révisions régulières de service et qu'il est prévu d'utiliser la future Base de données intégrée pour les délits de corruption pour réaliser des travaux d'analyse, dans le sens voulu par la recommandation xiii. Comme expliqué plus haut, ce point est d'autant plus important qu'au moment de la visite sur place, bien que la corruption soit reconnue en Azerbaïdjan comme un grave problème, aucun des interlocuteurs de l'EEG n'a été en mesure de donner des exemples de confiscation des produits de la corruption. Le GRECO est convaincu que le pays doit progresser davantage, et avec la détermination nécessaire, dans la collecte d'« informations détaillées sur l'application ou non des mesures de confiscation et des mesures provisoires », comme il a été recommandé.
58. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

59. *Le GRECO recommande de veiller à ce que le système de lutte contre le blanchiment d'argent devienne opérationnel le plus tôt possible, doter l'Unité de renseignement financier (URF) du personnel et des ressources appropriés et lui donner accès aux sources d'informations pertinentes (bases de données), dispenser au personnel de l'URF, aux enquêteurs, aux procureurs et aux juges une formation sur les nouvelles dispositions, et sensibiliser les entités soumises à l'obligation de signalement à leur devoir en la matière au titre de la nouvelle législation.*
60. Les autorités fournissent une liste de mesures adoptées depuis 2003 (soit trois ans avant l'adoption du rapport d'évaluation) dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et la corruption. Parmi les évolutions les plus récentes figurent, par exemple : l'introduction en juillet 2006 de critères d'identification de la clientèle plus stricts, obligeant à identifier les clients qui souhaitent transférer de l'argent ou des objets de valeur sans ouvrir de compte, ou l'adoption en novembre 2006 par la Banque nationale d'un nouveau document d'orientation à l'attention du secteur bancaire concernant la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Pour l'heure, le projet de loi instaurant un mécanisme général de lutte contre le blanchiment, dont la création d'une Cellule de renseignement financier, est toujours en attente devant le Parlement.

L'absence d'un tel mécanisme conduit par exemple à ce que seules les banques, et dans une moindre mesure les Douanes, signalent (à une division de la Banque nationale) les soupçons de blanchiment d'argent¹⁵, toute transaction de titres excédant 10 000 USD (8 000 euros) devant être signalée à l'Agence nationale des titres. Dans le domaine de la formation, un séminaire intitulé « Création d'une CRF et mise en œuvre de la législation nécessaire » s'est tenu à Bakou en octobre 2006 (fruit d'une coopération entre l'ambassade des États-Unis, le ministère américain de la Justice, le Conseil de l'Europe et le gouvernement azerbaïdjanais). Un séminaire de trois jours sur différents aspects de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme a été organisé en 2007 à l'attention des banques commerciales (en coopération avec l'Agence de transfert de technologie financière (ATTF), Luxembourg). L'Académie de justice a ajouté au programme de formation des nouveaux juges des sessions spéciales sur la lutte contre le blanchiment d'argent et sur la détection, la saisie et la confiscation des biens qui en sont issus ; ces programmes ont été avant tout assurés par des experts étrangers.

61. Le GRECO prend acte des informations fournies, dont la plupart étaient déjà disponibles au moment de la visite sur place. La situation n'a pas connu de changement significatif depuis et dans l'attente de l'entrée en vigueur d'une législation générale sur le sujet (qui en est encore à la phase d'adoption), le système de prévention du blanchiment d'argent reste rudimentaire. Quelques activités intéressantes de formation et de sensibilisation ont été signalées par les autorités, mais elles ne s'appliquent pas, à ce jour, aux nombreuses institutions financières et professions ou entreprises non financières qui devraient être couvertes par la future législation anti-blanchiment. Dans l'ensemble, il n'est donc pas possible de conclure que cette recommandation ait été correctement appliquée.
62. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xv.

63. *Le GRECO recommande d'identifier clairement dans la législation la façon dans laquelle la violation de la Loi sur la lutte contre la corruption est soumise à sanctions, afin de s'assurer que les agents comprennent pleinement quels sont leurs droits et leurs obligations en vertu de cette Loi.*
64. Les autorités signalent l'adoption, le 7 avril 2006, de la loi « portant modification de plusieurs textes législatifs de la République d'Azerbaïdjan en lien avec la lutte contre la corruption¹⁶ ». La loi en question a modifié le Code pénal, le Code de procédure pénale et la loi sur la procédure d'examen des requêtes des citoyens. Les dispositions en matière de corruption active et passive sont modifiées (pour englober la sollicitation de pots-de-vin et d'avantages immatériels, une définition plus large des « officiels » concernés et un alourdissement des sanctions pour corruption passive), le trafic d'influence est érigé en infraction pénale, l'infraction de blanchiment peut désormais être reconnue dans tous les cas (et non uniquement en lien avec le trafic de stupéfiants et le financement du terrorisme), la confiscation de la valeur équivalente est introduite et le délai d'examen des requêtes portant sur des infractions liées à la corruption est raccourci.

¹⁵ En 2007, cette division a reçu 250 signalements de transactions suspectes des banques et 20 des autorités douanières. 24 de ces signalements ont été transmis aux autorités répressives pour une enquête plus poussée.

¹⁶ Le texte est consultable en ligne (voir [le lien suivant](#)).

65. Le 10 octobre 2006, une nouvelle loi a été adoptée, « portant modification de plusieurs textes législatifs de la République d'Azerbaïdjan ». Elle modifie une série de sept textes¹⁷ en y ajoutant la disposition suivante : « le manquement aux dispositions de l'article 5.1 [déclaration annuelle de biens et de revenus] et le fait de commettre les violations visées à l'article 9 de la loi sur la lutte contre la corruption [infractions liées à la corruption dont le versement de pots-de-vin, le trafic d'influence, l'abus de position officielle, certaines formes de conflits d'intérêts etc.] peuvent entraîner des mesures disciplinaires (s'ils ne créent pas de responsabilité pénale ou administrative) ». D'autres amendements du même type (par exemple, la loi du 23 octobre 2007 « portant modification de plusieurs textes législatifs de la République d'Azerbaïdjan en vue de renforcer la lutte contre la corruption ») ont ajouté des dispositions similaires à d'autres textes réglementaires¹⁸. Voici, par exemple, l'article 25 de la loi sur la fonction publique tel que modifié :

Article 25. Responsabilité des fonctionnaires

25.1. La non-exécution ou la mauvaise exécution des tâches incombant à un fonctionnaire, ainsi que le non-respect des restrictions énoncées dans la présente loi, entraînent des procédures disciplinaires, à moins que la loi n'en dispose autrement.

25.2. Les mesures disciplinaires suivantes peuvent être appliquées aux fonctionnaires qui enfreignent les exigences énoncées à l'article 18 de la présente loi :

25.2.1. blâme ;

25.2.2. réduction de salaire de 5 à 30 % pendant un an ;

25.2.3. transfert vers un poste du même grade, mais à rémunération plus faible ;

25.2.4. rétrogradation ;

25.2.5. déclassement ;

25.2.6. privation du degré de qualification ;

25.2.7. renvoi de la fonction publique.

...

25.7. La responsabilité disciplinaire d'un fonctionnaire est engagée (si ce n'est déjà le cas de la responsabilité pénale ou administrative) s'il ne respecte pas les exigences énoncées à l'article 5.1 ou commet l'une des violations visées à l'article 9 de la loi sur la lutte contre la corruption.

66. Les mêmes dispositions ont été introduites dans une série d'autres lois (spécifiquement applicables à d'autres secteurs de l'administration)¹⁹. Selon les autorités d'Azerbaïdjan, les mêmes exigences s'appliquent à présent, et de ce fait, à toutes les catégories d'agents publics.
67. Le GRECO prend note des nouvelles mesures adoptées pour clarifier les relations entre la loi sur la lutte contre la corruption et les diverses autres lois prévoyant habituellement un système de sanctions (disciplinaires et pénales) en cas de manquement aux devoirs. Les autorités d'Azerbaïdjan ont, semble-t-il, réussi à amender tous les textes réglementant un secteur

¹⁷ Loi sur la police du 28 octobre 1999 ; loi sur le parquet du 7 décembre 1999 ; loi sur le service civile du 21 juillet 2000 ; loi sur les employés des services fiscaux de l'État du 12 juin 2001 ; loi sur les employés du parquet du 29 juin 2001 ; loi sur les employés des organes du ministère de l'Intérieur du 29 juin 2001, et loi sur les employés des services de transport de l'État du 8 juillet 2004.

¹⁸ Règlement du Milli Majlis (Parlement) de la République d'Azerbaïdjan, 17 mai 1996 ; loi sur le statut des membres des municipalités, 18 avril 2000 ; loi sur le Règlement de la Cour des comptes de la République d'Azerbaïdjan, 5 mars 2002 ; loi sur les employés des organes du ministère de la Justice, 26 mai 2006 ; loi sur les juges et les tribunaux.

¹⁹ La loi du 23 octobre 2007 « portant modification de plusieurs textes législatifs de la République d'Azerbaïdjan en vue de renforcer la lutte contre la corruption » a introduit les nouvelles dispositions dans 1. le Règlement du Milli Majlis (Parlement) de la République d'Azerbaïdjan, 17 mai 1996 ; 2. la loi sur le statut des membres des municipalités, 18 avril 2000 ; 3. la loi sur le Règlement de la Cour des comptes de la République d'Azerbaïdjan, 5 mars 2002.

Les mêmes dispositions ont également été introduites dans la loi sur les employés des organes du ministère de la Justice, 26 mai 2006, et, par amendements du 31 décembre 2006, dans la loi sur les juges et les tribunaux.

particulier de l'État ou une administration afin de couvrir tous les agents publics d'Azerbaïdjan.²⁰ A cet égard, le GRECO prend également note des informations fournies selon lesquelles la violation des autres exigences de la Loi sur la lutte contre la corruption sont passibles de sanctions pénales ou autres, y compris celles qui concernent les cadeaux (article 8) qui peuvent donner lieu à des poursuites pour corruption passive (voir les explications relatives à la recommandation xvii, plus loin). Même si le GRECO doute sérieusement que des violations de cet article puissent conduire en pratique à des sanctions pénales (dans la mesure, notamment, où il risque d'être difficile de démontrer l'intention délictuelle et de déterminer que l'agent public concerné a été amené à accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions en échange d'un tel cadeau), il admet que les atteintes à la loi sur la corruption sont à présent sujettes à des sanctions et il espère vivement que cela permettra aux agents publics de comprendre l'importance de leurs droits et obligations en vertu de cette loi

68. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xvi.

69. *Le GRECO recommande de (i) créer dès que possible « l'Agence agréée pour les questions d'information », telle que prévue par la Loi sur le droit d'obtenir des informations et lui allouer les ressources suffisantes pour lui permettre de remplir ses fonctions, (ii) dispenser une formation aux fonctionnaires chargés de répondre aux demandes d'information en vertu de la nouvelle loi, (iii) engager la responsabilité des fonctionnaires en cas de non-respect des exigences de la loi susmentionnée, et (iv) sensibiliser le grand public à son droit d'accès à l'information.*
70. Concernant le point (i) de la recommandation, les autorités d'Azerbaïdjan ont précisé que l'« Agence agréée pour les questions d'information », telle que prévue par la loi sur le droit d'obtenir des informations [aussi appelée loi sur l'accès à l'information], n'a pas encore été créée. Concernant les points (ii) et (iv), la Commission de lutte contre la corruption a adopté le 27 décembre 2005 (peu après la visite de l'EEG) la décision suivante : « les pouvoirs exécutifs centraux et locaux et les municipalités organisent, à l'attention de leurs employés respectifs, des cours et formations consacrés aux exigences et aux objectifs découlant de la nouvelle loi sur l'accès à l'information » ; ils « améliorent le fonctionnement de leurs services de relations publiques conformément à la loi sur l'accès à l'information et fournissent régulièrement au grand public des informations concernant leurs activités » (points 5.1 et 5.2). Aucune information n'a été fournie au regard de l'impact de cette exigence en pratique. Avec le soutien administratif de la Commission de lutte contre la corruption, l'ONG « Ligue pour la protection des droits du travail » (www.clrpl.org) a mené en 2006-2007 un projet intitulé « Pour une meilleure mise en œuvre des lois sur l'accès à l'information » : des séminaires de formation ont été organisés dans huit régions du pays à l'attention des structures locales de la société civile, des médias et des membres des institutions d'autonomie et administrations locales (environ 200 personnes y ont participé). Par ailleurs, à la suite d'un appel d'offres, la Commission de lutte contre la corruption a octroyé en décembre 2007 une subvention de 9 000 AZN (8 500 euros) à cette ONG pour la mise en œuvre d'un programme d'appui à l'amélioration de la liberté d'information, qui a démarré en janvier

²⁰ La portée de la loi sur la lutte contre la corruption (article 2) est assez large : « 2.1.1. personnes élues ou nommées aux organes de l'État conformément aux procédures établies par la Constitution et les lois de la République d' Azerbaïdjan ; 2.1.2. personnes représentant les organes de l'État sur la base de pouvoirs spéciaux ; 2.1.3. fonctionnaires exerçant une charge administrative ; 2.1.4. personnes exerçant des fonctions de direction ou d'administration au sein d'unités structurelles concernées des organes de l'État, de institutions, entreprises et organisations appartenant à l'État et d'entreprises dont l'État est l'actionnaire principal ; [...] 2.1.6. personnes élues membres d'organes municipaux selon les procédures prévues par la législation de la République d'Azerbaïdjan ; 2.1.7. personnes exerçant des fonctions de direction ou d'administration au sein d'organes municipaux ».

2008. Il en résultait l'organisation de séminaires dans quatre villes (Baku, Ganja, Sumgait, Shirvan) sur les droits et obligations des détenteurs d'informations ; 150 personnes y ont participé – notamment des représentants des institutions de l'Etat, des services répressifs locaux et de la société civile, et un manuel a été préparé et distribué aux participants, accompagné de matériel complémentaire. À la suite d'une décision prise en septembre 2006, une série de formations sur l'application et les spécificités de la loi sur l'accès à l'information s'est tenue au sein de l'Académie de police (des membres du parquet et du ministère des Impôts y ont également assisté).

71. Concernant le point (iii) de la recommandation, à la suite de l'adoption, le 20 octobre 2006, de la loi « portant modification de plusieurs textes législatifs de la République d'Azerbaïdjan pour mettre en œuvre la loi sur l'accès à l'information », vingt-cinq textes auraient été modifiés de façon à inclure les devoirs spécifiques des organes de l'État et des municipalités pour assurer cette mise en œuvre²¹. La loi du 20 octobre 2006 instaure également un système de responsabilité pour non-respect des exigences, en ajoutant au Code des infractions administratives un nouvel article (181.3) permettant d'infliger des amendes allant jusqu'à 90 unités²² pour les agents publics, 25 unités pour les particuliers ne faisant pas partie de la fonction publique et 300 unités pour les personnes morales, entre autres en cas de refus de divulguer des informations « libres », de transmission délibérée d'informations fausses, de refus de traiter une demande écrite d'information ou de non-respect des règles de conservation et de protection des données²³. Ce sont les tribunaux d'instance qui ont la compétence pour connaître des plaintes dans ce domaine.
72. Le GRECO regrette que l'« Agence agréée pour les questions d'information » n'ait pas encore été mise en place et qu'il n'y ait pas davantage d'informations sur la question de savoir quand cela pourrait se faire. Les informations fournies concernant la formation des fonctionnaires et la sensibilisation du grand public ne permettent pas d'obtenir une image complète des actions diverses entreprises à ce jour afin que la population et les administrations connaissent les implications de la loi sur l'accès à l'information, en particulièrement au regard des initiatives des autorités publiques centrales et locales elles-mêmes. Par ailleurs, tout en prenant note de l'adoption de dispositions juridiques sur la responsabilité des agents publics et de l'administration en cas de manquement à la loi sur l'accès à l'information, le GRECO n'est pas encore convaincu que le système a le potentiel d'être efficace (étant donné que l'« Agence agréée pour les questions d'information » est encore inexistante). À ce stade, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation n'a pas été pleinement suivie d'effet.
73. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

²¹ L'article 52-1 de la loi sur le statut des municipalités, par exemple, est modifié comme suit : article 52-1. Obligation de communiquer des informations : les municipalités garantissent l'exercice libre, sans restriction et sans discrimination du droit d'obtenir des informations, tel que prévu par l'article 50 de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan conformément à la loi sur l'accès à l'information. De même, la loi sur les textes juridiques normatifs a été modifiée comme suit : article 18. Diffusion des projets de textes juridiques normatifs : dès qu'un projet de texte juridique normatif est présenté pour accord ou adoption, il est publié sur Internet par les soins de l'organisme qui en est l'auteur. Les textes juridiques normatifs peuvent également être publiés dans les médias, dans les publications officielles et dans les bibliothèques, centres d'information du public et autres lieux ouverts au public adaptés à cette fin, ainsi que par tout autre moyen prévu par la législation. Article 36.3. À compter du jour de son adoption, tout acte normatif est publié sur Internet par les soins de l'organisme qui l'a adopté.

²² Une unité d'amende vaut environ 0,90 euro.

²³ Par une décision du 7 février 2006, le Conseil des ministres a adopté des « Règles relatives à la conservation, au traitement et à la protection des documents » et des « Règles relatives à l'établissement d'un registre et à la conservation et la mise à jour des documents ».

Recommandation xvii.

74. *Le GRECO recommande d'amender la disposition relative aux cadeaux en réduisant la valeur et la fréquence des cadeaux pouvant être acceptés par des fonctionnaires ou d'autres agents publics à un niveau ne suscitant clairement aucune crainte de versement d'un pot-de-vin ou d'octroi d'un avantage illicite d'une autre forme et inclure des sanctions appropriées pour les violations de cette disposition (amendée) de la loi*
75. Les autorités signalent que la loi du 7 décembre 2007 « portant modification de plusieurs textes législatifs de la République d'Azerbaïdjan » (qui est entrée en vigueur le 31 décembre 2007) a modifié l'article 8 de la loi sur la lutte contre la corruption, qui s'applique aux agents publics et aux personnes élues / nommées à des postes officiels et fixe les règles de base en matière de cadeaux. Conformément aux nouvelles dispositions, les cadeaux susceptibles d'influencer ou de paraître influencer l'objectivité et l'impartialité avec lesquelles leurs destinataires s'acquittent de leurs missions sont interdits. Les cadeaux mineurs ou constituant un « geste traditionnel d'hospitalité » peuvent être acceptés, à condition que la valeur cumulée des cadeaux reçus de « toute personne physique ou morale » pendant douze mois consécutifs ne dépasse pas 55 AZN (environ 50 euros). Au-delà de cette limite, les cadeaux reçus doivent être remis à l'organisme national ou municipal qui emploie le fonctionnaire concerné. Un fonctionnaire qui n'est pas sûr de pouvoir accepter un cadeau doit demander conseil à son supérieur ou à l'organisme public concerné. Les dispositions modifiées interdisent également aux fonctionnaires d'obtenir un privilège ou un avantage lié à leurs fonctions officielles au moment de signer ou d'appliquer des contrats avec des personnes physiques ou morales. Les présents matériels et immatériels, privilèges ou concessions illégaux doivent être refusés. Si un tel avantage est accordé pour des raisons indépendantes de la volonté de son bénéficiaire, ce dernier doit en informer son supérieur et le cadeau doit être remis à l'organisme public au sein duquel il travaille. Toute atteinte à cet article peut donner lieu à des poursuites pénales au titre de l'infraction de corruption passive, telle que définie à l'article 311, paragraphe 1 du Code pénal (tel qu'amendé en mai 2006).
76. Le GRECO prend acte des règles révisées en matière de cadeaux. En particulier, bien que l'Azerbaïdjan n'ait pas abaissé la valeur des cadeaux pouvant être acceptés (le seuil est toujours d'environ 50 euros), il est désormais précisé que la valeur cumulée des cadeaux acceptés sur une période de douze mois ne doit pas dépasser ce montant. Le résultat de cette mesure va dans le sens de la recommandation, et la limite semble à présent compatible avec le salaire moyen dans le secteur public (entre 200 et 500 euros, au moment du rapport d'évaluation). En outre, compte tenu de la croissance économique du pays (30 % pour la seule année 2007), le seuil de 50 euros représente dans la pratique un montant plus faible qu'auparavant.
77. Concernant la question des sanctions, les autorités soulignent que les cadeaux acceptés au mépris des dispositions – par exemple en matière de valeur limite – de la loi sur la lutte contre la corruption doivent automatiquement être considérées comme des pots-de-vin. Comme cela a été indiqué précédemment (voir recommandation xv ci-dessus), le GRECO émet des doutes quant au fait qu'en pratique les atteintes aux dispositions en matière de cadeaux puisse conduire à une responsabilité pénale au titre d'une infraction de corruption passive (entre autres car il pourrait être difficile d'établir l'élément intentionnel de l'infraction ou encore de déterminer si l'agent public concerné a été appelé à accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions en échange de ce cadeau). Dans ce contexte, le GRECO aurait apprécié des informations complémentaires sur d'éventuels cas dans lesquels il aurait été fait application de

cette approche. Le GRECO reconnaît, cela dit, que des sanctions ont à présent été introduites pour des violations des dispositions en matière de cadeaux.

78. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xviii.

79. *Le GRECO recommande d'édicter et mettre en œuvre des normes sur les conflits d'intérêt pour l'ensemble des fonctionnaires et agents – y compris des normes relatives aux situations où ces agents rejoignent le secteur privé – et mettre en œuvre un mécanisme approprié pour appliquer ces normes.*
80. Les autorités font état de l'élaboration, en 2007, d'un projet de loi « sur la prévention des conflits d'intérêts dans les activités des agents publics²⁴ » qui couvrirait tous les fonctionnaires auxquels s'applique la loi sur la lutte contre la corruption²⁵ (le texte du projet de loi précise cependant, relève le GRECO, que ses dispositions ne s'appliquent ni aux parlementaires, ni aux juges, ni aux employés du parquet, qui feront l'objet de réglementations sectorielles puisqu'ils ne sont pas des fonctionnaires mais des agents publics sujets à des lois spécifiques). Il comprend des dispositions sur les cas d'anciens fonctionnaires passant dans le secteur privé (art. 16), comprenant l'interdiction d'utiliser les informations acquises dans l'exercice de fonctions officielles (art. 17). Un mécanisme d'application de la loi est prévu, en particulier la désignation d'une « Agence de mise en œuvre²⁶ » chargée de recevoir les éventuels signalements de violations, d'enquêter sur les fonctionnaires soupçonnés de ne pas respecter la loi, de suivre et d'évaluer l'application générale de la loi et d'imposer des sanctions (laquelle nécessitera, selon l'article 27 du projet de loi, soit une nouvelle législation spécifique soit des amendements aux lois et codes existants). Le projet prévoit également la nullité de toute situation contractuelle affectée par la corruption et la confiscation des avantages illégalement obtenus (le régime de confiscation prévu par le Code de procédure civile est applicable, à moins que la procédure ne révèle des actes criminels, auquel cas la procédure continuera selon les règles du Code de procédure pénale).
81. Le projet de loi, après réception des observations à son sujet de la part des experts du Conseil de l'Europe et du Département de la justice des États-Unis, a fait l'objet d'une consultation

²⁴ Le texte est disponible en ligne (voir le [lien suivant](#)); le projet aborde plusieurs points et impose un large éventail de restrictions : « Usage de pouvoirs officiels à des fins privées » (art. 4), « Gestion des conflits d'intérêts dans les entités commerciales » (art. 5), « Représentation des personnes physiques et morales » (art. 6), « Agents publics exerçant des fonctions supplémentaires » (art. 7), « Acceptation de paiements supplémentaires » (art. 8), « Acceptation de cadeaux » (art. 10), « Relations commerciales et financières » (art. 11), « Aides aux institutions nationales ou aux organes municipaux » (art. 12), « Participation aux appels d'offre nationaux et municipaux et aux ventes de biens nationaux et municipaux » (art. 13), « Utilisation des ressources d'institutions nationales et d'organes municipaux » (art. 14), « Activités politiques » (art. 15), « Période consécutive à la cessation de fonctions au sein d'une institution nationale ou d'un organe municipal » (art. 16), « Utilisation des informations » (art. 17).

²⁵ « 2.1.1. personnes élues ou nommées aux organes de l'État conformément aux procédures établies par la Constitution et les lois de la République d'Azerbaïdjan ; 2.1.2. personnes représentant les organes de l'État sur la base de pouvoirs spéciaux ; 2.1.3. fonctionnaires exerçant une charge administrative ; 2.1.4. personnes exerçant des fonctions de direction ou d'administration au sein d'unités structurelles concernées des organes de l'État, de institutions, entreprises et organisations appartenant à l'État et d'entreprises dont l'État est l'actionnaire principal ; [...] 2.1.6. personnes élues membres d'organes municipaux selon les procédures prévues par la législation de la République d'Azerbaïdjan ; 2.1.7. personnes exerçant des fonctions de direction ou d'administration au sein d'organes municipaux ».

²⁶ Plusieurs options sont envisagées : **option 1** : la Commission de lutte contre la corruption du Conseil national pour la gestion de la fonction publique ; **option 2** : une entité indépendante spécialement créée ; **option 3** : un organe exécutif déjà existant (par exemple, la Commission sur les questions de fonction publique dépendant du Président de la République d'Azerbaïdjan [« Commission de la fonction publique » dans le présent rapport]).

publique à l'automne 2007. Le projet devrait être présenté au Parlement au cours de la session parlementaire d'automne.

82. Le GRECO prend note de la préparation d'un projet de loi sur les conflits d'intérêts, qui comprend apparemment des restrictions applicables au départ de fonctionnaires vers le secteur privé. Il est également prévu d'instaurer un mécanisme de contrôle. Pour le moment, le type de sanctions qui seront applicables en cas de violations de la future loi reste à déterminer. Il en va de même pour le cas des parlementaires, des juges et des employés du parquet, qui seront couverts par des réglementations spécifiques. Ce dernier point est d'une importance particulière.
83. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix.

84. *Le GRECO recommande de (i) veiller à ce que les déclarations financières puissent être vérifiées de manière effective, (ii) prévoir des moyens appropriés pour appliquer les dispositions concernant les déclarations financières à l'ensemble des agents concernés, et (iii) envisager, en tant que mesure préventive, la publication des déclarations financières des agents élus et nommés, afin de renforcer la transparence du secteur public.*
85. Les informations fournies par les autorités ne mentionnent pas de nouveauté allant dans le sens de cette recommandation. En effet, les formulaires et procédures de déclarations financières en sont encore au processus d'adoption, et un projet de texte préparé par le Cabinet des ministres est en à la dernière phase d'approbation. Les informations fournies suggèrent également que pour certaines catégories d'officiels, les entités chargées de recevoir et surtout de vérifier ces déclarations n'ont pas encore été désignées ou créées.
86. Le GRECO relève que le système de déclarations financières semble être encore plus embryonnaire qu'il ne ressortait du rapport d'évaluation (il n'existe ni formulaires de déclaration, ni règles d'application supplémentaires, et les organes chargés de centraliser les déclarations financières des différentes catégories de fonctionnaires ne sont pas encore tous désignés). Les informations fournies ne contiennent aucune mise à jour sur ce sujet. À l'évidence, aucune initiative notable n'a été prise pour résoudre les problèmes cités au paragraphe 116 du rapport et mettre en œuvre la recommandation xix.
87. Le GRECO conclut que la recommandation xix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xx.

88. *Le GRECO recommande d'introduire des règles/lignes directrices claires imposant aux fonctionnaires de signaler tout soupçon de corruption et veiller à ce que les fonctionnaires rapportant de bonne foi des soupçons de corruption dans l'administration publique soient correctement protégés contre les représailles.*
89. Les autorités indiquent que le projet de loi « sur la prévention des conflits d'intérêts dans les activités des agents publics » oblige les agents publics à signaler les atteintes présumées à cette loi. Aux termes de l'article 23.4 du projet de texte, « *Tout agent public est tenu de transmettre à son supérieur direct ou à l'Agence de mise en œuvre, directement et sans retard indu, les informations concernant une conduite dont il ou elle sait ou devrait raisonnablement savoir qu'elle constitue une violation de la présente loi et des lois connexes. Le manquement volontaire à cette*

obligation de signalement constitue un motif de sanctions disciplinaires ».^[27] Comme précisé plus haut, le texte s'appliquera à plusieurs catégories de fonctionnaires et différentes options sont à l'étude concernant l'organisme qui assumera le rôle d'« Agence de mise en œuvre » (voir paragraphe 80 et les notes correspondantes de bas de pages). Les signalements de soupçons doivent être transmis par écrit (article 23.1) à l'Agence de mise en œuvre ; lorsqu'une déclaration de soupçon est reçue (en interne) par une institution publique, celle-ci est tenue de la transmettre à l'Agence de mise en œuvre à moins qu'elle ne porte sur un sujet laissé à sa propre discrétion (article 23.5). Les signalements anonymes ne peuvent être utilisés qu'à des fins d'évaluation générale (article 23.3). Le traitement et l'issue des signalements reçus par l'Agence sont régis par l'article 23.2, et lorsqu'un signalement semble suffisamment fondé et que l'infraction n'est pas de caractère mineur, l'Agence doit la transmettre dans un délai de dix jours à l'autorité investigatrice. L'Agence de mise en œuvre peut recommander à la direction de l'administration concernée ou au supérieur de la personne auteur du signalement de prendre toutes les mesures appropriées pour protéger cette personne et éviter des représailles à son encontre (article 23.6).

90. Le GRECO prend note de l'intention de l'Azerbaïdjan d'instaurer un système de signalement indirect des soupçons, par le biais d'un organisme qui jouera un rôle de filtre. Il va sans dire que cet organisme devra jouir d'un niveau d'indépendance lui permettant de travailler sans influences indues. Le GRECO relève avec intérêt que l'obligation de signaler les présomptions d'infractions est assez large, puisqu'elle couvre les atteintes aux différentes mesures (administratives) de prévention de la corruption prévues par le projet de loi « sur la prévention des conflits d'intérêts dans les activités des agents publics » ainsi que les atteintes aux « lois connexes ». Cependant, malgré les clarifications apportées à l'expression « lois connexes » par l'article 1.1.8 du projet de loi, il est difficile de dire s'il établit ou non une obligation de signaler les soupçons d'actes de corruption relevant du droit pénal (et lesquels) et si cela est suffisamment clair. La mesure dans laquelle les administrations peuvent décider de ne pas transmettre un dossier à l'Agence de mise en œuvre n'est pas non plus assez précisée. Sur ces points, une clarification est nécessaire. Le GRECO se félicite d'apprendre qu'un mécanisme de protection des donneurs d'alerte est envisagé et espère que l'organe qui jouera le rôle d'Agence de mise en œuvre aura assez de poids pour assurer la prise en compte de ses recommandations. Pour le moment, les différentes mesures envisagées sont en cours d'élaboration.

91. Le GRECO conclut que la recommandation xx a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxi.

92. *Le GRECO recommande d'adopter un Code d'éthique pour l'ensemble des fonctionnaires, tant au niveau national que local.*

93. Les autorités signalent qu'une loi sur les codes de déontologie de la fonction publique a été adoptée le 31 mai 2007²⁸. Elle aborde différents aspects : bon comportement, professionnalisme, loyauté, respect, impartialité, limitation des cadeaux et avantages, conflits d'intérêts etc. Elle s'applique à tous les agents publics au niveau national et local (article 1). Aux termes de l'article 21.2.8, le directeur de chaque organisme public est tenu d'« élaborer et d'adopter les textes normatifs relevant de sa compétence, ainsi que leurs règles d'application, pour spécifier les critères d'un comportement intègre en accord avec la nouvelle loi » ; les autorités soulignent que

²⁷ L'article 1.1.8. du projet de loi précise que les lois connexes sont la loi sur le « Code d'éthique et de conduite des fonctionnaires » de la République d'Azerbaïdjan et les articles 7 à 13 de la loi « sur la lutte contre la corruption » de la République d'Azerbaïdjan.

²⁸ La nouvelle loi est consultable en ligne (voir [le lien suivant](#)).

conformément à cette disposition, la plupart des organismes publics²⁹ se sont dotés d'un code de déontologie. Cependant, la loi sur les codes de déontologie étant directement exécutoire, ses principes s'appliquent à tous les agents publics au niveau national et local, même à ceux qui ne sont pas encore couverts par un code spécifique à leur secteur. Dans les secteurs pour lesquels des codes spécifiques ont été adoptés, les agents publics doivent respecter à la fois le code spécifique les concernant et le code de déontologie général de 2007.

94. En vertu du décret présidentiel du 16 août 2007 « sur l'application de la loi sur les codes de déontologie de la fonction publique », la Commission de la fonction publique du Président de la République d'Azerbaïdjan (www.dqmk.gov.az) est chargée d'assurer la mise en œuvre de la loi.
95. Le GRECO salue l'adoption définitive, via la loi du 31 mai 2007, de règles de déontologie de la fonction publique comprenant des principes destinés à préserver l'intégrité et à prévenir les cas de corruption. Malgré l'obligation faite aux directeurs de tous les organismes publics d'implémenter ces règles par l'adoption de normes spécifiques à leurs secteurs, les autorités d'Azerbaïdjan ont affirmé que la loi de 2007 est directement exécutoire et qu'il s'applique à tous les agents publics comme le demande la recommandation. De toute manière, selon les informations fournies, une majorité d'administrations ont appliqué la nouvelle loi en adoptant des dispositions spécifiques à leur secteur qui en reflèteraient le contenu, en complément d'autres dispositions qui leur sont spécifiques.
96. Le GRECO conclut que la recommandation xxi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xxii.

97. *Le GRECO recommande d'instaurer des règles imposant à tous les fonctionnaires une formation régulière et continue en matière de lutte contre la corruption, de déontologie et d'intégrité, y compris sur les questions de signalement d'actes de corruption, de cadeaux et de conflits d'intérêt.*
98. Les autorités signalent que plusieurs formations tenant compte des aspects de déontologie ont été organisées à ce jour, la plupart par le ministère de l'Intérieur : a) en coopération avec le Conseil de l'Europe, le ministère a organisé en octobre 2006 dans les villes de Ganja et Guba des séminaires de formation spéciale sur la déontologie de la police ; b) les 19 mars et 4 décembre 2007 ont été adoptés des décrets sur « la formation au sein des centres d'enseignement et autres structures du ministère de l'Intérieur », en vertu desquels les programmes de l'Académie de police et de l'École de police (destinée aux officiers de police débutants ou de faible degré hiérarchique) ont été modifiés pour inclure une formation régulière en matière de déontologie ; plus de 400 policiers, à Bakou et en province, ont déjà reçu une formation à la déontologie. Les autorités rapportent également qu'en 2007, l'antenne de Transparency International en Azerbaïdjan a mené des programmes de formation auprès de presque tous les ministères. Parmi eux, quatorze séminaires organisés en coopération avec le commissariat de police de Bakou et huit séminaires à l'attention des enseignants ont abordé spécifiquement les questions de déontologie. Les formations de Transparency International bénéficient encore en 2008 à plusieurs institutions dont les ministères, les tribunaux, le parquet etc.

²⁹ Notamment la Commission d'Etat pour les valeurs mobilières, le Comité d'Etat pour l'administration des biens de l'Etat, le ministère des Finances, le ministère du Tourisme, le ministère de la Justice, le Parquet général, le ministère de l'Ecologie et des ressources naturelles, le ministère du Développement économique, le ministère des Impôts, le Comité d'Etat pour la Douane, le ministère de l'Intérieur etc.

99. La Commission de la fonction publique aurait prévu d'organiser en permanence des formations à la nouvelle loi sur les codes de déontologie de la fonction publique. Une première série de formations (portant sur des thèmes tels que la prévention générale de la corruption, les questions d'intégrité, les conflits d'intérêts, le signalement des soupçons, les cadeaux) va être lancée à l'attention des membres des administrations centrales, des forces de l'ordre etc. Des formations seront également fournies dans le cadre d'un nouveau programme de coopération intitulé « Soutien à la stratégie anti-corruption en Azerbaïdjan » (AZPAC),³⁰ lancé en septembre 2007 par le Conseil de l'Europe (avec des financements de l'Agence des États-Unis pour le développement international, USAID), dans le but d'appuyer la mise en œuvre des recommandations du GRECO.
100. Le GRECO prend note des efforts de formation entrepris par le gouvernement concernant la police et de ceux de Transparency International pour un public plus large. Le GRECO prend également note des projets de la Commission de la fonction publique, qui visent à prendre largement en compte les contenus de formation mentionnés dans la recommandation. Élément positif, le ministère de l'Intérieur a rendu obligatoires les formations régulières sur la lutte contre la corruption, conformément à la principale visée de la recommandation (« instaurer des règles imposant... »). En définitive, les autorités d'Azerbaïdjan doivent veiller à ce que les formations visées par cette recommandation deviennent une véritable obligation pour tous les agents publics.
101. Le GRECO conclut que la recommandation xxi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxiii.

102. *Le GRECO recommande de collecter et évaluer systématiquement (au niveau central) toute information relative à des plaintes dénonçant une transgression des règles déontologiques au sein de l'administration publique ainsi qu'à l'issue des procédures disciplinaires, dans le but d'identifier les carences éventuelles dans des secteurs concrets de l'administration publique et, sur la base de cette évaluation, prendre les mesures nécessaires visant à améliorer la situation.*
103. Les autorités signalent qu'en vertu de l'article 22 de la loi sur les codes de déontologie de la fonction publique, adoptée le 31 mai 2007, l'« organe de contrôle » (c'est-à-dire la Commission de la fonction publique³¹, conformément au décret présidentiel du 17 août 2007 – voir les paragraphes 93 et 94 ci-dessus) surveille le degré de respect des règles et analyse les informations recueillies à cet égard afin d'identifier les lacunes et de formuler des propositions d'amélioration. La Commission, devenue opérationnelle, a envoyé des questionnaires et reçu des rapports de la part des agences de l'Etat. L'analyse des documents et la rédaction du premier rapport consolidé sont en préparation, ce qui explique pourquoi il n'y a pas de résultats

³⁰ Dans le cadre d'AZPAC, la Commission de lutte contre la corruption a organisé des séminaires d'étude sur les codes de déontologie de la fonction publique le 31 janvier, les 11 et 15/16 avril 2008 pour les directeurs des départements d'administration et des ressources humaines des agences de l'Etat. 60 agents de 38 agences de l'Etat ont participé à chacun des séminaires. Les 7/8 mai et 15/16 septembre 2008, la Commission pour la Fonction publique a organisé, conjointement avec le Conseil de l'Europe et USAID, des séminaires d'étude sur les « Règles d'éthique et l'évaluation des activités des agents publics » pour le personnel des ressources humaines de différentes agences de l'Etat. Les deux Commissions comptent organiser prochainement de telles activités de formation également au niveau régional.

³¹ La Commission de la fonction publique a été créée le 19 janvier 2005 et relève directement de l'autorité du Président de la République. Ses principales missions sont la sélection, le développement professionnel et la protection sociale des agents publics, ainsi que la mise en œuvre des politiques de ressources humaines concernant les fonctionnaires, comme défini par la législation.

préliminaires (par exemple, concernant le nombre de plaintes reçues par les agences de l'Etat) disponibles pour le moment.

104. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. Il semble que la Commission de la fonction publique ait commencé à contrôler dans la pratique la situation en matière de manquements aux fonctions officielles et qu'elle dispose des moyens nécessaires pour cela. Dans ce contexte, le GRECO estime que la mission de suivi confiée à la Commission remplit les exigences de la recommandation.
105. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xxiv.

106. *Le GRECO recommande de adopter la législation nécessaire pour engager la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction de corruption, de trafic d'influence et de blanchiment d'argent, avec des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE 173), et dispenser une formation sur ces questions aux autorités judiciaires et à celles en charge des investigations.*
107. Les autorités d'Azerbaïdjan font état d'un projet de loi préparé par le groupe de travail législatif de la Commission de lutte contre la corruption. Le texte prévoit la responsabilité pénale des personnes morales pour diverses infractions dont la corruption, le trafic d'influence et le blanchiment d'argent. Ces amendements doivent ensuite être intégrés au nouveau Code pénal actuellement en cours de préparation. Selon le projet de loi élaboré par la Commission, les caractéristiques envisagées du régime de responsabilité pénale des entreprises sont les suivantes : les personnes morales, à l'exception de l'État et des municipalités, seraient pénalement responsables des infractions commises directement à des fins criminelles ou commises en leur nom par leurs organes statutaires ou par leurs représentants ; la responsabilité des personnes morales n'exclurait pas celle des personnes physiques ayant agi comme auteurs ou complices ; la responsabilité des personnes morales pourrait être engagée y compris lorsque ce n'est le cas pour aucune personne physique ; les personnes morales pourraient être sanctionnées par des amendes, la dissolution de l'entité, l'interdiction de se livrer à certaines activités ou de répondre à des appels d'offres et par la publication de la décision de justice.
108. Le GRECO salue l'intention de l'Azerbaïdjan d'instaurer un régime de responsabilité pénale des personnes morales et les travaux préparatoires déjà entrepris dans ce domaine ; à l'heure actuelle, la législation est toujours en cours d'élaboration et aucune formation n'a donc été fournie ou prévue à l'attention des autorités visées par la recommandation.
109. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxv.

110. *Le GRECO recommande de veiller à l'application effective dans la pratique des sanctions de déchéance interdisant l'exercice de certaines professions et activités spécifiques aux membres de la direction d'une personne morale.*
111. Selon les autorités d'Azerbaïdjan, le système d'établissement et d'enregistrement des entités commerciales a été totalement réformé par une série de décisions adoptées en 2007 pour

accélérer et simplifier le processus³² (le GRECO relève qu'au moment de la visite, le processus d'enregistrement ne durait déjà que cinq jours dans 95 % des cas).

112. Les autorités rappellent que conformément à la législation actuelle, si la sanction interdisant à une personne d'exercer certaines professions et activités est prononcée en tant que peine principale ou complémentaire, la décision de justice est transmise au lieu de travail ou à l'employeur de la personne condamnée et aux personnels de justice responsables de l'application des peines ; ces derniers effectuent tous les trimestres un contrôle des activités professionnelles de la personne condamnée.
113. Le GRECO prend note des informations fournies, lesquelles ne portent pas tout à fait sur le problème de l'efficacité des mesures en place, qui était la principale préoccupation à l'origine de la recommandation. Comme mentionné dans le rapport d'évaluation (paragraphe 143 et 144), « *s'agissant de la déchéance, les articles 42 et 46 du Code pénal prévoient la possibilité d'interdire à une personne l'exercice de certaines fonctions ou de certaines professions ou activités. Les autorités ont assuré à l'EEG que cette sanction était également applicable à des fonctions (de direction) au sein de personnes morales, y compris pour des infractions de corruption. Néanmoins, diverses personnes interrogées par l'EEG, qu'il s'agisse d'employés du Registre ou du secteur privé, ne semblaient pas savoir que la législation azérie prévoyait la déchéance des personnes occupant des fonctions de direction dans une entreprise. L'EEG a appris que cette sanction n'avait en fait jamais été prononcée à l'encontre de dirigeants de personnes morales. Il n'existe en réalité aucun mécanisme pour appliquer ce type de sanction, et, comme évoqué précédemment, le casier judiciaire des fondateurs, représentants ou personnes occupant des postes de direction dans une personne morale ne fait l'objet d'aucune vérification ni au moment de l'immatriculation, ni par la suite³³ »*. Les autorités d'Azerbaïdjan ne font état d'aucune initiative nouvelle susceptible de répondre à la recommandation (amendement législatif clarifiant certains aspects, mesures de sensibilisation etc.). Au contraire, la procédure de création et d'enregistrement des personnes morales a été encore simplifiée, sans être équilibrée par des contrôles de vigilance envers leurs fondateurs et leurs dirigeants.
114. Le GRECO conclut que la recommandation xxv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxvi.

115. *Le GRECO recommande de que les autorités fiscales attachent une attention particulière au phénomène de la corruption dans l'exercice de leurs fonctions purement fiscales, et qu'elles développent à cette fin des lignes directrices et des modules de formation spécifiques relatifs à la détection des infractions de corruption et l'application de la législation correspondante.*
116. Les autorités présentent une liste exhaustive des diverses réformes et initiatives récemment entreprises pour réduire les risques de corruption dans l'administration fiscale, dont la récente réforme du système de collecte de la TVA, l'informatisation des déclarations fiscales, des formations sur les inspections internes et sur le « Code de déontologie des agents des impôts »,

³² Depuis le 1^{er} janvier 2008, les démarches doivent pouvoir être accomplies selon le principe du « guichet unique », c'est-à-dire via une procédure unifiée, centralisée et mise en œuvre sous la responsabilité du ministère des Impôts. Avec ce nouveau système, le délai d'enregistrement d'entités commerciales est passé à seulement trois jours après présentation des documents requis.

³³ « *L'EEG a appris que les casiers judiciaires des fondateurs ou des dirigeants de personnes morales étaient cependant vérifiés lorsque ces personnes sollicitaient une licence relevant – par exemple – de la loi sur les assurances, de la loi sur les banques et de la loi sur le contrôle des comptes. L'EEG a néanmoins considéré que, de nombreuses activités n'exigeant pas l'une des licences visées, le mécanisme n'était pas effectif dans la pratique.* »

la création de standards téléphoniques destinés à répondre aux questions sur la fiscalité, mais aussi à recueillir les plaintes contre des personnels du fisc³⁴, et l'adoption en novembre 2007 d'un plan d'action spécifique pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de renforcement de la transparence et de lutte contre la corruption (2007-2011) dans le domaine fiscal. Il est prévu d'organiser, d'ici le 1^{er} décembre 2008, des formations sur le thème « Enquête des affaires de corruption au cours du contrôle fiscal » pour tous les employés des services fiscaux.

117. Le GRECO prend note des informations fournies et reconnaît les efforts accomplis jusqu'à présent pour moderniser le fonctionnement de l'administration fiscale et limiter les risques de corruption interne. Cependant, la recommandation invitait clairement l'Azerbaïdjan à renforcer la détection, par les services des impôts, des actes de corruption commis à l'extérieur, à savoir les rabais ou pots-de-vin (plus ou moins déguisés) pouvant apparaître dans les dossiers des contribuables. Aucune mesure de diffusion de documents d'orientation ne semble avoir été prise³⁵. Les activités de formation réalisées jusqu'à présent ne semblent pas non plus avoir abordé le sujet, mais le GRECO se félicite d'apprendre qu'une nouvelle initiative de formation sur le thème visé par la recommandation est prévue. Il sera intéressant d'observer les résultats de cette initiative et le GRECO encourage les autorités d'Azerbaïdjan à la compléter, le cas échéant, par d'autres mesures (par exemple des lignes directrices).
118. Le GRECO conclut que la recommandation xxvi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxvii.

119. *Le GRECO recommande de revoir les dispositions relatives aux infractions comptables et prévoir des sanctions appropriées conformément aux Articles 14 et 19 de la Convention pénale sur la corruption.*
120. Les autorités d'Azerbaïdjan indiquent qu'à la suite d'un premier amendement adopté le 20 septembre 2005 (loi n° 994-IIQD) et d'autres amendements du 25 décembre 2007 (loi n° 521-IIIQD qui est entrée en vigueur le 16 Mars 2008), un nouvel article 247-1 a été introduit dans le Code des infractions administratives, lequel prévoit des pénalités en cas de violation de la législation comptable : « *La violation, par le contribuable, des règles imposées par la loi quant à l'élaboration et à la transmission des documents financiers obligatoires et des rapports financiers consolidés et à la tenue des documents d'enregistrement entraîne une amende de 40 à 60 unités pour les responsables officiels³⁶ et de 100 à 150 unités pour les personnes morales* ». Un projet de loi est en cours d'élaboration pour augmenter ces sanctions (les nouvelles amendes devraient être de dix à quinze fois plus élevées) ; il devrait être adopté lors de la session d'automne du Parlement.
121. Les autorités d'Azerbaïdjan rappellent également que, comme il a déjà été indiqué dans le rapport d'évaluation, l'inscription de données fausses ou incomplètes dans les livres de comptes

³⁴Voir <http://www.taxes.gov.az/eng/elage/index.shtml> ; <http://taxes.caspel.com/antikorrupsiya/index.shtml>

³⁵ Bien que le rapport d'évaluation signale, en exemple, l'existence du Manuel de l'OCDE pour la sensibilisation des contrôleurs des impôts aux problèmes de corruption.

³⁶ Les autorités font savoir que le concept de « responsables officiels » est assez large et inclue des personnes qui exercent des devoirs d'un représentant de l'Etat, des personnes qui travaillent en temps complet ou partiel dans des positions de gestion économique des autorités de l'Etat, des pouvoirs locaux, des Forces Armées de la République d'Azerbaïdjan, d'autres entités des troupes établies en conformité avec la législation de la République d'Azerbaïdjan, dans des organisations étatiques ou non-étatiques, des établissements et entreprises, ou des personnes qui exercent des devoirs similaires en vue d'une autorité spécifique, également des personnes naturelles qui exercent de tels devoirs au regard d'activités commerciales sans création d'une personne morale (article 16 du Code des infractions administratives).

et la destruction ou dissimulation de livres de comptes peuvent engager la responsabilité pénale au titre de l'article 320 du Code Pénal (établissement de faux documents, vente ou usage de documents falsifiés) et de l'article 326 du CP (vol ou destruction de documents officiels). Si l'acte est commis par un agent, un fonctionnaire ou un employé d'un organe public local, il peut être qualifié de fraude dans le cadre de l'exercice des fonctions (article 313 du CP). Si l'acte est commis dans le but d'une fraude fiscale, l'article 213 du CP (fraude fiscale) peut trouver application.

122. Le GRECO prend note des dispositions, amendées, de l'article 247.1 du Code des infractions administratives, en vue de traiter les possibles atteintes à la législation comptable. Il n'est toujours pas établi que les infractions citées à l'Article 14 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) soient punissables en droit national. Le Code des infractions administratives renvoie à présent largement à certaines infractions générales définies dans d'autres dispositions, sans pour autant les nommer précisément, et aucune explication n'est fournie pour savoir si les incriminations visées par l'Article 14 de la STE 173 sont couvertes. Il semblerait que les dispositions pertinentes soient toujours celles de la législation pénale, car les autorités sont d'avis que l'article 320 CP (établissement de faux documents, vente ou usage de documents falsifiés) peut être appliqué pour sanctionner l'inscription de données fausses ou incomplètes dans les livres de comptes et la destruction ou dissimulation de livres de comptes. Les liens entre le droit pénal (Code pénal) et administratif (le Code des infractions administratives) sont apparemment complexes et en tout état de cause, le fait d' « omettre de manière illicite de comptabiliser un versement » (Article 14 para. b de la STE 173) n'est toujours pas couvert (dans un sens strict, il en va de même pour l'établissement d'un document comptable qui contient des informations fausses ou incomplètes - Article 14 para. a de la STE 173). Concernant la principale préoccupation du GRECO, à savoir le faible niveau des sanctions, le GRECO salue l'intention du pays d'augmenter les amendes pour les personnes physiques et morales, sous réserve de l'applicabilité de l'article 247 paragraphe 1 du Code des infractions administratives aux infractions comptables visées par l'Article 19 STE 173. Cela étant, les nouvelles amendes resteront assez faibles au regard du maximum autorisé. Par exemple, l'amende maximale applicable à une personne morale équivaudra à environ 2000 euros ; ce montant risque toujours de ne pas être assez dissuasif et efficace au regard des infractions comptables destinées à dissimuler un acte de corruption, en particulier si l'auteur en est une importante entreprise locale ou étrangère.
123. Le GRECO conclut que la recommandation xxvii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

124. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Azerbaïdjan a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante un peu plus d'un tiers des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation Conjointe des Premier et Deuxième Cycles.** Les recommandations ii, v, vi, ix et xxi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations iv, x, xv, xvii, et xxiii ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, iii, vii, viii, xi, xii, xiii, xvi, xviii, xx, xxii, xxiv, xxvi et xxvii ont été partiellement mises en œuvre. Les recommandations xiv, xix et xxv n'ont pas été mises en œuvre.
125. Le GRECO relève avec satisfaction que des avancées significatives ont eu lieu dans des domaines tels que celui des moyens et méthodes de travail des autorités traitant des affaires de corruption, le cadre réglementaire applicable aux droits et obligations des agents publics en

matière de prévention de la corruption – y compris l'adoption de règles éthiques pour les fonctionnaires en mai 2007. Par ailleurs, pour une série de recommandations des changements sont en cours. Le GRECO espère vivement que l'Azerbaïdjan sera en mesure de mener à terme, dès que possible, les projets ou projets de textes annoncés, particulièrement dans des domaines comme la confiscation de la contre-valeur et celle à l'égard des tiers, la mise en place d'une commission responsable pour les questions d'accès aux informations, l'introduction d'un cadre légal en matière de conflits d'intérêts et de départs des agents publics pour le secteur privé (« pantouflage »). Dans certains domaines, des mesures ont été adoptées mais elles restent insuffisantes ; c'est par exemple le cas de la coopération entre les organes chargées des enquêtes et poursuites en matière de corruption, et de la recherche sur le phénomène de la corruption en Azerbaïdjan. Pour finir, le GRECO regrette qu'à ce jour, certains sujets ont reçu une attention insuffisante voir aucune attention du tout. Il encourage fortement les autorités à poursuivre leurs efforts en vue de renforcer le dispositif anti-blanchiment et à le rendre efficace en pratique. Cela vaut aussi pour le mécanisme de déclaration financière prévu pour les agents publics. Enfin, il est clairement nécessaire que les autorités adoptent des mesures pour améliorer le dispositif d'exclusions professionnelles et faire que les sanctions prévues en la matière soient effectives en pratique.

126. Au vu de ce qui précède, le GRECO invite le Chef de la délégation d'Azerbaïdjan à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i, iii, vii, viii, xi, xii, xiii, xiv, xvi, xviii, xix, xx, xxii, xxiv, xxv, xxvi et xxvii d'ici le 30 avril 2010.
127. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Azerbaïdjan à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent Rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre publique cette traduction.