



Strasbourg, 1<sup>er</sup> octobre 2010

**Public**  
**Greco Eval III Rep (2010) 2F**  
**Thème II**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

# **Rapport d'Evaluation sur l'Azerbaïdjan** **Transparence du financement des partis politiques**

(Thème II)

Adopté par le GRECO  
lors de sa 48<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 27 septembre – 1<sup>er</sup> octobre 2010)

## I. INTRODUCTION

1. L'Azerbaïdjan a adhéré au GRECO le 1<sup>er</sup> juin 2004, à savoir après la clôture du Premier Cycle d'Evaluation. En conséquence, le pays a fait l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe, portant sur les thèmes des Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation Conjointe des Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation (Greco Eval I/II Rep (2005) 5F) sur l'Azerbaïdjan lors de sa 29<sup>e</sup> Réunion Plénière (23 juin 2006). Le rapport en question peut être consulté sur son site Internet (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO en cours (lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2007) porte sur les thèmes suivants :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption<sup>1</sup>, articles 1-6 de son Protocole additionnel<sup>2</sup> (STE 191) et principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)<sup>4</sup> sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Équipe d'Evaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Azerbaïdjan du 26 au 30 avril 2010. L'EEG pour le Thème II (28-30 avril) était composée des membres suivants : M. Ömer Faruk GENCKAYA, Professeur et chercheur au Département des sciences politiques, Université de Marmara (Turquie), M. Karel KOUBA, Vice-doyen aux affaires internationales, Université de Hradec Kralové (République tchèque) et Mme Ülke MADISE, conseillère juridique du Président, Cabinet du Président, et Professeur de droit public à l'Université de technologie de Tallinn (Estonie). L'EEG était assistée de M. Michael JANSSEN du Secrétariat du GRECO. Préalablement à cette mission, les experts de l'EEG ont reçu des réponses au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2010) 2E, Thème II).
4. L'EEG a rencontré des représentants des organisations gouvernementales suivantes : ministère de la Justice, Commission électorale centrale, représentants des commissions parlementaires et de la Commission de lutte contre la corruption, ministère des Impôts, Bureau du Procureur général et Cour d'appel de Bakou. Elle s'est en outre entretenue avec des représentants des partis politiques suivants : Parti d'union civique, Parti communiste, Parti de la grande création, Parti compatriote, Parti Moussavat, Parti du nouvel Azerbaïdjan et Parti du Front populaire uni d'Azerbaïdjan. L'EEG a également rencontré des représentants d'organisations non-gouvernementales (réseau d'ONG de lutte contre la corruption, Centre pour le développement social et économique, Fonds de lutte contre la corruption, Ligue de défense des droits des citoyens et Transparency international), de l'Université d'État de Bakou et des médias.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, consacré à la transparence du financement des partis politiques, a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations recueillies lors de la mission sur place. Le principal objectif de

---

<sup>1</sup> L'Azerbaïdjan a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 11 février 2004 en formulant des réserves au sujet des articles 5, 6, 10 et 12. La Convention est entrée en vigueur dans le pays le 1<sup>er</sup> juin 2004.

<sup>2</sup> L'Azerbaïdjan n'a pas signé le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).

ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités azerbaïdjanaises en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport donne d'abord une description de la situation, puis présente une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées aux autorités azerbaïdjanaises afin que le pays améliore son niveau de conformité par rapport aux dispositions examinées.

6. Le rapport sur le Thème I - Incriminations est présenté dans le document Greco Eval III Rep (2010) 2F-Thème I.

## **II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GENERALE**

### Cadre législatif

7. En Azerbaïdjan, le fonctionnement des partis politiques est régi par la Loi sur les partis politiques (ci-après « LPP ») du 3 juin 1992. La LPP énonce des dispositions relatives au financement général des partis politiques, tandis que le Code électoral (ci-après « CE ») du 27 mai 2003 fixe des règles spécifiques concernant le financement des campagnes des référendums et des élections locales, législatives et présidentielles par les partis politiques, les candidats aux élections et les groupes de campagne référendaire. Les amendements les plus récents au CE concernant les règles relatives au financement des campagnes électorales ont été apportés par la loi 1035-IIIQ sur les "amendements au Code électoral de la République d'Azerbaïdjan", laquelle a été adoptée le 22 juin 2010 et est entrée en vigueur le 18 juillet 2010. Cette loi ramène notamment la durée des campagnes pré-électorales – durant laquelle certaines règles spécifiques s'appliquent, y compris l'octroi de temps d'antenne aux partis et aux candidats – de 28 à 23 jours et supprime l'aide accordée par l'État pour le financement des campagnes électorales.

### Définition d'un parti politique

8. Les partis politiques sont définis à l'article 3 de la LPP comme des « associations de citoyens de la République d'Azerbaïdjan poursuivant des idéaux et des buts politiques communs, qui participent à la vie politique du pays ».
9. Les partis politiques doivent remplir des fonctions et poursuivre des buts conformes à la Constitution et aux lois de l'Azerbaïdjan, tout en contribuant à la formation et à l'expression de la volonté politique des citoyens du pays. Ils doivent être créés et doivent fonctionner en vertu des principes de la liberté d'association, du volontariat, de l'égalité des droits de leurs membres, de l'autonomie, de la légalité et de la publicité.<sup>3</sup>
10. Aux termes de l'article 14 de la LPP, un parti politique acquiert sa personnalité juridique lors de son enregistrement auprès de l'autorité exécutive compétente, à savoir le ministère de la Justice. La LPP ne prescrit pas de modèle uniforme pour l'organisation des partis. Les autorités ont indiqué à l'EEG que la structure des partis politiques est régie par leurs statuts. Les organisations affiliées, telles que les organisations de jeunes ou de femmes, n'ont pas d'identité juridique propre, étant donné qu'elles entrent dans la structure des partis.

---

<sup>3</sup> Voir article 3 de la LPP.

## Création et enregistrement des partis politiques

11. L'article 58 de la Constitution dispose que quiconque le souhaite peut créer tout type d'union, y compris un parti politique, ou adhérer à une organisation existante. L'activité des différents types d'unions n'est pas soumise à des restrictions. Aux termes de l'article 8 de la LPP, ne peuvent devenir membres d'un parti politique que des citoyens azerbaïdjanais ayant atteint l'âge de 18 ans et jouissant de la capacité juridique, qui adhèrent volontairement au parti et qui en acceptent les statuts et le programme. Pendant la durée de leur mandat, les présidents, vice-présidents et juges des tribunaux, le commissaire aux droits de l'homme (médiateur), les militaires, le personnel des organes du ministère public, de la justice, de l'intérieur, de la sécurité nationale, des frontières, des douanes, des finances, des impôts et de la presse publique (hormis le personnel technique et de maintenance de ces organes), les dirigeants et les membres des équipes de création de la Société publique de télévision et de radio de la République d'Azerbaïdjan, les membres du conseil d'administration de la Banque nationale et les dirigeants des communautés religieuses ne peuvent pas adhérer à un parti politique.
12. Aux termes de l'article 4 de la LPP, pour créer un parti politique, les fondateurs doivent convoquer une assemblée générale ou un congrès constitutif, adopter des statuts et mettre en place des organes dirigeants. Les statuts doivent indiquer, entre autres, le nom, les buts et les fonctions du parti, sa structure, ses sources de financement et ses autres biens.<sup>4</sup> La création et le fonctionnement de partis politiques « dont la vocation ou le mode de fonctionnement tend à renverser ou à changer par la force l'ordre constitutionnel de l'Azerbaïdjan ou à violer son intégrité territoriale, qui prônent la guerre, la violence et la brutalité, qui incitent à la haine raciale, nationale ou religieuse ou qui encouragent à commettre d'autres actes contraires à l'ordre constitutionnel de l'Azerbaïdjan et incompatibles avec les obligations juridiques internationales du pays » sont interdits.<sup>5</sup> Par ailleurs, la création et le fonctionnement sur le territoire azerbaïdjanais de partis politiques étrangers ou d'agences et de filiales de tels partis sont interdits.
13. Chaque parti politique doit être enregistré au ministère de la Justice. À cette fin, il doit compter au moins 1000 membres. La demande d'enregistrement doit comporter la signature des membres des organes dirigeants (en précisant leur adresse dans un délai d'un mois suivant l'adoption des statuts). Elle doit être accompagnée des statuts, du procès-verbal du congrès constitutif lors duquel les statuts ont été adoptés et d'un document attestant le nombre d'adhérents au parti. Toute modification aux statuts doit être enregistrée.<sup>6</sup>
14. L'enregistrement d'un parti est refusé dans les cas suivants : les statuts sont contraires aux dispositions des articles 3 à 5 de la LPP, les documents constitutifs ne sont pas conformes à la législation ou un autre parti a déjà été enregistré sous le même nom. Un refus motivé est alors transmis par écrit aux demandeurs, qui peuvent introduire un recours en justice dans un délai de 10 jours.
15. Le ministère de la Justice est autorisé à consulter les décisions des organes dirigeants d'un parti enregistré et à demander des explications lorsque les statuts ne sont pas respectés.

---

<sup>4</sup> Voir liste complète à l'article 6 de la LPP.

<sup>5</sup> Voir également article 58 de la Constitution, qui dispose que les organisations ne peuvent pas exercer d'activités visant à renverser par la force le pouvoir de l'État sur le territoire de l'Azerbaïdjan et que les activités contraires à la Constitution et aux lois de la République d'Azerbaïdjan peuvent être stoppées en vertu d'une décision de justice.

<sup>6</sup> Voir article 14 de la LPP.

16. En février 2010, 54 partis étaient enregistrés au registre des partis politiques. Les autorités ont expliqué qu'en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, le public peut obtenir des informations sur le contenu du registre en s'adressant au ministère de la Justice.

### Participation aux élections

17. Aux termes de l'article 7 de la Constitution de 1995, l'Azerbaïdjan est une « république unitaire, laïque et démocratique ». Le *Président de la République* est le chef de l'État – il représente l'État dans le pays et à l'étranger – et le commandant en chef des forces armées du pays. Il est élu au suffrage universel, à la majorité absolue des suffrages exprimés, pour un mandat de cinq ans. Depuis les amendements constitutionnels de 2009, le Président peut être réélu sans limitation du nombre de mandats. La Constitution (32 dispositions de l'article 109) confère au chef de l'État de nombreux pouvoirs. Le Président est également le chef du pouvoir exécutif ; il nomme et révoque le Premier ministre – avec l'accord du Parlement – ainsi que l'ensemble des membres de son cabinet (à savoir, les ministres et les directeurs des autres organes exécutifs centraux). Le *Parlement (Milli Majlis)*, monocaméral, est composé de 125 membres, élus pour un mandat de 5 ans. Les députés sont élus à la majorité dans des circonscriptions uninominales, au suffrage libre, individuel, égal et secret, lors d'élections législatives directes.<sup>7</sup> L'autonomie locale est gérée par les *municipalités*,<sup>8</sup> dont les membres sont élus à la majorité relative dans des circonscriptions plurinominales.
18. La *République autonome du Nakhitchevan* fait partie intégrante de l'Azerbaïdjan. Elle possède son propre Parlement élu – le Conseil suprême, qui compte 45 députés – et un Cabinet des ministres, qui exerce le pouvoir exécutif. Les élections législatives sont régies par la Constitution de la République autonome du Nakhitchevan et par la Loi sur les « Élections au Conseil suprême de la République autonome du Nakhitchevan » du 9 juillet 2005. Les autorités ont indiqué que cette loi suit les mêmes principes que le CE – y compris en matière de financement des campagnes électorales – pour les élections locales, législatives et présidentielles.
19. Les principales règles relatives à l'organisation et à la conduite d'élections locales, législatives et présidentielles ou de référendums nationaux en Azerbaïdjan sont fixées dans le CE. Pour enregistrer un candidat à une élection, un *parti politique* doit transmettre à la commission électorale compétente le nom du candidat ainsi qu'une copie (notariée) du certificat d'enregistrement du parti, une copie (notariée) des statuts du parti, la décision du congrès, de la conférence ou de l'assemblée du conseil d'administration de nommer un candidat, le procès-verbal de la réunion en question et les procurations des représentants autorisés du parti (certifiées comme prévu par le Code civil).<sup>9</sup> Des règles similaires s'appliquent aux « *blocs* » de *partis politiques*, qui peuvent être formés de deux partis ou plus qui s'allient pour des élections et qui jouissent dans ce cadre des mêmes droits que les partis politiques.<sup>10</sup> En outre, des personnes peuvent s'auto-nommer candidats à des élections ou être nommées candidats par des *électeurs*. Elles doivent alors en informer la commission électorale compétente en précisant leur prénom, leur nom, leur patronyme, leur date de naissance, leur adresse, un numéro de pièce d'identité et leur activité professionnelle principale ou leur fonctions officielles (type d'activité, si elles ne travaillent pas).<sup>11</sup> La nomination d'un candidat ne peut être refusée que si des informations/documents manquent ou si les règles du CE relatives à la nomination des candidats

---

<sup>7</sup> Article 83 de la Constitution.

<sup>8</sup> Article 142 de la Constitution.

<sup>9</sup> Voir article 54 du CE.

<sup>10</sup> Voir définition à l'article 11.22 du CE et règles aux articles 50 à 52 du CE.

<sup>11</sup> Voir article 53 du CE.

n'ont pas été respectées. Pour finir, le CE reconnaît les *groupes de campagne référendaire* comme des organisations que des citoyens azerbaïdjanais créent pour conduire une campagne pour ou contre des questions soumises à référendum.<sup>12</sup> Pour pouvoir être enregistré, un tel groupe doit compter au moins 500 membres et être déclaré, par écrit, par ses fondateurs à la commission électorale compétente.

20. Dans le cas d'élections législatives, les candidats auto-désignés et les candidats nommés par les électeurs doivent soumettre une liste de signatures de soutien d'au moins 450 électeurs.<sup>13</sup> Les candidats aux élections présidentielles peuvent être désignés par des partis politiques, par des blocs de partis politiques ou par des citoyens (groupes d'initiative d'au moins 100 citoyens). Ils doivent recueillir au moins 40 000 signatures de soutien.<sup>14</sup> Pour les élections locales, les candidats au conseil municipal peuvent être désignés par des partis politiques, par des blocs de partis ou par des citoyens. Le nombre de signatures requises dépend du nombre d'habitants dans la circonscription concernée.<sup>15</sup>
21. La *campagne électorale (référendaire)* débute le jour où un organe de l'État autorisé annonce la décision de tenir des élections (un référendum) et se termine à la publication des résultats du scrutin.<sup>16</sup> Le CE fixe certaines règles spécifiques – y compris sur l'attribution d'un temps d'antenne aux partis et aux candidats – pour la « *campagne pré-électorale (pré-référendaire)* », qui démarre 23 jours avant la date du scrutin et qui se termine 24 heures avant la même date.<sup>17</sup> Toute forme de campagne le jour du scrutin ou la veille est interdite.
22. Tous les citoyens azerbaïdjanais de plus de 18 ans, sauf ceux déclarés incapables par un tribunal, jouissent du droit de vote à des élections et à des référendums ; ils peuvent participer à des campagnes électorales ou référendaires et prendre part aux opérations électorales et à la préparation de référendums (*droit de vote actif*). La même règle s'applique aux apatrides qui sont résidents permanents en Azerbaïdjan depuis au moins cinq ans. Par ailleurs, les ressortissants étrangers peuvent participer aux élections municipales dès lors qu'ils remplissent les conditions ci-dessus et qu'ils résident dans la commune en question depuis au moins cinq ans, à condition que leur pays d'origine accorde le même droit aux étrangers.<sup>18</sup>
23. Tous les citoyens jouissant du droit de vote actif qui remplissent les conditions fixées par la Constitution en matière de candidature – hormis les personnes condamnées à un placement en institution en vertu d'une décision de justice définitive, les personnes condamnées pour des infractions énumérées aux articles 15.4 et 15.5 du Code pénal (« infractions graves » et « infractions particulièrement graves »), les ressortissants azerbaïdjanais possédant une double nationalité et les ressortissants azerbaïdjanais ayant des obligations envers un État étranger – peuvent également créer un groupe de campagne référendaire et participer aux élections présidentielles, législatives ou municipales, dès lors qu'ils remplissent les conditions définies dans la Constitution pour ces fonctions (*vote passif*). Aux termes de la Constitution, les candidats à des élections législatives doivent être âgés d'au moins 25 ans. Les candidats à des élections présidentielles doivent être âgés d'au moins 35 ans ; ils doivent être résidents permanents en

---

<sup>12</sup> Voir articles 61 à 68 du CE.

<sup>13</sup> Article 147 du CE.

<sup>14</sup> Voir articles 180 et 181 du CE.

<sup>15</sup> Voir articles 214 et 215 du CE.

<sup>16</sup> Article 1.1.23 du CE.

<sup>17</sup> Voir articles 1.1.12/13 et 75 du CE. La durée de la campagne pré-électorale a été ramenée de 28 à 23 jours par les amendements au CE du 22 juin 2010.

<sup>18</sup> Article 56 de la Constitution, articles 12.1 et 14 du CE.

Azerbaïdjan depuis plus de 10 ans, ne jamais avoir été condamnés, ne pas avoir d'obligations envers un État étranger et posséder un diplôme de l'enseignement supérieur.<sup>19</sup>

24. La *Commission électorale (référendaire) centrale* (ci-après « CEC ») est en charge de l'organisation et du contrôle du processus électoral. Elle est assistée par les commissions électorales (référendaires) des bureaux de vote et des circonscriptions, dont elle supervise et coordonne les activités. Les commissions électorales sont des instances publiques permanentes.<sup>20</sup>

#### Représentation des partis au Parlement

25. Après les dernières élections législatives du 6 novembre 2005, les sièges du Parlement étaient répartis comme suit :

Parti	Nombre de sièges
Parti du Nouvel Azerbaïdjan (Yeni Azərbaycan Partiyası)	56
Députés indépendants	40
Parti Moussavat (Müsavat Partiyası)	5
Parti du Front populaire d'Azerbaïdjan (Azərbaycan Xalq Cəbhəsi Partiyası)	1
Parti Compatriote (Ana Vətən Partiyası)	2
Parti de la Solidarité civique (Vətəndaş Həmrəyliyi Partiyası)	2
Parti azerbaïdjanais de l'Espoir (Azərbaycan Ümid Partiyası)	1
Parti azerbaïdjanais de la prospérité sociale (Azərbaycan Sosial Rifah Partiyası)	1
Parti azerbaïdjanais démocratique des réformes	1
Parti du Front populaire uni d'Azerbaïdjan	1
Parti de la grande création	1
Parti de l'union civique	1
Parti libéral d'Azerbaïdjan	1

Au total, 46 partis et 995 candidats indépendants ont pris part à ces élections.

#### Vue d'ensemble du système de financement politique

##### Cadre législatif

26. Les sources autorisées de financement des partis politiques et celles qui sont interdites sont définies aux articles 17 à 20 de la LPP. Aux termes de l'article 17, paragraphe 1, de la LPP, les partis politiques doivent financer eux-mêmes leurs activités. Ils ne bénéficient pas de dotations de l'État, excepté pour le financement des campagnes électorales conformément au CE.<sup>21</sup> Le financement des campagnes électorales et référendaires par les candidats, les candidats enregistrés, les partis politiques ou blocs de partis politiques et les groupes de campagne référendaire (ci-après « partis, candidats et groupes de campagne référendaire ») sont spécifiquement régis par le CE. L'article 90 du CE dispose que des fonds électoraux et référendaires doivent être constitués afin de financer les activités des candidats, des partis qui désignent des candidats ou ont enregistré des candidats et des groupes de campagne référendaire. Les partis, les candidats et les groupes de campagne référendaire peuvent émettre des instructions sur la manière dont leurs fonds électoraux et référendaires doivent être utilisés,

<sup>19</sup> Articles 56, 85 et 100 de la Constitution, article 13 du CE.

<sup>20</sup> Article 18 du CE. Pour plus de détails, voir paragraphes 63 et 69 ci-dessous.

<sup>21</sup> Cependant, la possibilité de prévoir une aide de l'État pour le financement des campagnes électorales a été supprimée par les amendements au CE du 22 juin 2010.

mais ce exclusivement aux fins de financer des actions techniques et organisationnelles, de rémunérer des personnes pour la collecte de signatures auprès des électeurs, de couvrir les frais de la campagne électorale/référendaire et des services d'information et de conseil ou de régler d'autres frais occasionnés par des activités réalisées par des personnes morales ou physiques dans le cadre des campagnes électorales/référendaires. Ils ne peuvent pas se servir de fonds autres que les fonds électoraux/référendaires pour les activités liées aux campagnes électorales/référendaires ni pour la collecte des signatures. Les fonds électoraux/référendaires doivent être déposés sur un compte électoral/référendaire spécial, ouvert dans la banque désignée par la CEC, au moins 24 heures avant la collecte des signatures d'électeurs nécessaires à l'enregistrement d'un candidat. Les partis, les candidats et les groupes de campagne référendaire ne peuvent ouvrir qu'un seul compte de ce type. Toutes leurs transactions financières doivent stopper dans un délai de trois jours suivant la date du scrutin.

27. Le financement des entités liées, directement ou indirectement, à des partis politiques ou se trouvant sous leur contrôle d'une autre manière et celui des organisations affiliées à des partis politiques ne sont pas spécifiquement régis par l'une ou l'autre des lois précédemment mentionnées, hormis la règle en vertu de laquelle les partis peuvent recevoir des versements de leurs organisations locales.<sup>22</sup> Les autorités ont expliqué à l'EEG que des organisations et des entités, telles que des organisations de jeunes ou de femmes, peuvent être affiliées à des partis politiques. Financées par les partis, ces organisations ne peuvent pas générer de revenus ou de recettes de manière autonome. Les autorités ont en outre précisé que les fondations et les unions ne sont pas prévues dans la législation comme des organisations pouvant être liées à des partis politiques.

#### Financement public direct

28. Le cadre législatif de l'Azerbaïdjan ne prévoit pas d'aide de l'État pour le financement des activités générales des partis politiques. Par contre, jusqu'à récemment, le CE disposait – sans définir de règles plus précises à cet égard – que l'État pouvait accorder une aide pour le financement des campagnes électorales des candidats ayant constitué un fonds électoral<sup>23</sup>. La loi indiquait toutefois qu'une personne qui aurait des dettes envers la commission électorale à la date de la publication officielle de la décision de tenir un scrutin ne pourrait pas bénéficier d'une telle aide.<sup>24</sup> Elle précisait en outre que l'aide de l'État allouée aux fonds électoraux des candidats devait être distribuée à parts égales par la CEC et virée sur les comptes correspondants dans un délai de trois jours.<sup>25</sup> Après la mission sur place, l'EEG a appris que le 22 juin 2010, le Parlement a adopté des amendements au CE – entrée en vigueur le 18 juillet 2010 –, qui prévoient la suppression de l'aide accordée par l'État pour le financement des campagnes électorales.
29. Les autorités ont expliqué que dans la pratique, au cours de l'année qui précède un scrutin, des fonds incluant une aide à l'intention des candidats sont prévus au budget de l'État pour la conduite du scrutin en question. À ce sujet, elles ont indiqué que 96 000 Manat/AZN (environ 86 400 EUR)<sup>26</sup> ont été prévus au budget de l'État pour les élections présidentielles de 2003. Cette somme a été répartie entre 8 candidats, qui ont reçu chacun 12 000 AZN, soit environ 10 800 EUR. Lors des élections présidentielles de 2008, une aide de l'État

---

<sup>22</sup> Voir article 18, paragraphe 2, de la LPP.

<sup>23</sup> Voir article 156.2.3 du CE pour les élections législatives, article 191.2.2 du CE pour les élections présidentielles et article 225.5.2 du CE pour les élections locales.

<sup>24</sup> Article 164.8 du CE.

<sup>25</sup> Article 69.9 du CE.

<sup>26</sup> Taux de change AZN/EUR au 1<sup>er</sup> février 2010.



de 201 600 AZN / environ 181 140 EUR a été distribuée à 7 candidats (28 800 AZN / environ 25 880 EUR par candidat). Lors des élections législatives de 2005, une aide de l'État de 410 400 AZN / environ 368 750 EUR a été répartie entre 2 052 candidats (200 AZN / environ 180 EUR par candidat). La même somme a été distribuée aux candidats aux élections législatives partielles de 2006. Par contre, aucune aide de l'État n'a été prévue au budget de l'État de 2009 pour les candidats aux élections municipales.

#### Financement public indirect

30. Premièrement, les partis politiques bénéficient d'avantages fiscaux. En effet, en tant qu'organisations à but non lucratif, ils ne sont pas assujettis à l'impôt sur les subventions, les cotisations des membres et les dons qu'ils reçoivent.<sup>27</sup>
31. Deuxièmement, le CE prévoit divers types d'avantages dont les partis, les candidats et les groupes de campagne référendaire peuvent bénéficier dans le cadre des campagnes électorales/référendaires.
  - Pendant les campagnes pré-électorales/pré-référendaires, les chaînes de télévision et de radio publiques qui diffusent leurs émissions sur au moins la moitié du territoire de l'Azerbaïdjan doivent accorder un temps d'antenne gratuit aux candidats aux élections présidentielles, aux partis qui ont enregistré des candidats dans plus de 60 circonscriptions uninominales ou dans plus de la moitié de toutes les communes et aux groupes de campagne référendaire qui comptent au moins 40 000 membres. En outre, les chaînes qui diffusent leurs émissions sur moins de la moitié du territoire de l'Azerbaïdjan doivent accorder un temps d'antenne gratuit aux candidats enregistrés dans les circonscriptions uninominales, aux partis qui ont enregistrés des candidats dans plus d'1/3 de toutes les communes et aux groupes de campagne référendaire qui comptent au moins 2 000 membres. Le temps d'antenne est réparti équitablement. La date et l'heure de diffusion sont tirées au sort par la commission électorale compétente, en présence de représentants des chaînes de télévision et de radio concernées. Les dépenses engagées dans ce contexte par les chaînes de télévision et de radio sont couvertes par le budget de l'État.<sup>28</sup>
  - Les frais de transport sont remboursés aux candidats enregistrés, de la date de leur enregistrement jusqu'à la date de l'annonce officielle des résultats du scrutin.<sup>29</sup>
  - Pendant la campagne électorale, les administrations, les institutions, les organisations et les collectivités locales doivent libérer les candidats enregistrés de leur service, de leur fonction ou de leurs études. Pendant cette période, la commission électorale compétente leur verse leur salaire moyen – sans pour autant dépasser 20 fois le salaire minimum fixé par la législation – qui est imputé au budget alloué à la préparation et à la conduite du scrutin. Par ailleurs, pendant la campagne électorale, un candidat enregistré ne peut pas être licencié, révoqué ou renvoyé de son établissement scolaire par l'État, par une collectivité locale, par une institution ou par une organisation. De même, on ne peut pas le changer de poste sans son accord.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Voir article 106.1.2 du Code fiscal.

<sup>28</sup> Voir articles 77, 80 et 81 du CE.

<sup>29</sup> Pour plus de précisions, voir article 70.2 du CE, article 105 du CE pour les élections législatives, article 184 du CE pour les élections présidentielles et article 218 du CE pour les élections locales.

<sup>30</sup> Voir article 70 CE.

## Financement privé

### *Financement général des partis politiques*

32. Aux termes des règles générales définies dans la LPP, les sources de financement *autorisées* pour les partis politiques sont les suivantes : cotisations des membres ; produits liés à des biens ; produits générés par des « activités » (telles que des manifestations culturelles) ; diffusion de communiqués et d'articles et autres « activités lucratives similaires » ; dons ; ressources correspondant au paiement de dépenses engagées pendant les campagnes électorales ; versements des organisations locales des partis et « autres produits ».<sup>31</sup> Les autorités ont expliqué que le concept « d'autres activités lucratives similaires » doit être compris comme une activité générant des recettes, telle que, par exemple, la vente de fanions ou de logos du parti. Le concept « d'autres produits » n'est pas défini par la LPP.
33. En revanche, le financement des activités des partis politiques par des États étrangers ou par des personnes morales ou physiques étrangères est *interdit*. Il en va de même pour les dons par des organismes publics, par des syndicats, par des « mouvements de masse » ou par des organisations qui remplissent des missions exclusivement caritatives ou religieuses telles que décrites dans leurs statuts (documents constitutifs). Le concept de « mouvement de masse » n'est pas défini dans la LPP. Les autorités ont expliqué qu'il doit être compris comme un mouvement politique non enregistré tel qu'un mouvement écologique, par exemple.
34. Les cotisations des membres ne sont pas soumises à des règles plus précises. La loi ne fixe pas de limites ni de restrictions à ces cotisations, qui peuvent être d'un montant fixe ou différencié.
35. Des dons peuvent être versés aux partis politiques par des personnes physiques ou morales du pays<sup>32</sup>, sous forme numéraire ou non numéraire. Ils ne sont pas soumis à une limite de montant. Par contre, les partis politiques ne peuvent pas recevoir de dons destinés à procurer un avantage économique ou politique au donateur.<sup>33</sup> Les dons anonymes ne sont pas explicitement régis par la LPP mais sont exclus, dans la mesure où les comptes financiers des partis politiques doivent indiquer le nom du donateur, son adresse ainsi que le montant du don réalisé.<sup>34</sup>
36. Les partis politiques peuvent toucher des revenus immobiliers. Ils peuvent posséder des locaux, des équipements, des moyens de transport ou des maisons d'édition et d'impression, ainsi que d'autres biens nécessaires à l'accomplissement des missions décrites dans leurs statuts. En outre, ils peuvent utiliser leurs locaux et d'autres biens dans le cadre de contrats de location conclus avec d'autres personnes.<sup>35</sup> Par contre, les partis ne peuvent pas posséder de terrains, d'entreprises industrielles, d'unions de production ou de coopératives. Ils ne peuvent pas exercer d'activités professionnelles ou commerciales en dehors des « activités » mentionnées ci-dessus (telles que des manifestations culturelles), de la diffusion de communiqués ou d'articles de presse et « d'autres activités lucratives similaires » (ventes de logos ou de fanions du parti par exemple). De même, ils ne sont pas autorisés à posséder, à stocker ou à conserver des armes, des explosifs ou d'autres produits représentant une menace pour la sécurité et la santé de la population (et pour l'environnement).

---

<sup>31</sup> Article 18, paragraphe 2, de la LPP.

<sup>32</sup> Sauf celles indiquées au paragraphe 33, ci-dessus.

<sup>33</sup> Article 19, paragraphe 3, de la LPP.

<sup>34</sup> Article 19, paragraphe 4, de la LPP.

<sup>35</sup> Article 20 de la LPP.

37. La conclusion de prêts par les partis politiques n'est pas interdite ni régie de manière spécifique. Les autorités ont expliqué à l'EEG que la législation bancaire générale s'applique dans ce contexte.
38. Elles ont également indiqué à l'EEG qu'en vertu de l'article 109.2 du Code fiscal, qui précise que les frais n'étant pas liés à une activité économique ne peuvent pas être déduits, les dons à des partis politiques ne sont pas déductibles des impôts.

#### *Financement des campagnes électorales et référendaires*

39. Le CE énumère des règles spécifiques sur le financement des campagnes électorales/référendaires des partis, des candidats et des groupes référendaires aux articles 90 à 95 (règles générales), 127 à 132 (référendums), 155 à 164 (élections législatives), 190 à 197 (élections présidentielles) et 225 à 233 (élections locales). Les partis, les candidats et les groupes de campagne référendaire ne peuvent financer les activités qu'ils entreprennent dans le cadre de campagnes électorales/référendaires qu'au moyen de leur fonds électoral/référendaire.<sup>36</sup> Sans l'accord officiel du parti, du candidat, du groupe de campagne référendaire ou de ses représentants financiers autorisés, il est interdit de fournir des services rémunérés en rapport avec une élection/un référendum ou de vendre et d'acheter des produits au moyen de fonds électoraux/référendaires. Des personnes morales, leurs agences, leurs représentants et d'autres organisations ne sont pas autorisées à fournir une assistance gratuitement ou à un tarif réduit dans le contexte d'une élection/d'un référendum. Par contre, des personnes physiques peuvent offrir une assistance bénévole, gratuite et personnelle (sans faire intervenir de tiers) à un parti, à un candidat ou à un groupe de campagne référendaire.<sup>37</sup>
40. *Les fonds électoraux et référendaires* peuvent être constitués à partir de fonds (« spéciaux ») des partis politiques, des candidats et des groupes de campagne référendaire à hauteur d'un certain montant variant selon le type de scrutin,<sup>38</sup> de dons versés par des personnes morales ou physiques d'Azerbaïdjan et, jusqu'à récemment, de fonds transférés par la Commission électorale centrale et par les commissions électorales des circonscriptions (aide de l'État).<sup>39</sup> Les autorités ont expliqué que le concept de « fonds spéciaux » désigne des ressources privées ou personnelles des partis, des candidats et des groupes de campagne référendaire. Les dons aux fonds électoraux/référendaires doivent être transférés via le système bancaire, à savoir par le biais de bureaux de poste, de banques ou d'établissements de crédit.<sup>40</sup>
41. Le CE *interdit* aux entités ci-après d'apporter une assistance en nature ou sous forme de services et de verser des dons aux fonds électoraux/référendaires des partis, des candidats et des groupes de campagne référendaire : États, personnes morales ou physiques étrangères, apatrides, personnes morales azérbaidjanaises dont plus de 30 % du capital social appartient à des catégories de personnes précitées ; organisations internationales et mouvements sociaux internationaux ; organes de l'État et collectivités locales, organisations et bureaux de l'État ou municipaux et personnes morales dont plus de 30 % du capital social est détenu par l'État ou par une collectivité locale ; unités militaires ; organisations caritatives, organisations, institutions et

---

<sup>36</sup> Voir paragraphe 26, ci-dessus.

<sup>37</sup> Articles 93.9 et 93.10 du CE.

<sup>38</sup> Voir article 128 du CE pour les référendums, article 156 du CE pour les élections législatives, article 191 du CE pour les élections présidentielles et article 225 du CE pour les élections locales. Voir aussi paragraphes 45 à 48, ci-après.

<sup>39</sup> La possibilité de prévoir une aide de l'État pour le financement des campagnes électorales a été supprimée par les amendements au CE du 22 juin 2010.

<sup>40</sup> Voir article 93 du CE.

associations religieuses ; ressortissants azerbaïdjanais de moins de 18 ans.<sup>41</sup> En outre, l'article 2.4 de la Loi sur les « organisations (unions publiques et fondations) non-gouvernementales » dispose que les ONG ne peuvent pas prendre part à des élections municipales, législatives ou présidentielles ni apporter une aide financière ou matérielle à des partis politiques. Les dons versés par des entités mentionnées ci-dessus à des partis, à des candidats ou à des groupes de campagne référendaire doivent être renvoyés à leurs donateurs dans un délai de 10 jours suivant leur réception, en déduisant les frais d'envoi et en précisant le motif du refus.<sup>42</sup>

42. Par ailleurs, les donateurs qui ne fournissent pas les informations détaillées ci-après (donateurs anonymes) ne sont pas autorisés à verser des contributions à des fonds électoraux/référendaires :<sup>43</sup>

- dans le cas d'une personne physique : prénom, nom, patronyme ; numéro de série et date de délivrance d'une pièce d'identité ou d'un document équivalent ; adresse ; date de naissance ;
- dans le cas d'une personne morale : identifiant fiscal ; nom ; date d'enregistrement, coordonnées bancaires ; nombre de parts détenues par l'État ou par des collectivités locales dans son capital social et nombre de parts détenues par des personnes étrangères.

Le parti, le candidat ou le groupe de campagne référendaire concerné doit transférer les dons anonymes au budget de l'État dans un délai de 10 jours suivant leur réception.<sup>44</sup>

43. Divers *plafonds* applicables au montant total des dons pouvant être effectués par une seule personne physique ou morale au fonds électoral d'un parti politique (ou bloc de partis politiques) ou d'un candidat pendant une campagne électorale sont fixés pour les différents types d'élections et de référendums. Dans le cas d'élections législatives ou présidentielles, les personnes physiques peuvent verser jusqu'à 3 000 AZN / environ 2 700 EUR à un fonds électoral et les personnes morales, jusqu'à 50 000 AZN / environ 45 000 EUR.<sup>45</sup> Dans le cas d'élections locales, les personnes physiques peuvent verser jusqu'à 500 AZN / environ 450 EUR au fonds électoral d'un candidat ; le plafond applicable aux dons effectués par des personnes morales dépend du nombre d'habitants dans la circonscription concernée.<sup>46</sup> En outre, les personnes physiques peuvent verser jusqu'à 750 AZN / environ 675 EUR et les personnes morales, jusqu'à 25 000 AZN / environ 22 500 EUR au fonds électoral d'un parti politique.<sup>47</sup> Dans le cadre de référendums, les personnes physiques peuvent verser jusqu'à 1 000 AZN / environ 900 EUR et les personnes morales, jusqu'à 10 000 AZN / environ 9 000 EUR au fonds référendaire d'un groupe de campagne référendaire.<sup>48</sup>

## Dépenses

44. En application des règles de la LPP sur le financement général des partis politiques, les partis peuvent engager des dépenses pour leurs activités courantes, pour les activités de leurs services

---

<sup>41</sup> Article 90.2 du CE.

<sup>42</sup> Article 93.5 du CE.

<sup>43</sup> Article 90.2.12 du CE.

<sup>44</sup> Article 93.7 du CE.

<sup>45</sup> Article 156.2.4 et 191.2.3 du CE.

<sup>46</sup> Voir articles 225.1.4 et 225.1.5 du CE.

<sup>47</sup> Article 225.5.3 du CE.

<sup>48</sup> Article 128.2.3 du CE.

et les activités d'information/de relations publiques, pour la conduite d'élections, pour des versements à leurs organisations locales et pour le paiement d'intérêts de prêts, de dépenses diverses et « d'autres frais ».<sup>49</sup> Le concept d'« autres frais » n'est pas défini dans la LPP. La LPP ne prévoit pas de restrictions ni de limites quantitatives ou limitatives pour les dépenses liées aux activités courantes des partis politiques. Par contre, le CE fixe une limite maximale *pour les fonds électoraux et les fonds référendaires* – et donc pour les dépenses relatives aux campagnes électorales/référendaires – des partis, des candidats et des groupes référendaires, limite qui varie selon le type de scrutin.

45. Dans le cadre *d'élections législatives*, un fonds électoral ne peut pas dépasser 500 000 AZN / environ 450 000 EUR par candidat (indépendant ou d'un parti).<sup>50</sup> Il peut comprendre des « fonds spéciaux » d'un montant maximal de 500 000 AZN / environ 450 000 EUR, des dons ne dépassant pas les plafonds mentionnés ci-dessus (voir paragraphe 43) et – jusqu'à récemment – une aide de l'État. Dans le cas de candidats désignés par un parti, le fonds du parti ne doit pas dépasser 150 000 AZN / environ 225 000 EUR. Les partis politiques (et blocs de partis politiques) qui ont désigné ou enregistré des candidats dans plus de 60 circonscriptions uninominales peuvent créer un fonds électoral unique. Le montant maximal de ce fonds est calculé en multipliant le montant autorisé pour chaque candidat par le nombre de candidats désignés ou enregistrés. Parallèlement, les dépenses couvertes par le fonds unique pour chaque candidat ne peuvent pas dépasser le plafond général des dépenses fixé pour un candidat.
46. Dans le cadre *d'élections présidentielles*, le fonds électoral des candidats ne peut pas dépasser 10 millions AZN / environ 9 millions EUR.<sup>51</sup> Il peut comprendre des dons ne dépassant pas les plafonds mentionnés ci-dessus (voir paragraphe 43), des « fonds spéciaux » d'un montant maximum de 250 000 AZN / environ 225 000 EUR et – jusqu'à récemment – une aide de l'État. Des « fonds spéciaux » pour les candidats aux élections présidentielles désignés par des partis politiques peuvent être constitués à partir des fonds versés par les partis.
47. Dans le cadre *d'élections locales*, le fonds électoral des candidats aux élections municipales peut comprendre des « fonds spéciaux » pour les candidats, le fonds électoral des partis politiques (ou de blocs de partis politiques) ayant désigné des candidats aux élections municipales, des dons ne dépassant pas les plafonds mentionnés ci-dessus (voir paragraphe 43) et – jusqu'à récemment – une aide de l'État.<sup>52</sup> Les plafonds applicables au fonds électoral des candidats et à certaines de leurs sources de financement autorisées (« fonds spéciaux » des candidats, fonds électoral des partis politiques) dépendent du nombre d'habitants dans la circonscription concernée. Les fonds électoraux des partis politiques peuvent englober des « fonds spéciaux » d'un montant maximal de 250 000 AZN / environ 225 000 EUR, des dons ne dépassant pas les plafonds mentionnés ci-dessus (voir paragraphe 43) et – jusqu'à récemment – une aide de l'État.<sup>53</sup>
48. Le fonds référendaire des *groupes de campagne référendaire* peut être constitué de « fonds spéciaux » d'un montant maximal de 5 000 AZN / environ 4 500 EUR, d'une aide de l'État et de dons ne dépassant pas les plafonds mentionnés ci-dessus (voir paragraphe 43).<sup>54</sup> Le plafond

---

<sup>49</sup> Article 20, paragraphe 3, de la LPP.

<sup>50</sup> Article 156 du CE.

<sup>51</sup> Article 191 du CE.

<sup>52</sup> Voir articles 225.1.1 à 225.1.4 du CE.

<sup>53</sup> Article 225.5 du CE.

<sup>54</sup> Article 128 du CE.

applicable aux fonds référendaires dépend du nombre de membres que le groupe de campagne référendaire concerné compte.

### **III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPECIFIQUE**

#### **(i) Transparence (articles 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)**

##### Comptabilité et comptes

##### *Financement général des partis politiques*

49. L'article 21 de la LPP dispose que les partis politiques sont tenus d'établir des comptes indiquant leurs revenus, leurs dépenses et les biens qu'ils détiennent. Ces comptes financiers doivent être élaborés à la fin de chaque année civile. Ils doivent inclure les comptes des différentes organisations territoriales et indiquer combien de membres versent des cotisations. Aux termes de la loi, les comptes financiers doivent également préciser le montant des dons et spécifier le nom des donateurs, leur adresse et le montant de chaque don effectué.<sup>55</sup> Les autorités ont expliqué qu'outre les dispositions de la LPP, les règles comptables générales énumérées dans la Loi n° 716-IIQ sur la « comptabilité », datée du 29 juin 2004, s'appliquent également aux comptes financiers des partis politiques.

##### *Financement des campagnes électorales et référendaires*

50. Comme prévu à l'article 94 du CE, les partis, les candidats et les groupes de campagne référendaire sont tenus d'enregistrer les versements et les dépenses imputés à leur fonds électoral/référendaire. Ils doivent présenter des rapports financiers à la commission électorale compétente, dans l'ordre suivant :
- un rapport financier initial couvrant les deux jours qui précèdent la date du rapport doit être soumis, accompagné des pièces nécessaires à l'enregistrement auprès de la commission électorale<sup>56</sup> ;
  - un deuxième rapport financier, couvrant les sept jours qui précèdent la date du rapport, doit être transmis dans un délai de 10 à 20 jours précédant la date du scrutin ;
  - un rapport financier final doit être soumis au plus tard 10 jours après la publication officielle des résultats définitifs du scrutin (élections ou référendum) ; il doit être accompagné des documents financiers initiaux sur les versements et les dépenses imputés au fonds électoral/référendaire.
51. Les rapports financiers doivent indiquer les sources de financement du fonds électoral/référendaire – à savoir, aide de l'État transférée par les commissions électorales (jusqu'à récemment), dons versés par des personnes physiques ou morales, fonds (« spéciaux ») des partis et des candidats – et préciser le montant des ressources en monnaie locale. Le format et le contenu précis de ces rapports sont définis par la CEC. La CEC fixe au moins 70 jours avant la date du scrutin, en accord avec la Banque centrale, les règles de conservation des documents relatifs à l'ouverture et à l'utilisation de comptes bancaires spéciaux, les règles d'information et les règles sur les versements et les dépenses imputés aux fonds électoraux. Concernant les

---

<sup>55</sup> Article 19 de la LPP.

<sup>56</sup> À savoir, dans un délai de 50 à 30 jours avant la date du scrutin, voir article 58.1 du CE tel qu'amendé le 22 juin 2010 (auparavant, le délai pertinent était de 65 à 40 jours avant la date du scrutin).

rapports financiers des groupes de campagne référendaire, les autorités ont également fait référence aux règles sur « les versements, les dépenses, l'enregistrement et la comptabilisation des ressources imputées au fonds financier des groupes de campagne référendaire », qui ont été adoptées par la CEC le 30 décembre 2008.

52. Les obligations de déclaration financière des partis et des groupes de campagne référendaire doivent être remplies par leurs représentants habilités en matière financière ou, le cas échéant, par d'autres représentants. Si un candidat perd son statut, il doit établir un rapport financier couvrant toute la période où il a été candidat.
53. La législation azerbaïdjanaise n'impose pas d'obligations de déclaration particulières aux donateurs.

#### Obligations de rendre compte

54. Concernant le financement général des partis politiques, les autorités ont mentionné l'article 18, paragraphe 4, de la LPP, aux termes duquel les autorités fiscales vérifient les sources des revenus des partis politiques, le montant des ressources à leur disposition et le paiement des impôts tel que prévu dans la législation fiscale. Toutefois, les partis ne sont pas tenus de soumettre leurs comptes annuels aux autorités fiscales ni à aucune autre autorité publique. Pendant les entretiens menés sur place, les représentants rencontrés ont expliqué à l'EEG que les comptes annuels des partis politiques, tels que régis à l'article 21 de la LPP<sup>57</sup>, sont présentés à leurs organes dirigeants. Les autorités fiscales reçoivent uniquement des déclarations trimestrielles d'impôts sur le revenu des partis. À ce sujet, les représentants ont expliqué que la plupart des partis transmettent des formulaires vierges, étant donné qu'ils n'ont aucun revenu imposable à déclarer. Seuls les salaires du personnel et les revenus immobiliers (location de locaux) sont imposables ; toutes les autres sources de revenus autorisées, énumérées à l'article 18 de la LPP, ne le sont pas. Les revenus générés par des activités commerciales seraient imposables, mais de telles activités sont interdites.
55. S'agissant des rapports financiers sur les fonds électoraux, lors d'élections législatives, les partis et les candidats doivent transmettre deux rapports intérimaires aux commissions électorales des circonscriptions et un rapport final à la CEC, dont une copie doit être transmise à la commission électorale de la circonscription concernée. Dans le cas d'élections présidentielles, les rapports financiers des candidats sont présentés à la CEC. Dans le cas d'élections municipales, ils sont soumis aux commissions électorales des circonscriptions. Concernant les rapports financiers sur les fonds référendaires, les groupes de campagne référendaire qui comptent de 500 à 2 000 membres doivent présenter leurs rapports intérimaires aux commissions électorales des circonscriptions où le plus grand nombre de leurs membres réside. Les rapports intérimaires des groupes comprenant plus de 2 000 membres et les rapports finaux de tous les groupes de campagne référendaire doivent être soumis à la CEC.
56. Les partis politiques sont tenus de conserver leurs pièces comptables certifiées pendant cinq ans (Loi n° 716-IIQ sur la « comptabilité » du 29 juin 2004). En outre, conformément aux instructions relatives à la « conservation et à l'archivage des documents électoraux dans le cadre d'élections conduites en République d'Azerbaïdjan », datées du 27 mai 2006 et approuvées par la CEC, l'ensemble des documents financiers relatifs aux fonds électoraux/référendaires des partis, des candidats et des groupes de campagne référendaire et tous les autres documents connexes

---

<sup>57</sup> Voir paragraphe 49, ci-dessus.

soumis aux commissions électorales doivent être conservés par la commission électorale concernée pendant cinq ans.

### Obligations de publication

57. La LPP n'impose pas aux partis politiques de publier leurs comptes financiers annuels.

58. Le CE fixe des règles détaillées sur la transparence de l'utilisation des fonds électoraux et référendaires pendant les campagnes (référendaires) électorales :<sup>58</sup>

- les commissions électorales des circonscriptions ou la CEC – qui doit être tenue régulièrement informée par les banques concernées des fonds crédités ou débités au niveau des fonds électoraux/référendaires – doivent communiquer régulièrement aux médias publics, au moins une fois toutes les deux semaines jusqu'à la date du scrutin, des informations sur les versements et les dépenses imputés aux fonds électoraux/référendaires ;
- les rapports financiers (intérimaires et finaux) sur les fonds électoraux/référendaires des partis, des candidats et des groupes de campagne référendaire doivent être publiés dans les médias publics comme prévu à l'article 77 du CE, dans un délai de cinq jours suivant leur réception par la commission électorale concernée ;
- plus particulièrement dans le cas d'élections législatives, le CE exige que les informations suivantes, relatives aux candidats, soient publiées dans les médias :
  - états financiers complets sur les dépenses de fonds dès lors que le fonds électoral du parti politique (ou du « bloc » de partis politiques) dépasse 10 000 AZN / environ 9 000 EUR ou que le fond électoral du candidat dépasse 2 500 AZN / environ 2 500 EUR ;
  - personnes morales ayant versé des dons de plus de 5 000 AZN / environ 4 500 EUR au fonds électoral du parti politique (ou du « bloc » de partis politiques) ou de plus de 1 250 AZN / environ 1 125 EUR au fonds électoral du candidat (dans ce cas, les dons effectués par une personne sous forme de plusieurs versements doivent être pris en compte) ;
  - nombre de personnes physiques ayant effectué un don d'un montant supérieur à 250 AZN / environ 225 EUR ;
  - sommes renvoyées aux donateurs et motifs de leur refus ; et
  - montant total des versements et des dépenses imputés au fonds.

Des règles similaires s'appliquent pour ce qui concerne les informations relatives aux fonds électoraux uniques et les informations relatives aux fonds électoraux/référendaires qui doivent être publiées dans le cadre de référendums ou d'élections présidentielles ou locales.

59. Les autorités ont indiqué que la communication des informations financières mentionnées ci-dessus incombe aux commissions électorales et aux médias publics. Les commissions électorales des circonscriptions et la CEC doivent transmettre les informations financières aux médias publics, lesquels sont tenus de les publier.

---

<sup>58</sup> Voir article 95 du CE, tel que complété par les règles spécifiques prévues pour les campagnes référendaires (article 130 du CE), les élections législatives (article 159 du CE), les élections présidentielles (article 192 du CE) et les élections locales (article 228 du CE).



## Accès aux pièces comptables

60. Concernant le financement général des partis politiques, les autorités ont mentionné l'article 18, paragraphe 4, de la LPP, aux termes duquel les autorités fiscales vérifient les sources des revenus des partis politiques, le montant des ressources à leur disposition et le paiement des impôts tel que prévu dans la législation fiscale. Toutefois, les partis politiques ne transmettent pas leurs comptes annuels mais uniquement leurs déclarations fiscales aux autorités fiscales, lesquelles n'ont accès qu'à des documents relatifs au recouvrement de l'impôt. Les autorités fiscales ne peuvent effectuer des recherches et des vérifications au siège ou dans les organisations locales de partis politiques que si elles disposent de suffisamment d'éléments indiquant une violation de la législation fiscale.
61. S'agissant du financement des campagnes électorales et référendaires, les services de contrôle et d'audit des commissions électorales peuvent demander (aux partis, aux candidats, aux groupes de campagne référendaire et aux commissions électorales) des informations sur toutes les questions pertinentes entrant dans le champ de leur mission.<sup>59</sup> Les commissions électorales ont accès à tous les documents nécessaires à la réalisation de leurs vérifications. Par contre, elles ne peuvent pas effectuer de telles vérifications ou des recherches au siège ou dans les organisations locales des partis.

### **(ii) Contrôle (article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)**

#### Contrôle des comptes

62. Ni la LPP ni le CE n'exigent des partis politiques et des candidats qu'ils fassent procéder à un audit financier professionnel de leurs comptes et de leurs rapports financiers.

#### Supervision

63. Concernant le financement général des partis politiques, l'article 18, paragraphe 4, de la LPP dispose que les autorités fiscales doivent vérifier les sources des revenus des partis politiques, le montant des ressources à leur disposition et le paiement des impôts tel que prévu dans la législation fiscale. Cependant, les autorités ont expliqué que le ministère des Impôts n'est chargé de vérifier les données financières des partis politiques que dans la limite des activités couvertes par le code fiscal (recouvrement des impôts tels que les impôts fonciers et les impôts sur les salaires, par exemple). Les comptes financiers des partis politiques, auxquels l'article 21 de la LPP fait référence, ne sont pas soumis au ministère des Impôts ni à aucune autre autorité publique.
64. S'agissant du financement des campagnes électorales et référendaires, le contrôle est exercé par la Commission électorale centrale (CEC) et par les commissions électorales des différentes circonscriptions, dont les activités sont supervisées et coordonnées par la CEC. Les commissions électorales sont des instances publiques permanentes, qui remplissent un mandat de cinq ans.<sup>60</sup> Les dépenses engagées pour les activités des commissions électorales pendant leur mandat sont imputées au budget de l'État. Les commissions utilisent les fonds alloués à l'organisation de leurs activités de manière autonome, sans qu'aucune autorité publique n'intervienne.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Voir article 97.5 du CE.

<sup>60</sup> Article 23.1 du CE.

<sup>61</sup> Voir articles 89 et 96 du CE.

65. La CEC compte 18 membres, élus par le Parlement pour un mandat de cinq ans.<sup>62</sup> Le parti politique majoritaire au Parlement, les partis minoritaires au Parlement et les députés indépendants (en général, ces derniers désignent des juristes indépendants non-fonctionnaires pour les représenter à la CEC) nomment respectivement six membres. Le mandat d'un membre peut être interrompu dans différentes situations prévues aux articles 22.3 et 22.4 du CE, telles que des cas d'incompatibilité (par exemple, adhésion à un parti politique, candidature à la fonction de Président, de député ou de conseiller municipal, agent ou statut de fonctionnaire dans un organisme public ou une municipalité), la non-exécution répétitive d'obligations ou la violation de la législation électorale (sur décision d'un tribunal). Les membres de la CEC jouissent de l'immunité. Ils ne peuvent pas être détenus ni arrêtés et leur responsabilité pénale ou administrative ne peut pas être engagée dans une procédure pénale sans l'accord du Procureur général. Ils ne peuvent être appréhendés qu'en cas de flagrant délit.<sup>63</sup> La CEC est chargée de préparer et de conduire les élections locales, législatives et présidentielles ainsi que les référendums. La large palette de ses attributions est définie aux articles 25 et 26 du CE. Elle est notamment chargée de surveiller l'activité des commissions électorales des bureaux de vote et des circonscriptions, de vérifier le financement des campagnes électorales et référendaires et, plus particulièrement dans le cas de référendums ou d'élections législatives ou présidentielles, d'accorder un temps d'antenne équitable aux partis, aux candidats et aux groupes de campagne référendaire pendant les campagnes électorales/référendaires et de vérifier les dépenses imputées aux fonds électoraux/référendaires.
66. Les *commissions électorales des circonscriptions* sont composées de neuf membres, tous désignés suivant les mêmes règles que les membres de la CEC.<sup>64</sup> Leurs missions sont décrites aux articles 31 et 32 du CE. Elles sont notamment chargées de veiller au respect du vote populaire dans la circonscription électorale et, plus particulièrement, de vérifier les dépenses imputées aux fonds électoraux/référendaires des partis et des candidats/groupes de campagne référendaire dans la circonscription, lors de référendums ou d'élections locales ou législatives (à partir des rapports financiers intérimaires). Les membres des commissions électorales des bureaux de vote et des circonscriptions jouissent de l'immunité.<sup>65</sup>
67. Dans le cadre de leurs attributions, les commissions électorales mettent en place des *services de contrôle et d'audit*, chargés de vérifier la manière dont les commissions dépensent les fonds qui leur sont alloués aux fins des élections/référendums et de s'assurer que les fonds électoraux/référendaires et les sources de financement sont convenablement enregistrés et utilisés.<sup>66</sup> Ces services sont constitués d'un responsable, de membres des commissions électorales nommés par la CEC<sup>67</sup> et d'experts du gouvernement, de la Banque nationale et d'autres organisations et institutions. Ils ne disposent pas d'un secrétariat à part, mais bénéficient de l'assistance organisationnelle, juridique et logistique des commissions électorales correspondantes. Les statuts des services de contrôle et d'audit, qui doivent être approuvés par la CEC au plus tard 65 jours avant la date d'un scrutin, ne fixent pas le nombre précis de leurs membres. Ces services sont mis en place tous les cinq ans par la CEC ; le nombre de leurs membres varie selon les besoins.

---

<sup>62</sup> Article 24 du CE.

<sup>63</sup> Article 27.2 du CE.

<sup>64</sup> Article 30 du CE. Voir aussi article 33 concernant, entre autres, l'immunité des membres des commissions.

<sup>65</sup> Voir articles 33.2 et 28.2 du CE.

<sup>66</sup> Voir article 97 du CE.

<sup>67</sup> Conformément à la Loi sur les « services de contrôle et d'audit des commissions électorales des circonscriptions ».

68. Les services de contrôle et d'audit sont habilités, entre autres, à vérifier les fonds imputés aux fonds électoraux/référendaires des partis, des candidats et des groupes de campagne référendaire, l'enregistrement de ces fonds, les dépenses engagées et les dépenses de fonds alloués aux commissions électorales subordonnées. À cette fin, ils contrôlent les rapports financiers des partis, des candidats et des groupes de campagne référendaire ; demandent à ces entités, aux commissions électorales ainsi qu'aux autorités exécutives, aux municipalités, aux organisations et aux citoyens des informations sur toutes les questions entrant dans le champ de leurs attributions (une réponse doit être fournie dans un délai de dix jours ou immédiatement si la demande est formulée cinq jours avant la date du scrutin ou le jour même) ; élaborent des documents sur les violations des règles financières observées dans le financement d'élections/de référendums ; engagent des procédures en responsabilité devant la commission électorale concernée pour violation des règles de financement électoral/référendaire par des personnes physiques ou morales, des partis, des candidats ou des groupes de campagne référendaire ; et font appel à des experts pour la conduite d'enquêtes et la préparation d'avis d'experts.
69. Les autorités ont indiqué que le *contrôle financier* des campagnes électorales débute dès que les commissions électorales reçoivent le rapport financier initial. Ce contrôle repose sur les dispositions du CE et de la législation comptable applicable. Il s'effectue conformément à différentes instructions adoptées dans ce domaine par la CEC et à des formulaires sur les règles à suivre pour l'établissement des documents financiers. Les commissions électorales ont accès à tous les documents nécessaires à la réalisation de leurs vérifications. Par contre, elles ne peuvent pas effectuer de recherches ni de vérifications au siège ou dans les organisations locales des partis. Elles peuvent également demander toutes les informations pertinentes à d'autres autorités publiques, telles que les autorités fiscales et financières, afin de vérifier que les données contenues dans les rapports financiers sont correctes.<sup>68</sup>
70. Lorsqu'une commission électorale découvre des éléments indiquant que des actes criminels ont été commis dans le cadre du financement d'une campagne, elle doit transmettre ces éléments au bureau du procureur. Des enquêtes peuvent être ouvertes à la suite de plaintes déposées par des citoyens ou de faits détectés par des commissions électorales dans le cadre de leur activité de contrôle.<sup>69</sup> Lorsqu'une commission électorale découvre des éléments indiquant des violations de nature administrative, elle doit déposer une plainte directement auprès du tribunal afin que des sanctions administratives soient prises.<sup>70</sup>
71. Au moment de la mission sur place, aucune infraction aux règles relatives à la transparence du financement des partis et du financement des campagnes électorales, telles que définies dans la LPP et le CE, n'avait jamais été constatée par les autorités fiscales ou les commissions électorales.

(iii) **Sanctions (article 16 de la Recommandation Rec(2003)4)**

72. Concernant les règles sur le financement général des partis, l'article 15 de la LPP dispose que « les violations de la législation sur les partis politiques sont passibles de sanctions pénales, administratives, financières et autres, telles que visées dans la législation de la République d'Azerbaïdjan. Lorsque des partis politiques commettent des infractions à la législation sur les partis politiques, leur responsabilité est engagée comme prévu dans la législation de la

---

<sup>68</sup> Article 59 du CE. Voir aussi article 95.4 du CE, qui dispose que les autorités exécutives compétentes doivent communiquer les informations spécifiées, relatives aux personnes morales et à leurs fondateurs.

<sup>69</sup> Voir article 112 du CE.

<sup>70</sup> Article 116 du CE.

République d'Azerbaïdjan. » Toutefois, les autorités ont indiqué qu'aucune sanction pénale ou administrative, hormis un avertissement ou une dissolution du parti telle que prévue dans la LPP, ne peut être prise lorsqu'un parti politique enfreint les règles relatives au financement énoncées dans la LPP. Aux termes de l'article 15, paragraphe 3, de la LPP, « lorsqu'un parti politique accomplit un acte qui s'écarte des buts et des missions décrits dans ses statuts ou qu'il contrevient à la législation en vigueur, le ministère de la Justice de la République d'Azerbaïdjan peut adresser un avertissement par écrit à son organe dirigeant. » L'article 16, paragraphe 2, de la LPP dispose qu'un « parti politique peut être dissous par décision de justice, dès lors qu'il commet à plusieurs reprises des actes visés à l'article 15, paragraphe 3, de la LPP ». Les autorités ont expliqué que l'article 15, paragraphe 3, de la LPP couvre les violations de l'ensemble des dispositions de la LPP, y compris de celles concernant le financement des partis. La décision de dissoudre un parti politique est prise par la Cour d'appel, à la demande du ministère de la Justice. Au cours des entretiens menés sur place, les représentants rencontrés ont indiqué à l'EEG que le ministère de la Justice est autorisé à délivrer des avertissements et à soumettre des dossiers à la Cour d'appel, mais qu'il n'y est pas obligé.

73. Le CE prévoit les sanctions et mesures suivantes en cas de violations des règles relatives au financement des campagnes électorales/référendaires :

a) Article 113.1 du CE :

Lorsqu'un parti, un candidat ou un groupe de campagne référendaire commet une infraction aux dispositions du CE, la commission électorale compétente lui *adresse un avertissement* par le biais d'une annonce dans les médias afin que les électeurs en soient informés.

a) Article 113.2 du CE :

En application de la décision définitive d'un tribunal pénal ou administratif, la commission électorale compétente *annule l'enregistrement* d'un candidat ou d'un groupe de campagne référendaire dans les cas prévus par cet article, à savoir entre autres

- lorsque les autres fonds utilisés par un parti, un candidat désigné pour une circonscription ou un groupe de campagne référendaire pour financer sa campagne électorale/référendaire dépasse 5 % des dépenses maximales imputées au fonds électoral/référendaire ;
- lorsqu'un parti, un candidat ou un groupe de campagne référendaire ne présente pas de rapport financier initial ;
- lorsqu'un candidat ou un parti ayant enregistré des candidats utilise des dons illicites versés à son fonds.

a) Article 115 du CE :

Les personnes coupables d'actes ou d'omissions visés par cet article sont passibles de *poursuites pénales, civiles ou administratives*, telles que prévues par le Code pénal, le Code civil et le Code d'infractions administratives, entre autres en cas de

- violation des règles du CE relatives au financement des campagnes électorales/référendaires ;
- non-présentation ou non-publication des rapports financiers du parti, du candidat ou du groupe de campagne référendaire.

74. Les autorités ont expliqué qu'aux termes de l'article 1.3 du Code pénal et du Code des infractions administratives, les lois prévoyant une responsabilité et des sanctions pénales ou administratives ne peuvent être appliquées que si elles figurent dans lesdits codes. Le Code pénal contient plusieurs dispositions sur les infractions relatives aux campagnes électorales/référendaires – article 160 par exemple, qui érige en infraction l'ingérence et l'exercice d'une influence sur les activités des commissions électorales – mais pas de dispositions spécifiques sur le financement des partis et des campagnes. En revanche, le Code des infractions administratives énonce une disposition spécifique à l'article 46, aux termes de laquelle :
- les violations des règles sur le financement des élections (référendums) sont passibles d'une amende allant de 10 à 20 AZN / environ 9 à 18 EUR pour les personnes physiques, de 40 à 60 AZN / environ 36 à 54 EUR pour les officiels et de 150 à 250 AZN / environ 135 à 225 EUR pour les personnes morales ; les autorités ont précisé que cette disposition s'applique également dans le cas d'infractions aux règles relatives au financement des campagnes électorales ;
  - la non-soumission ou non-publication par un parti, un candidat ou un groupe de campagne référendaire de rapports sur les dépenses imputées à son fonds électoral/référendaire est passible d'une amende allant de 20 à 30 AZN / environ 18 à 27 EUR.
75. Les autorités ont expliqué que les sanctions visées au Code pénal ne peuvent être prises qu'à l'encontre de personnes physiques, alors que le Code des infractions administratives prévoit des sanctions pour les personnes tant physiques (y compris les candidats) que morales (y compris les partis politiques).

#### Immunités et délais de prescription

76. Les candidats enregistrés pour des élections locales, législatives ou présidentielles bénéficient de l'immunité.<sup>71</sup> Entre la date de leur enregistrement et la date de l'annonce officielle des résultats du scrutin, ils ne peuvent pas être condamnés pour une infraction, ni détenu ou soumis à des sanctions administratives dans le cadre d'une procédure judiciaire, sans l'autorisation du procureur compétent. Ils ne peuvent être appréhendés qu'en cas de flagrant délit. Si le procureur ou le tribunal donne son accord, il doit immédiatement en informer la commission électorale compétente dans la circonscription où le candidat est enregistré. Cela étant, l'article 112.7 du CE dispose que la vérification de faits relatifs à des violations du CE n'est pas considérée comme une violation de l'immunité des candidats au sens du Code.
77. Le délai de prescription général prévu par le Code pénal<sup>72</sup> et par le Code des infractions administratives s'applique aux infractions mentionnées ci-dessus, visées dans la LPP et dans le CE. Aux termes de l'article 36 du Code des infractions administratives, le délai de prescription pour les sanctions administratives est en général – y compris dans le domaine du financement politique – de deux mois à compter de la date à laquelle l'infraction a été commise.

#### Statistiques

78. À ce jour, aucune sanction pénale ni administrative ou civile n'a été prise pour des infractions aux règles relatives à la transparence du financement des partis politiques ou du financement des

---

<sup>71</sup> Voir article 70.4 du CE et articles 151 du CE (élections législatives), 185 du CE (élections présidentielles) et 219 du CE (élections locales).

<sup>72</sup> Voir article 75 du Code pénal.

campagnes électorales, telles que visées dans la LPP et le CE. Les autorités ont simplement mentionné quelques cas où des tribunaux ont décidé d'annuler l'enregistrement de candidats au motif d'une influence indue exercée sur des électeurs (promesse d'argent à des électeurs, exercice d'activités de bienfaisance interdites, etc.). Elles ont en outre fourni des statistiques sur les vérifications effectuées dans le contexte de recours introduits auprès du Bureau du Procureur général lors des élections législatives de 2005 et des élections municipales de 2009. Ces vérifications portaient sur des infractions telles que l'ingérence dans les activités des commissions électorales (article 160 du CE) ou la falsification de documents électoraux (article 161.2 du CE).

#### IV. ANALYSE

79. Près de 15 ans après le début de leurs activités en Azerbaïdjan, les partis politiques ne semblent pas installés dans la société en tant qu'entités politiques démocratiques. D'après plusieurs interlocuteurs rencontrés par l'EEG, la grande majorité des partis politiques ne sont pas actifs entre les scrutins. Les responsables des partis et des représentants de la société civile ont indiqué à l'EEG qu'aucun parti politique, sauf le parti de la majorité, ne dispose de ressources importantes. Certains partis de l'opposition parlementaire ne possèdent même pas leurs propres bureaux et leur propre personnel. L'État n'assure pas le financement ordinaire des partis et la société ne peut pas les soutenir. La répartition des sièges au Parlement (le *Milli Majlis*) laisse à penser que le système politique en Azerbaïdjan est un système dominé par un seul parti. Cette situation résulte non seulement du système de scrutin à majorité relative dans des circonscriptions uninominales, mais aussi des faiblesses organisationnelles et financières des autres partis par rapport à celui de la majorité. Nombre des 54 partis politiques enregistrés n'existent que sur le papier. 12 d'entre eux ont des sièges au Parlement – plus les députés indépendants qui forment le deuxième groupe le plus important – et ne sont représentés pour la plupart que par un seul député. Au moment de la mission sur place, le parti de la majorité (Parti du nouvel Azerbaïdjan – *Yeni Azərbaycan Partiyası*) détenait 56 sièges et le parti le plus influent de l'opposition (Parti Moussavat - *Müsavat Partiyası*), 3 sièges.
80. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales est soumis à deux ensembles de règles distincts. La Loi de 1992 sur les partis politiques (ci-après « LPP ») contient des dispositions plutôt générales sur le financement ordinaire des partis politiques, alors que le Code électoral de 2003 (ci-après « CE ») fixe des règles spécifiques sur le financement des campagnes électorales des partis et des candidats. La LPP dispose que les activités des partis doivent, en principe, être financées sans dotations de l'État. Jusqu'à récemment, le CE indiquait toutefois – sans définir de règles plus précises à cet égard – que l'État pouvait accorder une aide pour le financement des campagnes électorales des candidats indépendants ou appartenant à un parti. À ce sujet, les autorités ont indiqué que lors des élections présidentielles de 2008 par exemple, sept candidats ont bénéficié chacun d'une aide d'environ 25 880 EUR. À titre de comparaison, lors des élections législatives de 2005, l'aide de l'État ne s'est élevée qu'à environ 180 EUR par candidat<sup>73</sup> et aucune aide n'a été accordée aux candidats pour les élections municipales de 2009. De nombreux interlocuteurs interrogés par l'EEG estiment que le financement des campagnes électorales était largement insuffisant pour permettre aux candidats de l'opposition de pleinement participer aux élections. À cet égard, ils déplorent également que les candidats des partis doivent être enregistrés dans plus de 60 circonscriptions uninominales ou dans plus de la moitié de l'ensemble des communes pour bénéficier d'un temps d'antenne gratuit pendant les campagnes électorales, qu'aucun temps d'antenne gratuit ne soit accordé dans les médias locaux et que les candidats qui ne parviennent pas à recueillir 3 % de votes

---

<sup>73</sup> Soit au total 410 400 AZN / env. 368 750 EUR, répartis entre 2 052 candidats.

exprimés valides dans leur circonscription doivent payer le temps d'antenne dont ils ont disposé pendant la campagne. Dans la pratique, il semble que les médias véhiculent l'image d'un système à parti unique et qu'il y ait peu de signes visibles de campagnes électorales animées.<sup>74</sup> Après sa mission sur place, l'EEG a eu connaissance de réformes législatives susceptibles d'aggraver encore cette situation, ce qui l'inquiète. En effet, le 22 juin 2010, le Parlement a adopté des amendements au CE qui sont entrés en vigueur le 18 juillet 2010, en vertu desquels l'aide accordée par l'État pour le financement des campagnes électorales est supprimée et la durée de la campagne pré-électorale – durant laquelle certaines règles spécifiques s'appliquent, y compris l'octroi de temps d'antenne aux partis et aux candidats – est ramenée de 28 à 23 jours.

81. Les représentants des partis rencontrés pendant la mission sur place n'ont pas donné à l'EEG d'informations détaillées sur leur mode de financement. Ils ont toutefois précisé que les partis tirent leurs revenus essentiellement des cotisations acquittées par leurs membres et que les dons sont rares. Certains représentants de la société civile affirment cependant que les partis politiques n'enregistrent pas et n'indiquent pas toujours dûment dans leurs rapports financiers les contributions qui leur sont versées. En outre, leur mode de financement manquerait globalement de transparence. L'EEG craint que face à la situation politique qui règne dans le pays et au manque de ressources auxquels ils sont confrontés pour la plupart, les partis ne soient incités à se procurer des financements auprès de sources occultes, voire même interdites. Elle a eu la nette impression que dans l'état actuel des choses, l'accès des partis à des moyens de subsistance adéquats constitue le problème le plus préoccupant. D'après plusieurs interlocuteurs rencontrés, si des fonds suffisants ne sont pas fournis, soumettre les partis politiques à des charges financières et administratives supplémentaires risque de nuire à leur fonctionnement, voire même de menacer leur existence. À cet égard, l'EEG a appris avec intérêt que l'introduction d'une aide ordinaire de l'État aux partis politiques était envisagée mais que cette mesure provoquait une controverse, notamment au sujet des critères d'éligibilité. L'EEG souhaite attirer l'attention des autorités sur l'article 1 de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après « la Recommandation »), qui incite l'État à accorder – dans des limites raisonnables – un soutien aux partis politiques.
82. Dans le contexte décrit ci-dessus, le GRECO, organe établi sous l'égide du Conseil de l'Europe, ne peut ignorer les inquiétudes déjà exprimées par d'autres organes du Conseil de l'Europe, en particulier par l'Assemblée parlementaire<sup>75</sup> et par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux,<sup>76</sup> concernant la situation politique générale, qui se caractérise par l'absence d'un véritable pluralisme des partis et de campagnes électorales animées. L'EEG aimerait souligner que le financement politique reflète le système de partis et la structure de l'État. Il va de soi que la seule amélioration du régime de financement politique et de la transparence ne peut suffire à développer un système de partis véritablement démocratique. Toutefois, il convient de garder à l'esprit que la Recommandation présuppose l'existence d'un système pluraliste. Partant du principe que « les partis politiques constituent un élément fondamental des systèmes démocratiques des États et un moyen essentiel d'expression de la volonté politique des

---

<sup>74</sup> Cette conclusion a été tirée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'observation des élections locales de 2009, voir la Recommandation 284 (2010) « Élections municipales en Azerbaïdjan (23 décembre 2009) », adoptée par le Congrès lors de sa 18<sup>e</sup> session, le 19 mars 2010.

<sup>75</sup> Résolution 1750 (2010) « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan », adoptée par l'Assemblée parlementaire lors de sa 26<sup>e</sup> séance, le 24 juin 2010.

<sup>76</sup> Recommandation 284 (2010) « Élections municipales en Azerbaïdjan (23 décembre 2009) », adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux lors de sa 18<sup>e</sup> session, le 19 mars 2010.

citoyens », la Recommandation énumère un ensemble de règles contre la corruption en vue de renforcer et de protéger ce rôle, en particulier au moyen des dispositions sur la transparence examinées. Ces critères sont difficiles à appliquer dans un pays où il y a un parti dominant et où tous les autres partis sont trop faibles pour exercer un rôle aussi essentiel. *Dans ce contexte, l'EEG s'est limitée à formuler quelques recommandations fondamentales, qui sont essentielles et nécessaires à la mise en place d'un système de transparence cohérent et qui pourraient poser des jalons pour apporter par la suite d'autres améliorations ou ajustements indispensables.*

## Transparence

83. Le financement des campagnes électorales est étroitement régi par des dispositions relativement détaillées et complètes du CE, qui a été élaboré et ensuite modifié avec l'aide d'institutions internationales et notamment de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Les campagnes électorales des partis politiques et des candidats ne peuvent être financées qu'au moyen de fonds électoraux, qui doivent être déposés sur des comptes électoraux spéciaux, ouverts dans la banque désignée par la Commission électorale centrale (ci-après « CEC »). Le CE énumère les sources de financement qui sont autorisées et celles qui sont interdites ; il exige que les dons soit transférés via le système bancaire et définit les plafonds des dons ainsi que des fonds électoraux. Les partis et les candidats doivent soumettre plusieurs rapports financiers aux commissions électorales compétentes<sup>77</sup>, dont le format et le contenu précis sont fixés par la CEC au moyen d'instructions écrites et de formulaires standard qui exigent, entre autres, l'identification des donateurs et la présentation de pièces justificatives. En outre, les commissions électorales doivent être tenues régulièrement informées par les banques concernées des fonds crédités et débités au niveau des fonds électoraux. Elles doivent communiquer ces informations financières aux médias publics régulièrement, au moins une fois toutes les deux semaines jusqu'à la date du scrutin. Les commissions sont par ailleurs chargées de veiller à la publication des rapports financiers des partis et des candidats dans les médias, dans un délai de cinq jours suivant leur réception, conformément à des règles spécifiques à chaque type de scrutin.
84. L'EEG considère que le régime de transparence défini dans le CE repose sur un cadre juridique développé et d'un bon niveau. Même si le système de règles très détaillées et spécifiques qui régissent les élections locales, législatives et présidentielles ainsi que les référendums se révèle plutôt compliqué, les responsables des partis interrogés n'ont pas signalé de difficultés particulières dans leur mise en application pratique. Ceci dit, pour atteindre un niveau de transparence suffisant dans le financement des campagnes électorales, l'EEG est convaincue que les règles relatives à la période de référence financière applicable aux campagnes doit être revue de sorte à ce que l'activité financière liée à ces campagnes soit pleinement prise en compte. Comme expliqué dans la partie descriptive du présent rapport<sup>78</sup>, les règles en vigueur imposent de soumettre un rapport financier initial, accompagné des documents exigés pour l'enregistrement auprès de la commission électorale, dans un délai de 50 à 30 jours précédant la date du scrutin<sup>79</sup>. Ce rapport financier doit couvrir les deux jours précédant la date du rapport. En d'autres termes, les opérations financières réalisées avant cette période ne sont pas couvertes par les règles, comme les représentants rencontrés l'ont confirmé lors des entretiens. En conséquence, les partis et les (futurs) candidats ne sont pas tenus d'enregistrer les revenus qu'ils ont reçus et les dépenses qu'ils ont engagées avant cette période, même si les revenus et les dépenses en question sont liés de fait à leur campagne électorale. Par exemple, les dons

---

<sup>77</sup> À savoir la CEC ou les commissions électorales des circonscriptions ; voir paragraphe 55, ci-dessus.

<sup>78</sup> Voir paragraphe 50, ci-dessus.

<sup>79</sup> Voir article 58.1 du CE tel qu'amendé le 22 juin 2010 (auparavant, le délai pertinent était de 65 à 40 jours avant la date du scrutin).



transmis à un parti avant la période de référence financière peuvent être versés au fonds électoral (en tant que fonds propres, jusqu'à une certaine limite<sup>80</sup>) sans être soumis aux règles de transparence telles que, par exemple, l'interdiction des dons anonymes ou des dons accordés par l'État ou par des personnes étrangères. De même, en principe, ces opérations financières ne sont pas vérifiées par les commissions électorales, étant donné que les commissions exercent leur contrôle sur la base des rapports financiers qui leur sont présentés. L'EEG trouve que la période mentionnée ci-dessus pour l'établissement des rapports est particulièrement courte et redoute que, de ce fait, les dispositions relatives à la transparence soient contournées. C'est pourquoi, elle recommande **de rallonger la période de référence financière et comptable applicable aux campagnes électorales afin que les rapports financiers sur les fonds électoraux reflètent plus fidèlement les ressources et les dépenses consacrées à ces campagnes.**

85. S'agissant du financement ordinaire des partis politiques, destiné à couvrir les frais de fonctionnement courants des partis, l'EEG note que les articles 17 à 21 de la LPP n'énoncent que des règles relativement générales sur la transparence, lesquelles sont moins complètes et précises que les dispositions correspondantes du CE. Les sources de financement sont énumérées, mais sans être définies ni régies en détail. Elles englobent entre autres les concepts relativement vagues de « produits liés à des biens », de « produits générés par la diffusion d'articles ou d'autres activités lucratives similaires » et « d'autres produits », qui doivent être explicités et définis précisément. Concernant les dons, la loi indique clairement que les partis politiques ne sont pas autorisés à accepter certains dons – par exemple, ceux effectués par des organismes publics ou des syndicats. Elle précise en outre que le montant de chaque don et que l'identité de chaque donateur doivent figurer dans les comptes des partis. Par contre, une définition précise du concept de dons serait nécessaire afin de pouvoir déterminer avec certitude quelles sources de revenus sont concernées par ces critères et de garantir que les dons en nature sont également couverts et pris en compte à leur valeur commerciale. Les cotisations des membres ne sont soumises à aucune règle particulière, si ce n'est l'obligation pour les partis d'indiquer dans leurs rapports annuels combien de leurs membres s'acquittent de ces cotisations. L'EEG s'inquiète du fait qu'en principe, les partis politiques pourraient définir eux-mêmes quels types de contributions doivent être considérés comme des dons ou comme des cotisations de membres. Elle craint en outre que les règles sur la transparence des dons – en particulier, l'obligation pour les partis d'indiquer le montant des dons et l'identité des donateurs dans leurs comptes – puissent être contournées en payant des cotisations d'un montant plus élevé.
86. Outre les insuffisances mentionnées ci-dessus, l'EEG regrette que les dispositions de la LPP relatives au financement ne prévoient pas les mêmes critères de transparence que le CE, en particulier en ce qui concerne l'utilisation obligatoire du système bancaire pour la réalisation de dons à des partis politiques et la fixation de plafonds pour les dons et les dépenses. Ces points de divergence risquent d'entraver la mise en application pratique des dispositions du CE sur la transparence, sachant qu'il est difficile voire même impossible de distinguer clairement les activités courantes des partis politiques et les activités spécifiquement liées aux campagnes électorales. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **de définir et de régir clairement dans la Loi sur les partis politiques les dons, les cotisations des membres et les autres sources de financement autorisées et d'harmoniser les dispositions de cette loi relatives au financement avec les critères de transparence fixés dans le Code électoral.**
87. L'EEG s'inquiète également du fait que la LPP ne fixe pas de règles précises concernant les comptes des partis. La loi dispose uniquement que les partis sont tenus d'établir à la fin de

---

<sup>80</sup> Dans le cas d'élections législatives par exemple, les « fonds spéciaux » sont limités à 500 000 AZN / env. 450 000 EUR.

chaque année civile des comptes, qui indiquent leurs revenus, leurs dépenses ainsi que les biens qu'ils détiennent et qui incluent les comptes de leurs organisations territoriales. Les autorités ont indiqué qu'outre les dispositions de la LPP, les règles comptables générales s'appliquent. L'EEG déplore néanmoins que la LPP ne fasse pas référence à la législation comptable. Elle aurait également souhaité obtenir des informations plus complètes sur les exigences légales relatives au contenu des comptes des partis, sur le niveau de précision et la forme exigés, ainsi que sur le respect effectif de ces exigences par les partis. L'EEG est intimement convaincue que des règles comptables, claires et détaillées, destinées en particulier aux partis politiques sont indispensables afin de garantir la tenue d'une comptabilité adéquate, comme préconisé à l'article 11 de la Recommandation. Ces règles devraient par exemple comprendre l'obligation de produire des reçus pour les dons ou d'autres pièces justificatives similaires, l'obligation d'inclure les comptes des entités liées aux partis ou se trouvant sous leur contrôle d'une autre manière ainsi que des règles claires sur la manière d'enregistrer les dons en nature, les cotisations des membres et les prêts. En outre, l'introduction d'un format standardisé pour les comptes des partis (de préférence, accompagné de lignes directrices correspondantes), qui contribuerait à garantir un niveau de précision suffisamment élevé dans tous les rapports et qui faciliterait les comparaisons d'une année à l'autre et entre partis, favoriserait certainement la transparence du financement des partis.

88. Pour conclure, l'EEG aimerait souligner que les différents critères de transparence décrits ci-dessus ne peuvent être efficaces que si les partis disposent des moyens financiers nécessaires pour pouvoir les remplir, ce qui actuellement, ne semble être le cas que pour un seul parti. Dans le contexte politique particulier de l'Azerbaïdjan, où tous les partis sauf un semblent manquer de personnel et de moyens administratifs et financiers, des règles plus strictes sur la transparence – qui se traduisent par des charges administratives plus élevées pour les partis – ne peuvent être recommandées que si elles s'accompagnent de l'octroi de ressources suffisantes. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **(i) de veiller à ce que les partis politiques tiennent une comptabilité adéquate, d'un format uniforme et accompagnée des pièces justificatives requises ; et (ii) d'identifier les mesures appropriées à prendre pour aider les partis politiques à respecter les règles sur la transparence.**
89. Par ailleurs, l'EEG note que, contrairement à ce qui est prévu à l'article 13b de la Recommandation, la LPP n'impose pas aux partis politiques de publier leurs comptes. À ce sujet, l'EEG a appris pendant sa mission sur place qu'en général, les comptes des partis ne sont pas publiés ni même communiqués à une quelconque autorité publique. Apparemment, ils sont simplement présentés à l'organe dirigeant des partis. De ce fait, le régime en place est loin de garantir un accès aisé à des informations sur le financement des partis (autres que concernant le financement des campagnes électorales). L'EEG tient à souligner qu'une telle situation ne peut qu'encourager les abus et que les moyens permettant de détecter et de dévoiler les tentatives d'influence indues sur le financement politique sont insuffisants. Il est donc capital d'apporter des améliorations au régime existant en vue d'améliorer la transparence, de renforcer l'obligation faite aux partis de rendre compte de leur financement et, au final, de raffermir la confiance du public dans le processus politique. Les informations recueillies par l'EEG indiquent clairement que la participation du public doit être activement encouragée, ce qui n'est possible qu'en lui assurant un accès aisé à des rapports complets et détaillés sur les opérations financières des partis. En outre, la publication simultanée des rapports des différents partis par une autorité de surveillance indépendante, éventuellement sur Internet, serait un atout supplémentaire pour garantir une transparence optimale. En conséquence, l'EEG recommande **(i) d'exiger que les comptes des partis soient publiés de manière à ce que le public puisse y avoir aisément et rapidement**

**accès ; et (ii) d'identifier les mesures appropriées à prendre pour aider les partis politiques à respecter les règles sur la transparence.**

## Contrôle

### *Contrôle des comptes*

90. Les comptes des partis politiques ne sont pas soumis à des audits obligatoires. En outre, l'EEG note qu'en général, ces comptes ne sont pas vérifiés par des professionnels indépendants, externes. Or, l'EEG considère qu'une vérification adéquate des comptes financiers des partis politiques par des auditeurs indépendants constitue un moyen de contrôle important, en particulier dans les systèmes où il n'existe aucun autre moyen de surveillance. L'introduction d'audits obligatoires renforcerait indiscutablement la discipline financière des partis politiques et réduirait les risques de corruption. Par principe, ce type de procédure s'appliquerait à l'ensemble des partis. Toutefois, une approche souple s'impose afin d'éviter, par exemple, d'imposer une charge excessive aux partis les plus petits, dont les ressources sont très limitées. L'EEG recommande **(i) de soumettre, le cas échéant, la comptabilité et les comptes des partis politiques au contrôle d'auditeurs indépendants ; et (ii) d'identifier les mesures appropriées à prendre pour aider les partis politiques à satisfaire à cette exigence.**

### *Supervision*

91. La CEC et les commissions électorales des circonscriptions sont chargées d'exercer un contrôle externe sur le financement des campagnes électorales des partis politiques et des candidats. À cette fin, des services de contrôle et d'audit sont mis en place par la CEC tous les cinq ans. Composés de membres des commissions électorales et d'experts externes, ces services sont soutenus par les commissions électorales concernées au niveau organisationnel, juridique et logistique. Le nombre de leurs membres varie selon les besoins. D'après les membres de la CEC rencontrés sur place, les commissions électorales disposent de pouvoirs, de compétences et d'un personnel suffisants pour remplir leurs missions. Le contrôle du financement des campagnes s'effectue sur la base des rapports relatifs aux fonds électoraux, soumis par les partis et par les candidats. Ce contrôle débute au moment où les commissions électorales compétentes reçoivent les rapports financiers initiaux, à l'enregistrement des candidats. Les commissions électorales peuvent demander les informations et les documents nécessaires à la réalisation de leurs vérifications aux partis mais aussi à d'autres autorités publiques, telles que les autorités fiscales et financières, afin de vérifier que les données contenues dans les rapports financiers sont correctes. Si elles décèlent des éléments qui révèlent que des violations administratives ou des actes criminels ont été commis dans le cadre du financement d'une campagne, elles sont tenues de transmettre les documents correspondants au bureau du procureur ou de déposer une plainte auprès du tribunal afin que des sanctions administratives soient prises.
92. L'EEG estime que sur le papier, le mécanisme de contrôle en place pour le financement des campagnes électorales, tel que décrit ci-dessus, est satisfaisant. En revanche, elle doute sérieusement de son efficacité dans la pratique. En effet, au moment de la mission sur place, les commissions électorales n'avaient jamais observé d'infractions aux règles sur la transparence définies dans le CE de 2003. D'après les représentants interrogés, cette situation pourrait s'expliquer par l'effet dissuasif des sanctions visées par le CE – qui incluent, dans certains cas, la radiation des candidats – mais également par le fait que la plupart des partis ne possèdent pas de ressources importantes et que les dons sont rares. L'EEG se félicite que les auditeurs soient

apparemment très engagés dans leur travail et s'efforcent de mettre en œuvre et de faire appliquer les dispositions pertinentes en matière de financement. Néanmoins, l'EEG s'inquiète de l'existence de dons occultes, mentionnée par plusieurs autres interlocuteurs. Ces personnes ont souligné à plusieurs reprises que les dons sont le plus souvent réalisés en espèces, en violation des dispositions du CE en matière de transparence. De ce fait, leur origine est difficile à déterminer. Le contrôle financier exercé actuellement par les commissions électorales peut certes satisfaire aux exigences des normes comptables. Cependant, les informations recueillies par l'EEG laissent fortement penser que les vérifications visant à s'assurer que les campagnes n'ont pas été financées par des fonds non-déclarés – en particulier, par des dons en espèces, des dons dépassant les limites légales ou des dons en nature – sont insuffisantes. Des mesures doivent impérativement être prises afin de permettre un contrôle plus proactif et plus approfondi du financement des campagnes. Il convient par exemple d'augmenter la proportion de personnel spécialisé, d'organiser des activités de formation spécifiques ou d'élaborer des lignes directrices sur la manière de détecter les infractions aux règles sur la transparence définies dans le CE.

93. Les commissions électorales sont composées, à parts égales, de personnes nommées par le parti majoritaire, par les partis minoritaires et par les députés indépendants. Même si les membres des commissions ne peuvent pas être membres d'un parti politique, le CE indique clairement qu'ils représentent les partis ou candidats qui les ont nommés. En dépit de la représentation proportionnelle, l'EEG craint une certaine partialité dans les commissions, d'où le risque d'un manque de détermination et d'anticipation dans la démarche de contrôle. Créer des organes de surveillance composés exclusivement de représentants de partis politiques et de députés jette inévitablement le doute sur l'indépendance de ces organes. Or, il est extrêmement peu probable qu'ils soient prêts à soulever des questions susceptibles de nuire au parti ou aux députés qui les ont nommés. À cet égard, l'EEG aimerait attirer l'attention sur les préoccupations exprimées entre autres par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, qui estime que les dispositions du CE ne permettent pas de garantir que les commissions électorales bénéficient de la confiance de l'ensemble des principaux acteurs des élections et qu'elles ne sont pas dominées par des forces pro-gouvernementales.<sup>81</sup> L'EEG considère qu'il est essentiel d'éviter la moindre partialité – ou l'impression de partialité – de la part de toute autorité chargée de contrôler le financement politique. La réglementation du financement des partis politiques se trouve en fin de compte entre les mains de ceux qui sont soumis à cette réglementation. Les responsables politiques fixent eux-mêmes les bases juridiques appliquées par l'autorité de réglementation et approuvent tous les textes législatifs secondaires pertinents. Par conséquent, il est indispensable que le système de contrôle fonctionne de manière impartiale mais aussi que son fonctionnement soit perçu de la sorte. Cette condition est déterminante afin de garantir la confiance du public dans le système. C'est pourquoi, l'EEG recommande **(i) d'assurer un contrôle plus complet et plus proactif des rapports financiers sur les fonds électoraux des partis politiques et des candidats, incluant une vérification matérielle des informations soumises ainsi qu'une investigation des irrégularités de financement ; et (ii) de renforcer l'indépendance des commissions électorales en matière de financement des campagnes électorales.**

---

<sup>81</sup> Avis n° 286/2004, Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Azerbaïdjan par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, adoptées à la 8<sup>e</sup> réunion du Conseil des élections démocratiques et entérinées par la Commission de Venise lors de sa 58<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 mars 2004) ; CDL-AD(2004)016rev. – Voir aussi Avis n° 390/2006, Avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral de la République d'Azerbaïdjan par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 25<sup>e</sup> réunion (Venise, 12 juin 2008) et par la Commission de Venise lors de sa 75<sup>e</sup> session plénière (Venise, 13-14 juin 2008) ; CDL-AD(2008)011.

94. À l'inverse des rapports financiers sur les fonds électoraux des partis et des candidats, les comptes ordinaires des partis ne sont présentés à aucune autorité de contrôle ni même soumis à aucune forme de contrôle. Bien que l'article 18 de la LPP charge les autorités fiscales de vérifier « les sources des revenus des partis politiques, le montant de leurs ressources et celui des impôts dont ils s'acquittent comme prévu par la législation fiscale », les interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont unanimement expliqué que cette vérification se limite à un contrôle fiscal réalisé sur la base des déclarations trimestrielles d'impôts sur le revenu transmises par les partis. Ils ont ajouté que la plupart des partis envoient des formulaires vierges, étant donné qu'ils n'ont aucun revenu imposable à déclarer. Les comptes complets des partis ne sont soumis à aucune autorité publique et le respect des dispositions de la LPP ou des dispositions complémentaires de la législation fiscale n'est pas vérifié par une telle autorité. De ce fait, la situation actuelle n'est pas conforme à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4, qui recommande le contrôle du financement des campagnes électorales mais aussi du financement des partis politiques en général, y compris de leurs comptes.
95. Il va de soi que les autorités azerbaïdjanaises doivent déterminer elles-mêmes quel organe pourrait être chargé de vérifier le financement ordinaire des partis. Cependant, l'EEG tient à souligner que cet organe doit bénéficier d'un niveau d'indépendance adéquat et de ressources suffisantes – ressources financières et personnel spécialisé – afin de pouvoir exercer un contrôle complet et proactif incluant une vérification concrète des informations fournies ; il doit également être habilité à réaliser des vérifications et à prendre des sanctions en cas de violations des règles sur le financement des partis politiques. Par ailleurs, l'EEG souligne une nouvelle fois que le régime de transparence du financement des partis politiques ne peut être efficace que s'il régit le financement des campagnes électorales et le financement ordinaire des partis de manière cohérente, compte tenu du fait qu'il est difficile voire même impossible de distinguer clairement les activités courantes des partis politiques et les activités spécifiquement liées aux campagnes électorales.<sup>82</sup> C'est pourquoi, des mesures doivent être prises afin de réorganiser l'actuel régime de contrôle du financement des campagnes électorales et le contrôle des comptes ordinaires des partis qui reste à mettre en place, de sorte à couvrir l'ensemble des activités de financement des partis politiques et à garantir une vraie complémentarité des autorités de surveillance. Pour ce faire, l'EEG considère qu'il conviendrait de formaliser la coordination des mécanismes de contrôle, en confiant un rôle prépondérant à une seule institution indépendante ou, de préférence, en confiant toutes les fonctions de surveillance à une seule autorité. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **d'instaurer un contrôle substantiel et indépendant du financement général des partis politiques, qui soit efficacement coordonné avec le contrôle du financement des campagnes électorales.**

### Sanctions

96. S'agissant du financement des campagnes électorales, le CE prévoit la délivrance d'avertissements par les commissions électorales compétentes en cas de violation des dispositions du CE – y compris des règles sur le financement des campagnes et sur la transparence – et la radiation des candidats dans certaines circonstances (utilisation de dons illicites ou d'autres fonds que les fonds électoraux, non-soumission des rapports financiers). Le CE précise en outre que le non-respect de ses règles – entre autres, des règles sur le financement des campagnes électorales et sur la soumission et la publication des rapports financiers – est passible de poursuites pénales, civiles ou administratives telles que prévues dans le Code pénal, le Code civil et le Code des infractions administratives. L'EEG a cependant été informée que seul le Code des infractions administratives contient des dispositions

---

<sup>82</sup> Voir paragraphe 85, ci-dessus.

spécifiques sur le financement des partis politiques et des campagnes, qui prévoient des amendes allant de 9 à 18 EUR environ pour les personnes physiques (18 à 27 EUR dans les cas spécifiés), de 36 à 54 EUR environ pour les officiels et de 135 à 225 EUR environ pour les personnes morales. L'EEG s'inquiète de l'absence d'une définition claire et précise des infractions aux règles sur la transparence et de la palette limitée des sanctions prévues. Elle estime que ces sanctions devraient englober, par exemple, des sanctions pénales et des amendes administratives plus élevées, proportionnelles à la gravité de l'infraction.

97. Concernant le financement général des partis, la LPP prévoit la délivrance d'avertissements par le ministère de la Justice dans le cas de violations des dispositions de la LPP – y compris des règles sur le financement des partis et sur la transparence – et, dans le cas d'infractions répétitives, la dissolution du parti par décision de justice, à la demande du ministère de la Justice. La LPP dispose en outre que le non-respect de la législation sur les partis politiques est passible de poursuites administratives, financières ou autres telles que visées dans la législation de l'Azerbaïdjan. L'EEG a toutefois été informée qu'aucune autre sanction pénale ou administrative n'est prévue lorsque des partis politiques enfreignent les règles de la LPP sur le financement des partis politiques. L'EEG souligne une nouvelle fois qu'elle s'inquiète de l'absence d'une définition claire et précise de ces infractions, de la palette particulièrement limitée des sanctions prévues – auxquelles il serait utile d'ajouter, par exemple, des sanctions pénales et des amendes administratives proportionnelles à la gravité de l'infraction – et du fait que les sanctions ne sont pas obligatoires mais laissées à l'appréciation du ministère de la Justice, comme les représentants rencontrés l'ont expliqué.
98. Pour conclure, les informations recueillies par l'EEG indiquent clairement que l'actuel régime de sanctions dans le domaine du financement des partis et des campagnes électorales, qui n'a jamais été appliqué dans la pratique à ce jour, n'est pas conforme au principe énoncé à l'article 16 de la Recommandation Rec(2003)4, qui préconise des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. L'EEG rappelle que la mise en œuvre effective des règles sur le financement des partis politiques est essentielle pour que l'opinion publique ait confiance dans le processus électoral. En conséquence, elle recommande **de définir clairement les infractions aux règles – en place ou à venir – sur la transparence du financement des campagnes électorales et du financement général des partis et d'introduire des sanctions pour ces infractions, qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives, en particulier en élargissant la palette des sanctions.**

## V. CONCLUSIONS

99. Les critères de transparence définis dans la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales sont difficiles à appliquer dans un pays sans véritable pluralisme des partis. Le présent rapport tient compte du fait qu'en Azerbaïdjan, la plupart des partis politiques ne sont pas actifs entre les scrutins, qu'aucun parti sauf le parti de la majorité ne dispose de ressources importantes et que les fonds publics alloués à la conduite des campagnes électorales ont été largement insuffisants pour permettre aux candidats de l'opposition de prendre véritablement part aux élections, lesquels fonds viennent même d'être supprimés en application d'amendements législatifs adoptés par le Parlement en juin 2010. À ce sujet, il est à craindre que la faiblesse financière et politique de la plupart des partis ne les incite à se procurer des financements auprès de sources occultes, voire même interdites. Face à cette situation, les actuelles discussions sur l'introduction d'une aide de l'État pour le financement ordinaire des partis politiques sont vivement encouragées. Il convient en

particulier de faire en sorte que les partis politiques disposent de ressources suffisantes pour pouvoir remplir les autres critères de transparence préconisés dans le présent rapport. Ce rapport est centré sur un nombre limité d'insuffisances graves, constatées au niveau du régime en place : lacunes des dispositions de la Loi sur les partis politiques en matière de transparence, qui ne donnent pas de définitions ni de règles claires sur les sources de financement, qui n'imposent pas aux partis de rendre compte de leur action ni de publier leurs informations financières et qui doivent être harmonisées avec les dispositions du Code électoral ; pas de contrôle des comptes des partis et contrôle insuffisant du financement des campagnes électorales – les différentes commissions électorales n'ont jamais détecté d'infractions aux règles du Code électoral de 2003 sur la transparence ; et régime fragmentaire des sanctions en place dans ce domaine. D'autres améliorations législatives et pratiques devront certainement être apportées en s'appuyant sur une évaluation continue du système.

100. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Azerbaïdjan :
- i. **rallonger la période de référence financière et comptable applicable aux campagnes électorales afin que les rapports financiers sur les fonds électoraux reflètent plus fidèlement les ressources et les dépenses consacrées à ces campagnes** (paragraphe 84) ;
  - ii. **définir et régir clairement dans la Loi sur les partis politiques les dons, les cotisations des membres et les autres sources de financement autorisées et harmoniser les dispositions de cette loi relatives au financement avec les critères de transparence fixés dans le Code électoral** (paragraphe 86) ;
  - iii. (i) **veiller à ce que les partis politiques tiennent une comptabilité adéquate, d'un format uniforme et accompagnée des pièces justificatives requises ; et (ii) identifier les mesures appropriées à prendre pour aider les partis politiques à respecter les règles sur la transparence** (paragraphe 88) ;
  - iv. (i) **exiger que les comptes des partis soient publiés de manière à ce que le public puisse y avoir aisément et rapidement accès ; et (ii) identifier les mesures appropriées à prendre pour aider les partis politiques à respecter les règles sur la transparence** (paragraphe 89) ;
  - v. (i) **soumettre, le cas échéant, la comptabilité et les comptes des partis politiques au contrôle d'auditeurs indépendants ; et (ii) identifier les mesures appropriées à prendre pour aider les partis politiques à satisfaire à cette exigence** (paragraphe 90) ;
  - vi. (i) **assurer un contrôle plus complet et plus proactif des rapports financiers sur les fonds électoraux des partis politiques et des candidats, incluant une vérification matérielle des informations soumises ainsi qu'une investigation des irrégularités de financement ; et (ii) renforcer l'indépendance des commissions électorales en matière de financement des campagnes électorales** (paragraphe 93) ;
  - vii. **instaurer un contrôle substantiel et indépendant du financement général des partis politiques, qui soit efficacement coordonné avec le contrôle du financement des campagnes électorales** (paragraphe 95) ;

- viii. définir clairement les infractions aux règles – en place ou à venir – sur la transparence du financement des campagnes électorales et du financement général des partis et introduire des sanctions pour ces infractions, qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives, en particulier en élargissant la palette des sanctions (paragraphe 98).**
101. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités azerbaïdjanaises à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées d'ici le 30 avril 2012.
102. Enfin, le GRECO invite les autorités azerbaïdjanaises à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.