



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 10 octobre 2014

Publication: 2 avril 2015

Public

Greco Eval IV Rep (2014) 2F

## QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,  
des juges et des procureurs

### RAPPORT D'EVALUATION

### AZERBAIDJAN

Adopté par le GRECO lors de sa 65<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 6-10 octobre 2014)

Q  
U  
A  
T  
R  
I  
E  
M  
E  
  
C  
Y  
C  
L  
E  
  
D'  
E  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N

## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>3</b>
<b>I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>4</b>
<b>II. CONTEXTE .....</b>	<b>6</b>
<b>III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION CHEZ LES PARLEMENTAIRES.....</b>	<b>8</b>
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE .....	8
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF .....	9
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES .....	11
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS .....	11
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	12
<i>Cadeaux.....</i>	<i>13</i>
<i>Contrats avec les pouvoirs publics et abus de ressources publiques. ....</i>	<i>14</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i>	<i>14</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	14
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION.....	16
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION CHEZ LES JUGES .....</b>	<b>17</b>
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE.....	17
ORGANES JUDICIAIRES AUTONOMES.....	18
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	20
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE JUDICIAIRE.....	23
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	23
CONFLITS D'INTERETS.....	24
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	24
<i>Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation des fonctions.....</i>	<i>24</i>
<i>Récusation et retrait.....</i>	<i>25</i>
<i>Cadeaux.....</i>	<i>25</i>
<i>Contact avec les tiers et informations confidentielles.....</i>	<i>26</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	26
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE .....	27
FORMATION, CONSEIL ET SENSIBILISATION.....	29
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION CHEZ LES PROCUREURS.....</b>	<b>30</b>
VUE D'ENSEMBLE DU MINISTERE PUBLIC.....	30
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	31
<i>Salaires et avantages.....</i>	<i>34</i>
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE JUDICIAIRE.....	35
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	36
CONFLITS D'INTERETS.....	37
<i>Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation des fonctions.....</i>	<i>37</i>
<i>Récusation et retrait.....</i>	<i>38</i>
<i>Cadeaux.....</i>	<i>38</i>
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles.....</i>	<i>39</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	39
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE .....	40
FORMATION ET SENSIBILISATION.....	42

## RÉSUMÉ

1. Ces dix dernières années, le niveau de perception de la corruption en Azerbaïdjan établi par l'indice de Transparency International (IPC) est resté globalement élevé et n'a présenté que de faibles variations : 2,4 en 2006, 2,3 en 2009 et 2,7 en 2012. La corruption dans le pays est souvent décrite comme un problème systémique, qui touche l'ensemble de la société. Même si des mesures énergiques sont en place depuis 2011 pour lutter contre la corruption au niveau des échelons inférieurs de la fonction publique, il semble qu'elles ne soient pas mises en œuvre avec détermination au niveau de l'élite politique ni des échelons supérieurs de la fonction publique.

2. Bien que les principes de l'indépendance et de la séparation des pouvoirs soient consacrés dans la Constitution et les principales lois, le cadre institutionnel confère des pouvoirs particulièrement étendus au Président et au pouvoir exécutif, qui exercent une influence considérable sur le corps législatif et judiciaire, en particulier sur le ministère public. Cette configuration crée un environnement manquant de transparence et propice au favoritisme politique ainsi qu'à la corruption.

3. Deux aspects au moins sont communs aux trois groupes de professionnels soumis à l'évaluation, à savoir les parlementaires, les juges et les procureurs. Le premier concerne leur allégeance à l'exécutif. Dans le cas des parlementaires, ce lien s'explique du fait qu'ils appartiennent au parti dirigé par le Président ou qu'ils le soutiennent. Le système politique se caractérise par un faible niveau d'opposition qui, combiné aux restrictions imposées à l'examen parlementaire de certaines propositions législatives, semble affaiblir considérablement le contrôle parlementaire et le processus législatif. L'allégeance des juges et procureurs est liée à leur nomination directe ou indirecte par le Président et à la subordination du Conseil supérieur de la magistrature, principal organe judiciaire autonome, au ministère de la Justice. Un tel cadre pourrait créer des possibilités – réelles ou perçues – d'exercer une influence indue et une ingérence politique dans le fonctionnement indépendant du système législatif et du système judiciaire, érode le système d'équilibre des pouvoirs et conduit à d'importants risques de corruption. Le deuxième facteur, commun à l'ensemble des trois groupes, concerne le manque de contrôle sur les activités annexes et les déclarations de patrimoine ainsi que sur les conflits d'intérêts qui existent pour les parlementaires. La loi relative aux déclarations de patrimoine, adoptée en 2005, n'est toujours pas en vigueur. Elle prévoit la remise d'une déclaration de patrimoine confidentielle, sous pli scellé. Par ailleurs, les informations sur l'organisation et la structure de propriété des entreprises ont été retirées du domaine public en 2012. Amener les parlementaires, juges et procureurs ainsi que leurs institutions respectives à respecter leur obligation de rendre compte de leur action semblerait difficile, y compris dans le contexte de restrictions exercées à l'égard des médias et de leur autocensure.

4. Pour être crédibles et permettre l'élection ou la désignation de fonctionnaires de valeur, en particulier des parlementaires, des juges et des procureurs, les réformes anti-corruption doivent être approfondies et institutionnalisées mais aussi être mises en œuvre en toute impartialité et perçues comme telles. D'autres aspects spécifiques à chacun des trois groupes doivent aussi être traités. Ils ont notamment trait à l'élaboration et l'application d'un Code de déontologie pour les parlementaires ainsi qu'à la prise en compte plus méthodique des normes d'intégrité inscrites dans les Codes de déontologie des juges et des procureurs pour leurs évaluations périodiques. Enfin, et c'est essentiel, les trois groupes ont besoin de recevoir des éléments d'information ainsi que des conseils confidentiels et d'avoir accès à des activités de formation et de communication régulières sur les moyens de renforcer leur réputation, leur comportement éthique et la prévention de la corruption dans leurs propres rangs.

## **I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE**

5. L'Azerbaïdjan a adhéré au GRECO en 2004. Depuis son adhésion, ce pays a fait l'objet des évaluations des Premier et Deuxième Cycles en décembre 2005 et du Troisième Cycle en avril 2010. Les Rapports d'Évaluation et les Rapports de Conformité correspondants peuvent être consultés sur la page d'accueil du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)).

6. Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, lancé le 1er janvier 2012, est centré sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage sur un terrain d'action nouveau et souligne le caractère pluridisciplinaire de son mandat. En même temps, ce thème a un lien évident avec le travail antérieur du GRECO, notamment le Premier Cycle d'Évaluation qui mettait l'accent sur l'indépendance de la justice, le Deuxième Cycle d'Évaluation, qui examinait en particulier l'administration publique, et le Troisième Cycle d'Évaluation, qui était axé sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement politique.

7. Dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, les mêmes questions prioritaires sont examinées à l'égard de toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, les règles déontologiques et les conflits d'intérêt ;
- l'interdiction ou la limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

8. S'agissant des assemblées parlementaires, l'évaluation se concentre sur les membres des parlements nationaux (toutes chambres parlementaires confondues), que les parlementaires soient désignés ou élus. Concernant la justice et les autres acteurs de la procédure préliminaire et de la procédure judiciaire à proprement parler, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges (qu'il s'agisse de juges professionnels ou non professionnels), indépendamment du type de tribunal où ils siègent, qui sont soumis à la réglementation et au droit national. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO a exploité les réponses de l'Azerbaïdjan au Questionnaire d'Évaluation (Greco Eval IV (2014) 2E) ainsi que d'autres données, dont des informations émanant de la société civile. Une équipe d'évaluation du GRECO (dénommée ci-après « EEG ») s'est en outre rendue en Azerbaïdjan du 14 au 18 avril 2014. Elle était composée de M. Dražen JELENIĆ, Procureur général adjoint, Bureau du procureur public (Croatie), de Mme Helena LIŠUCHOVÁ, Directrice ad interim du Département de la coopération internationale, ministère de la Justice (République tchèque), de M. Jim O'KEEFFE, avocat et ancien membre du parlement et secrétaire d'Etat, Old Chapel, Bandon (Irlande) et de M. Georgi RUPCHEV, expert d'Etat, Direction de la coopération internationale et des affaires européennes, ministère de la Justice (Bulgarie). L'EEG était assistée de Mme Liubov SAMOKHINA du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG s'est entretenue avec des représentants de l'Assemblée nationale d'Azerbaïdjan, en particulier avec sa commission disciplinaire, différentes commissions permanentes et le Bureau du parlement, ainsi qu'avec des représentants des partis politiques. Elle a aussi rencontré des membres de la magistrature (notamment de tribunaux de district et d'appel, de la Cour suprême, de la Cour constitutionnelle, du Conseil supérieur de la magistrature, de l'école de la magistrature et de deux associations de juges) et du ministère public (entre autres, du bureau du Procureur général, de ses services de lutte contre la corruption et d'analyse organisationnelle, ainsi que des bureaux du procureur de tribunaux d'appel ou de district). L'EEG a par ailleurs rencontré des représentants de la Commission de lutte contre la corruption, du ministère de la Justice, de l'Office du Commissaire aux droits de l'homme et de la Commission électorale centrale. Enfin, elle s'est entretenue avec des membres de l'Ordre des avocats

ainsi qu'avec des représentants de l'Académie nationale des sciences, de l'Université d'Etat de Bakou, de Transparency International Azerbaijan et des médias.

10. Le présent rapport a pour principal objet d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités azerbaïdjanaises pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Il présente une analyse critique de la situation dans le pays, en passant en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, en identifiant les lacunes possibles et en formulant des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités azerbaïdjanaises, qui désigneront les institutions ou organes chargés de prendre les mesures nécessaires. L'Azerbaïdjan devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

## II. CONTEXTE

11. Ces dix dernières années, le niveau de perception de la corruption en Azerbaïdjan établi par l'indice de Transparency International (IPC) est resté globalement élevé et n'a présenté que de faibles variations : 2,4 en 2006, 2,3 en 2009 et 2,7 en 2012.

12. La corruption dans le pays est souvent décrite comme étant un problème de nature systémique qui affecte l'ensemble de la société<sup>1</sup>. Même si l'Etat réunit les trois branches du pouvoir, le cadre institutionnel confère des pouvoirs particulièrement étendus au Président et au pouvoir exécutif. Compte tenu de l'allégeance du parlement et du pouvoir judiciaire au gouvernement<sup>2</sup>, les garanties contre les pots-de-vin et le favoritisme politique sont insuffisantes. Il est généralement considéré que le système politique est paternaliste et pratique le favoritisme et que les liens entre la sphère politique et les intérêts des entreprises apparaissent importants. L'EEG a été informée que les hauts fonctionnaires ainsi que les parlementaires et leurs familles sont connus pour diriger des entreprises privées et, plus globalement, pour exercer une grande influence sur l'économie, ayant monopolisé la plupart des secteurs du pays. Ces acteurs tendraient prétendument à s'appuyer sur des relations *ad hoc* informelles plutôt que sur les règles institutionnelles.

13. La lutte contre la corruption est un objectif officiellement proclamé, mais malgré cela, les processus dans ce domaine ont été ambivalents et la mise en œuvre de la politique officielle anticorruption a été inégale. D'un côté, le cadre législatif est relativement solide, reposant notamment sur la Loi de 2004 relative à la lutte contre la corruption, sur la mise en place en 2005 de la Commission de lutte contre la corruption et sur l'adoption de stratégies et plans d'action nationaux<sup>3</sup>. Depuis le lancement en janvier 2011 d'une campagne anti-corruption, la corruption au niveau des échelons inférieurs de la fonction publique a été combattue plutôt efficacement au sein de la police de la route et via un réseau de centres de services Asan ouverts dans trois grandes villes, qui offrent des services de guichet unique pour la délivrance des permis de conduire, par exemple. Les informations fournies à l'EEG insinuent que les cas de pressions sur les entreprises et d'extorsion de petits pots-de-vins ont été relativement moins nombreux et les politiques à l'égard de la société civile ont été plus favorables. De même, un plus grand nombre d'incidents de petite corruption a été signalé par les habitants à différents services et, d'une manière générale, les améliorations ci-dessus ont été relevées et appréciées par l'opinion publique<sup>4</sup>.

14. D'un autre côté, il ne semble pas que des mesures soient mises en œuvre avec détermination au niveau de l'élite politique et des échelons supérieurs de la fonction publique. Même si quelques hauts fonctionnaires ont été congédiés pour des faits de corruption, ils sont très peu nombreux à avoir été poursuivis. Des défaillances graves sont aussi manifestes au niveau de la mise en œuvre. L'EEG a été informée par un certain nombre d'interlocuteurs que la loi relative à la déclaration de patrimoine des fonctionnaires, élément central de la stratégie anti-corruption 2007-2011 et de la Loi de lutte contre la corruption, a été adoptée en 2005 mais n'est toujours pas appliquée au motif qu'elle serait sans effet sans une amnistie de grande ampleur sur les capitaux et les biens. En outre, le statut confidentiel envisagé pour les déclarations de patrimoine des fonctionnaires et la récente décision de refuser un accès public aux informations sur les actifs financiers<sup>5</sup> ainsi que sur l'organisation et la structure de propriété des

<sup>1</sup> Voir [http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT13\\_Azerbaijan\\_2ndProof.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT13_Azerbaijan_2ndProof.pdf).

<sup>2</sup> Voir rapport de l'APCE sur « Le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan », 20 décembre 2012 (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19243&lang=fr>).

<sup>3</sup> Première stratégie nationale de renforcement de la transparence et de lutte contre la corruption (2007-2011), Deuxième plan national de lutte contre la corruption (2012-2015) et Plan national de promotion d'une administration transparente.

<sup>4</sup> <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Azerbaijan.pdf>

<sup>5</sup> Depuis juin 2012, ces informations ne peuvent être obtenues que sur demande d'un tribunal, d'un organe répressif ou de la Banque centrale d'enquête sur le blanchiment de capitaux ou le financement des groupes

entreprises vont à l'encontre de l'intention des autorités de renforcer la transparence. Dernier aspect mais non des moindres, l'absence d'une réelle opposition au parti au pouvoir du Nouvel Azerbaïdjan limite la possibilité d'un contrôle parlementaire sur la lutte contre la corruption, tandis que le contrôle de l'Etat, les restrictions et l'autocensure des médias nuisent au débat public et à la dénonciation des cas de corruption et des pratiques contraires à l'éthique au niveau de l'élite au pouvoir et des parlementaires et juges en particulier. L'ensemble de ces éléments a compromis la sincérité de la campagne anti-corruption, entravant son application au niveau des principales institutions et la mise en œuvre de l'obligation de rendre des comptes.

15. Des trois groupes de professionnels soumis à l'évaluation, le corps judiciaire, en particulier, est perçu comme contaminé par le népotisme, le favoritisme et la corruption<sup>6</sup>. Selon le *Baromètre mondial de la corruption 2013*, 42% des personnes interrogées estiment que le pouvoir judiciaire est une institution publique extrêmement corrompue. Qui plus est, les données sur les dirigeants d'entreprises figurant dans le *Rapport sur la compétitivité mondiale 2013-2014* montrent que les tribunaux subissent l'influence politique de membres du gouvernement, de citoyens et d'entreprises. Même si la loi prévoit l'indépendance du pouvoir judiciaire, les juges qui ne tiennent pas compte des considérations politiques font prétendument l'objet de menaces et de harcèlement voire de mesures de révocation.

---

terroristes. En outre, les dossiers d'entreprise pétitionnaire seront fournis uniquement si le demandeur a obtenu le consentement des personnes citées dans la demande de données - Voir Azerbaïdjan : le Parlement lance le voile du secret dans le secteur d'affaires, 13 juin 2012 - 12h, par Shahin Abbasov (<http://www.eurasianet.org/node/65534>)

<sup>6</sup> Voir *Global Integrity 2011* et <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/azerbaijan/corruption-levels/judicial-system.aspx>

### **III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION CHEZ LES PARLEMENTAIRES**

#### Aperçu du système parlementaire

16. En vertu de la Constitution de l'Azerbaïdjan, le pouvoir législatif est exercé par une Assemblée nationale unicamérale (*Milli Majlis*) comprenant 125 membres (députés). Les députés sont élus à la majorité dans des circonscriptions uninominales, au suffrage libre, individuel, égalitaire et secret, lors d'élections législatives directes. Les candidats peuvent être indépendants ou être présentés par des partis politiques, des coalitions de partis ou des groupes d'électeurs<sup>7</sup>. Tous les citoyens de plus de 18 ans ont le droit de vote, sauf ceux déclarés inaptes à l'exercer par un tribunal. Tout citoyen âgé d'au moins 25 ans peut être élu, à certaines exceptions près (double nationalité, engagements envers un Etat étranger, exercice de fonctions au sein de la branche exécutive ou judiciaire du pouvoir, activités rémunérées – avec certaines exceptions, exercice d'une profession religieuse, inaptitude confirmée par un tribunal, condamnation pour un crime grave ou purge d'une peine, par ex.). L'intégrité des résultats des élections est validée pour chaque candidat par la Cour constitutionnelle. Le *Milli Majlis* est constitué après confirmation du mandat de 83 députés

17. Les pouvoirs et devoirs des députés, ainsi que les garanties juridiques et sociales concernant l'exercice de leurs fonctions sont visés dans la Loi portant statut du député. Les députés doivent représenter l'intérêt public national. Toutes ingérences dans leurs activités, dont celles visant à porter atteinte à leur immunité et à leur sécurité ou à celle du Parlement, sont considérées comme une infraction. Un mandat prend fin en cas de falsification des résultats, de renonciation de la nationalité azerbaïdjanaise ou d'acquisition d'une nationalité étrangère, à la suite d'une condamnation pénale, d'incompatibilités prévues dans la Constitution ou d'une démission. En cas de falsification des résultats, c'est la Cour constitutionnelle qui décide s'il convient de révoquer le mandat. Dans tous les autres cas, la décision est prise par la Commission électorale centrale et peut être contestée devant un tribunal.

18. L'Assemblée adopte les lois constitutionnelles, ainsi que les lois et résolutions relevant de sa compétence<sup>8</sup>. Son organisation interne et son fonctionnement sont régis par la Constitution, par la Loi portant approbation du règlement intérieur du Parlement (Loi relative au règlement intérieur) et par la Loi relative aux commissions permanentes du Parlement (LCPP). L'Assemblée élit les membres de onze commissions permanentes et de deux autres commissions (disciplinaire et de dépouillement). Celles-ci bénéficient de l'assistance organisationnelle, analytique et logistique du Bureau du Parlement.

19. Lors des dernières élections législatives de novembre 2010, les partis politiques suivants ont remporté des sièges : le Parti du Nouvel Azerbaïdjan (68), Le Parti de la solidarité civile (3), le Parti de la mère patrie (1), le Parti du bien être social (1), le Parti des réformes démocratiques d'Azerbaïdjan (1), le Parti de l'espoir (1), le Parti du Front populaire d'Azerbaïdjan (1), le Parti de l'union civile (1), le Parti de la libération (1), le Parti de la justice (1), le Parti du renouveau national (1) et les candidats indépendants (42) ; 3 sièges sont actuellement vacants. Sur les députés nouvellement élus, 20 sont des femmes et environ 40 (30 %) remplissent un premier mandat. En dehors du Parti du Nouvel Azerbaïdjan, les partis ne sont pas en mesure de former des groupes parlementaires, faute d'un nombre suffisant de sièges<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Dans le cas de candidats indépendants ou de candidats désignés par des électeurs, au moins 450 signatures de soutien d'électeurs doivent être présentées à la Commission électorale centrale.

<sup>8</sup> L'approbation de la Constitution et les amendements à cette dernière sont soumis à un référendum national – voir article 3 de la Constitution.

<sup>9</sup> Au moins 25 députés sont requis pour former un groupe parlementaire (20 % de 125).



20. La République autonome du Nakhitchévan (RAN) fait partie intégrante de l'Azerbaïdjan. Elle possède son propre Parlement élu (le Conseil suprême) qui compte 45 députés. Les élections au Conseil suprême sont régies par la Constitution de la RAN.

21. En Azerbaïdjan, les principes de l'indépendance et de la séparation des pouvoirs, du pluralisme politique et du multipartisme sont consacrés dans la Constitution et les principales lois. Ceci étant, la branche de l'exécutif exerce une forte influence sur le Parlement, que ce soit directement (voir ci-après) ou par l'intermédiaire du Parti du Nouvel Azerbaïdjan, qui a été créé et dirigé par le Président et qui domine le *Milli Majlis* depuis 1993. Un système où l'élite au pouvoir issue d'un seul parti contrôle la présidence, l'exécutif et le Parlement et où la dynamique parlementaire interne, à savoir une opposition de pure forme, ne garantit par les contrepoids indispensables au pouvoir du gouvernement, est propice à la corruption et à l'impunité ainsi qu'à un affaiblissement majeur des fonctions représentative, législative et de contrôle du Parlement. Que ce soit dans un système parlementaire ou présidentiel, une assemblée législative élue constitue le principal lieu de délibération, de débat et d'adoption des lois dans une démocratie représentative. De même, dans un système de contre-pouvoirs solide, le Parlement sert de « gendarme », fait barrière à la corruption aux côtés du pouvoir judiciaire, des médias et de la société civile et encourage l'obligation de rendre des comptes, l'accessibilité et la transparence des institutions publiques, y compris dans ses propres rangs. Les Parlements forment le cadre le plus adapté pour s'opposer et résister à la corruption, exercer un contrôle sur l'exécutif, examiner les plaintes relatives aux faits de corruption et favoriser un débat public digne de ce nom sur le caractère tentaculaire de ce fléau dans la société. Une opposition parlementaire virulente est essentielle, faute de quoi il n'y a plus de débat politique et l'administration prend le contrôle. L'ensemble des informations recueillies par l'EEG tendent à indiquer qu'en Azerbaïdjan, de profondes réformes structurelles sont indispensables pour que le *Milli Majlis* remplisse les conditions requises, dans la loi et dans la pratique, pour que le Parlement puisse fonctionner comme un pilier de la démocratie et restaurer son image considérablement dégradée au sein du dispositif institutionnel du pays<sup>10</sup>.

#### Transparence du processus législatif

22. L'initiative législative peut être exercée par un député, le Président de la République, la Cour suprême, le ministère public, le Conseil suprême de la RAN et un groupe de 40 000 citoyens ayant le droit de vote. Les projets de loi, hormis ceux présentés par des députés, doivent être soumis au vote tels quels ; des modifications ne peuvent être apportées qu'avec l'approbation de l'organe exerçant le droit à l'initiative législative et doivent être adoptées dans un délai de deux mois ou, en cas d'urgence, de 20 jours<sup>11</sup>. Les autres projets de loi sont revus, examinés et adoptés dans un délai de 6 mois<sup>12</sup>. L'ensemble des projets de lois et décisions doivent être motivés et leur objet doit être précisé. Le GRECO est fermement d'avis que la disposition aux termes de laquelle les projets de loi doivent être soumis au vote tels quels et ne peuvent être modifiés qu'avec l'approbation de l'organe exerçant le droit d'initiative législative va à l'encontre de la responsabilité du législateur d'articuler ses points de vue aussi efficacement que possible et, ce faisant, annule de fait la fonction législative du *Milli Majlis* et interfère avec son autonomie institutionnelle. Etant donné que cela représente une grave limitation dans l'exercice des pouvoirs législatifs du Parlement, le GRECO invite instamment les autorités à abolir cette règle même si elle nécessiterait la révision de la Constitution.

23. Après avoir été transmis à la commission permanente compétente, tous les projets de loi présentés au Parlement doivent être publiés sur le site internet officiel de

<sup>10</sup> Voir aussi le rapport de l'APCE sur le « Respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan », 20 décembre 2012.

<sup>11</sup> Article 96, parties II à V de la Constitution.

<sup>12</sup> Article 20 de la Loi relative au règlement.

ce dernier. Aux termes de la Loi relative au règlement intérieur, un projet de loi qui est passé en première lecture peut être soumis à une consultation publique en application de la Loi relative à la participation publique récemment adoptée. Pour ce faire, le Bureau du Parlement doit créer une page internet spéciale et, dans les trois jours suivant la présentation d'un projet de loi à la commission permanente compétente, y publier ce projet, son numéro d'enregistrement, son objet, la commission saisie, le calendrier, l'emplacement et les règles, les coordonnées des personnes chargées de recueillir des informations auprès de l'opinion publique ainsi que les délais d'examen des observations et de publication des résultats. L'opinion publique doit aussi être informée du résultat de la procédure de participation publique. Une fois qu'ils sont passés en première et deuxième lecture, les projets de loi mis à jour doivent être publiés sur le site internet du Parlement.

24. L'entrée en vigueur, en juin 2014, de la Loi relative à la participation publique est un développement à saluer pour l'Azerbaïdjan. Elle prévoit la tenue d'auditions et consultations publiques pour l'ensemble des projets de textes législatifs présentés au Parlement<sup>13</sup>. Toutefois, comme la plupart des projets de loi adoptés par le *Milli Majlis* émanent des organes exécutifs habilités à les soumettre et que le délai défini pour leur examen et leur adoption est relativement court (deux mois, en règle générale), il n'est pas certain qu'ils puissent être systématiquement soumis à une consultation publique, comme exigé par la loi, ni qu'une telle consultation puisse être effectuée plus tôt par un organe compétent. Par conséquent, **le GRECO recommande de soumettre systématiquement à une consultation publique les projets de loi, dont ceux émanant d'organes exécutifs et faisant l'objet d'une procédure d'adoption accélérée au sein du Parlement.** En outre, comme l'opinion publique n'a pas suffisamment connaissance de la Loi relative à la participation publique, il serait prudent de mieux faire connaître cette initiative essentielle pour susciter un engagement plein et actif de l'ensemble des acteurs susceptibles d'être intéressés par le processus législatif.

25. Les sessions de l'Assemblée sont ouvertes au public et aux médias. Elles ne peuvent avoir lieu à huis clos qu'à la demande de 83 députés au moins ou du Président de la République. En dehors des lois concernant l'élection du Président, le Parlement, la tenue d'un référendum ou le statut des députés, qui exigent une majorité de 83 votes pour être adoptées, toutes les autres lois sont adoptées avec une majorité de 63 votes. Le vote peut se faire à découvert ou à bulletin secret. Les travaux de l'ensemble des séances parlementaires sont enregistrés et régulièrement publiés sur le site internet officiel. Les médias ont librement accès aux séances publiques ainsi qu'aux résultats des votes (sans précision par député<sup>14</sup>) et peuvent faire des enregistrements vidéo et audio. Les enregistrements des allocutions les plus récentes des députés sont également diffusés par la chaîne de télévision publique dans une émission hebdomadaire consacrée au Parlement.

26. En règle générale, les réunions des commissions permanentes sont publiques. Ces dernières ne décident de se réunir à huis clos que dans des cas exceptionnels. Des représentants d'organismes publics exerçant le droit d'initiative législative, des représentants d'organes exécutifs ou judiciaires, des municipalités, des partis politiques, des syndicats, des organisations non gouvernementales, des médias, mais aussi des chercheurs, des experts, des spécialistes, etc. peuvent être invités à une séance. Les décisions et avis des commissions sont considérés adoptés dès lors qu'ils recueillent le vote de plus de la moitié des membres. Les procès-verbaux et comptes rendus *in extenso*, qui sont des documents officiels, sont conservés pour rendre compte, entre autres, des résultats des votes, du nom de l'ensemble des personnes présentes et des avis minoritaires. Les séances des commissions sont ouvertes aux médias ; leurs travaux

---

<sup>13</sup> Article 18.2.2.2 de la Loi relative à la participation publique.

<sup>14</sup> Ces informations ne sont présentées que sur demande au Bureau du Parlement.

sont publiés dans le journal « Azerbaïdjan ». Les enregistrements audio ou vidéo et les photos peuvent aussi être autorisés.

27. Dans les 14 jours suivant leur adoption par le Parlement, les lois doivent être présentées à la signature du Président de la République. Sauf disposition contraire, elles entrent en vigueur le jour de leur publication au journal officiel.

28. Malgré l'inexistence de restrictions et d'interdictions concernant les contacts des députés avec des tiers qui pourraient vouloir les influencer dans leurs décisions, la question des pressions exercées par des tiers sur les députés n'a pas été spécifiquement soulevée comme un point à examiner pendant la visite sur place. Ceci étant, les liens significatifs existant entre les intérêts de la sphère politique et ceux des entreprises, le recours aux réseaux informels et des relations *ad hoc* parmi de nombreux fonctionnaires plutôt que des règles institutionnalisées et le manque de transparence sont mis en évidence dans le présent rapport.<sup>15</sup> Compte tenu de ce contexte très particulier, le GRECO réserve des observations pertinentes pour les sections relatives à la déontologie, aux conflits d'intérêts et aux déclarations de patrimoine, tout en encourageant les autorités à inscrire le lobbying au rang de leurs priorités et à y apporter une réponse adaptée.

#### Rémunération et avantages économiques

29. L'exercice de fonctions parlementaires est considéré comme un emploi à temps plein. Les salaires mensuels sont fixés comme suit par la Loi portant statut du député (LSD) : Président du Parlement – 2 250 AZN / 2 100 EUR , premier vice-président – 90 % du montant ci-dessus (soit 1 890 EUR), vice-président – 85 % (1 785 EUR), Président d'une commission permanente ou autre commission – 80 % (1 680 EUR), vice-président d'une commission permanente ou autre commission – 75 % (1 575 EUR) et député ordinaire – 70 % (1 470 EUR ). En outre, les députés touchent une indemnité mensuelle non imposable équivalente à 50 % de leur salaire mensuel pour l'exercice de leurs fonctions parlementaires (soit 720 EUR pour un député ordinaire). Des indemnités correspondant à deux mois de salaire sont également versées aux députés, chaque année, pour leurs frais de représentation et leurs congés. En juillet 2013, le salaire mensuel brut moyen en Azerbaïdjan s'élevait à 412,7 AZN / 430 EUR.

30. Tous les déplacements officiels sont financés /remboursés par le Bureau du Parlement. Des véhicules sont mis à disposition pour les déplacements officiels en dehors de la capitale. Les députés ayant besoin d'un logement à Bakou, Sumgait ou dans le district d'Absheron disposent d'un logement de fonction ou touchent une allocation mensuelle de 220 EUR<sup>16</sup>. À la fin d'un mandat, si un député est au chômage, il touche des indemnités équivalentes à 80 % de son salaire mensuel pendant une durée maximale d'un an. Les coûts liés à l'exercice d'une fonction parlementaire – qui doivent être fixés au niveau de chaque ville et district (et dans les villes de Bakou, Gandzha et Sumgait - dans chaque circonscription) ne peuvent être financés que par des fonds publics. Les informations relatives aux avantages sociaux des députés sont publiques. Les déclarations de patrimoine via une déclaration annuelle sont prévues mais ne sont pas encore en vigueur (voir ci-après). L'exactitude des dépenses engagées par le *Milli Majlis* est vérifiée par le ministère des Finances et la Chambre des comptes.

#### Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

31. Les règles de déontologie parlementaire et les principes éthiques sont établis dans la Constitution (incompatibilité avec d'autres fonctions publiques et activités privées), dans le Code pénal (interdiction de la corruption, du trafic d'influence, de la divulgation

---

<sup>15</sup> Se reporter à la section « Contexte ».

<sup>16</sup> Ce montant est fixé par décret par le Président du Parlement.

de secrets d'Etat), dans la Loi de lutte contre la corruption (règles relatives à la déclaration de patrimoine, aux cadeaux et à l'abus de ressources publiques), dans la LSD et dans la Loi relative au règlement intérieur (ordre et comportement dans l'assemblée). L'article 17 de la LSD dispose, en particulier, qu'un député ne doit pas enfreindre la loi ou tolérer des comportements préjudiciables à sa fonction, qu'il ne doit pas être grossier ou injurieux ni commettre des actes portant atteinte à son honneur et à sa dignité ou inciter autrui à de tels actes. Des règles spécifiques visant à régir la prévention, l'identification et la résolution des conflits d'intérêts n'ont pas été définies, bien que leur faisabilité ait été examinée.

32. Un avant-projet de Code de déontologie des députés aurait été préparé et devrait être examiné et adopté sous forme de loi ou de résolution parlementaire. Son champ d'application précis restait à préciser au moment de la visite. L'EEG considère qu'un tel Code devra imposer aux députés de déclarer les conflits d'intérêts, notamment en mettant en place une procédure spécifique pour les déclarations *ad hoc* pendant les débats parlementaires concernant l'un ou l'autre point examiné. Jusqu'à présent, ce type de pratique n'a pas cours et, selon les informations recueillies par l'EEG, il est courant, par ex., qu'un député exerçant les fonctions de recteur d'université privée prenne part au débat et au vote d'un projet de loi dans le domaine de l'éducation sans déclarer un conflit d'intérêts. Le Code devra fixer les règles relatives aux contacts autorisés avec les tiers cherchant à influencer le travail du pouvoir législatif et les critères de référence pour améliorer et maintenir l'image et la réputation des députés. Pour être efficace et crédible, la mise en œuvre du Code doit être confiée à un organisme de surveillance susceptible de susciter une large adhésion à une culture valorisant l'éthique et le respect des règles au sein du Parlement. En outre, l'application du Code aux activités ordinaires des députés serait facilitée, si ces derniers, qu'ils soient nouvellement élus ou expérimentés, pouvaient suivre des activités de sensibilisation et des formations visant à promouvoir une conduite conforme à la loi et à l'éthique ainsi qu'à limiter les risques de corruption. Enfin, il est essentiel qu'une fois adopté, le Code, qui est un instrument interne mais aussi externe destiné à encadrer le comportement et à renforcer la confiance de l'opinion publique, soit présenté au public afin que ce dernier puisse avoir des attentes claires en termes de comportement approprié. Les points ci-dessus peuvent aussi être traités par le biais d'amendements à la Loi relative au règlement intérieur, comme préconisé par certains interlocuteurs. En conséquence, **le GRECO recommande i) qu'en application des règles constitutionnelles relatives aux conflits d'intérêts, de la Loi de lutte contre la corruption, de la Loi portant statut du député et de la loi relative au règlement intérieur, des règles de déontologie (Code) spécifiques aux parlementaires (couvrant en particulier les conflits d'intérêts et la réglementation des contacts avec les tiers) soient adoptées et mises en œuvre, et facilement rendues accessibles au public ; et ii) que des formations, des éléments d'information et des conseils soient proposés aux députés concernant une conduite conforme à la loi, l'éthique parlementaire, les conflits d'intérêts, les activités accessoires, les cadeaux et autres avantages, la prévention de la corruption et l'amélioration de la réputation.**

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

*Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation des fonctions*

33. L'article 89 (4) de la Constitution interdit aux députés d'occuper des fonctions au sein d'un autre organisme public ou d'une organisation religieuse ainsi que d'exercer des activités entrepreneuriales, commerciales ou autres activités rémunérées à moins qu'elles soient de nature éducative, pédagogique ou créative. En outre, la Loi de lutte contre la corruption (LLC) leur interdit d'exercer des activités entrepreneuriales par le biais d'un tiers – notamment par l'intermédiaire d'une personne morale fictive – et de siéger dans un organe de direction d'une entreprise ou d'un établissement de

financement ou de crédit. Les infractions à la LLC, qui sont passibles de sanctions disciplinaires, civiles, administratives ou pénales, doivent être signalées au *Milli Majlis* par la Commission de lutte contre la corruption. Les députés – ou personnes leur étant liées – qui ont des intérêts financiers ne sont pas soumis à des restrictions dans la mesure où le régime de déclaration annuelle du patrimoine leur impose de fournir les informations correspondantes. De même, aucune interdiction ni restriction ne s'applique en ce qui concerne les emplois susceptibles d'être occupés et les activités, rémunérées ou non, susceptibles d'être exercées par les députés à la fin de leur mandat.

34. Selon les informations recueillies par l'EEG, même si les députés sont soumis à des règles très strictes en matière d'incompatibilité, il est courant qu'ils possèdent une entreprise ou y exercent des fonctions de contrôle – soit directement soit par le biais de membres de leur famille – sans faire l'objet d'aucun contrôle<sup>17</sup>. Étant donné que les règles relatives à la déclaration de patrimoine ne sont pas encore en vigueur et compte tenu du récent refus d'accès public aux informations sur les actifs financiers ainsi que sur l'organisation et la structure de propriété des entreprises<sup>18</sup>, assurer un contrôle efficace des activités accessoires exercées par les députés exige une attention prioritaire. Dans un souci de crédibilité, il serait souhaitable que le mécanisme de contrôle à prévoir dans le cadre du futur Code de déontologie permette un premier niveau de vérification et que les décisions finales correspondantes soient prises par la Cour constitutionnelle en sa qualité d'organe chargé d'interpréter les règles d'incompatibilité applicables aux députés. En conséquence, **le GRECO recommande de soumettre les activités accessoires des députés à un contrôle et une mise en application efficaces**. Ces contrôles pourraient être facilités en levant la confidentialité des déclarations de patrimoine des députés. Des propositions allant dans ce sens figurent dans les sections correspondantes du présent rapport.

#### *Cadeaux*

35. Aux termes de l'article 8.1 de la LLC, les fonctionnaires, dont les députés, ne sont pas autorisés à solliciter ni à accepter, pour eux-mêmes ou pour autrui, des cadeaux susceptibles de les influencer ou de donner l'impression de les influencer dans l'exercice objectif et impartial de leurs fonctions ou de constituer ou de donner l'impression de constituer une récompense, hormis les cadeaux de petite valeur et les maques d'hospitalité classiques. Les cadeaux de petite valeur désignent ceux d'une valeur inférieure à 55 AZN / 60 EUR acceptés sur une période de 12 mois. Tous les autres cadeaux deviennent la propriété de l'organisme public au sein duquel le fonctionnaire exerce ses fonctions. Un député doit refuser les cadeaux, privilèges et concessions illicites qui lui sont proposés et s'ils lui sont remis indépendamment de sa volonté, il doit les déclarer à son supérieur direct et les transmettre à l'organisme public concerné. Il doit également s'adresser à son supérieur pour toute autre question qu'il aurait. En outre, il lui est interdit de retirer des privilèges ou avantages injustifiés de l'exercice de fonctions officielles en lien avec la conclusion ou l'exécution de contrats publics avec des tiers. Les infractions à la LLC sont passibles de sanctions disciplinaires, civiles, administratives ou pénales. L'interdiction d'accepter des pots-de-vin visée à l'article 311 du Code pénal (corruption passive), lue conjointement avec l'article 308 du CP<sup>19</sup>, s'applique aussi et prévoit une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 12 ans, assortie d'une interdiction d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée maximale de 3 ans et d'une confiscation des biens.

---

<sup>17</sup> Le respect des règles d'incompatibilité par les candidats est vérifié par la Commission électorale centrale (chaque candidat doit soumettre un engagement écrit) au moment des élections mais pas au-delà.

<sup>18</sup> Auparavant, ces informations étaient disponibles au public sur le site Internet du ministère des Impôts et le ministère était obligé de fournir à toute personne les informations requises dans la semaine suivant la réception de la demande.

<sup>19</sup> La note à l'article 308 du CP définit le terme de « fonctionnaire » et a la même valeur juridique que les autres parties du CP. Les députés entrent dans la catégorie des « fonctionnaires » aux fins du chapitre 34 du Code relatif aux crimes contre l'Etat et les intérêts de la fonction publique.

36. Les entretiens réalisés sur place ont révélé une attitude globalement négative des députés en ce qui concerne le fait d'accepter des cadeaux. Il a été expliqué que les cadeaux sont déclarés et enregistrés auprès du département économique du Parlement, après quoi certains sont exposés au musée du *Milli Majlis*. Même si les députés peuvent adresser leurs questions au Bureau du Parlement, ils ne l'ont jamais fait jusqu'à présent et il n'y a aucun cas connu de député qui aurait été sanctionné pour avoir accepté des cadeaux illicites. A ce sujet, l'EEG considère que des activités de communication et de formation à propos du futur Code de déontologie parlementaire contribueraient à la sensibilisation et au respect des règles relatives aux cadeaux.

#### *Contrats avec les pouvoirs publics et abus de ressources publiques.*

37. En vertu de l'article 9.3.2 de la LLC, il est interdit aux députés d'user de leur position, de leurs pouvoirs officiels, de leur statut de parlementaire ou des opportunités en découlant pour prêter assistance à quiconque dans le cadre d'activités entrepreneuriales ou en vue d'obtenir des subsides, des subventions, des crédits ou d'autres privilèges en contrepartie de gains matériels ou autres, de privilèges ou d'avantages. En outre, l'article 9.3.10 de la LLC interdit aux députés d'utiliser les ressources matérielles et financières d'organismes publics ou de municipalités pour contribuer aux fonds électoraux de candidats, de candidats enregistrés, de partis politiques, de coalitions de partis ou de groupes d'initiatives référendaires. De la même façon, il est interdit de doter des structures non publiques de ressources matérielles ou financières appartenant à l'Etat ou à des entités économiques rattachées à des organismes publics ou à des municipalités. Ce type d'infractions est passible de sanctions disciplinaires, civiles, administratives ou pénales. Les articles du Code pénal relatifs au détournement de pouvoir (article 308), à l'abus de fonction (article 309), au délit de falsification (article 313) et à la négligence (article 314) s'appliquent également.

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

38. Il n'existe pas de règles spécifiques relatives à l'utilisation abusive d'informations confidentielles par les députés. Par contre, la divulgation de secrets d'Etat et la perte de documents renfermant des secrets d'Etat sont qualifiés aux articles 284 et 285 du CP d'infractions pénales passibles d'une peine de restriction de liberté pouvant aller jusqu'à trois ans ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de sept ans, assortie d'une interdiction de remplir certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

39. Aux termes de l'article 5 de la LLC et de la Loi portant approbation des règles de déclaration des informations financières à appliquer par les fonctionnaires (LARDIF), les députés et les membres du Conseil suprême de la RAN doivent produire une déclaration de patrimoine dans les 30 jours suivant leur entrée en fonction, au plus tard le 30 janvier de chaque année et un an après avoir quitté leurs fonctions. Cette déclaration doit mentionner : 1) le revenu annuel (type, source et montant) ; 2) les biens calculés aux fins de l'impôt ; 3) les dépôts bancaires, les titres et autres participations financières ; 4) les participations et actions détenues dans des entreprises, des fonds et autres entités en tant qu'actionnaire ou que fondateur ; 5) les dettes supérieures à cinq mille unités de compte (5 500 Manats/EUR 5 300) ; 6) les autres obligations financières et foncières dépassant mille unités de compte. L'obligation de déclaration s'applique aussi aux membres de famille des députés : le conjoint, les parents et les enfants vivant au sein du même foyer. Les données contenues dans les déclarations sont considérées privées et doivent rester confidentielles, hormis dans le cas de demandes de renseignements motivées émanant de la Commission de lutte contre la corruption, du ministère public ou d'un tribunal en lien avec des infractions de corruption. Le fait de recueillir et de diffuser illégalement ce type d'informations constitue une infraction.

40. Ces deux dernières décennies, les déclarations de patrimoine des fonctionnaires, et des députés en particulier, se sont généralisées et on été instaurées dans un nombre toujours plus grand d'Etats membres du GRECO. S'inscrivant dans le cadre de tentatives plus larges de limiter la corruption et de promouvoir la transparence, les déclarations de patrimoine contribuent à détecter les enrichissements illicites et à identifier et prévenir les conflits d'intérêts parmi ceux qui ont la charge de défendre le bien commun. En Azerbaïdjan, plus de huit années se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur d'une législation dans ce domaine. Par contre, sa mise en œuvre n'a pas été possible du fait de l'incapacité du gouvernement à adopter le format des formulaires de déclaration du patrimoine. De même, une autre prescription légale – imposant au *Milli Majlis* de désigner l'autorité chargée de recueillir et de vérifier les déclarations des députés<sup>20</sup> – n'a pas été respectée. La confidentialité des déclarations de patrimoine est une autre caractéristique susceptible de compromettre leur effet préventif. Dans ses déclarations passées, le GRECO a déjà souligné qu'il serait souhaitable de parvenir à un équilibre entre le droit des députés et de leurs proches (et des autres fonctionnaires soumis à une obligation de déclaration) au respect de leur vie privée et l'intérêt public légitime à avoir accès à des informations concernant les titulaires de fonctions officielles. Il a aussi été admis que comparativement à d'autres catégories de fonctionnaires, les représentants élus – qui remplissent un mandat d'une durée limitée – devraient être soumis à des normes plus strictes en matière de transparence et d'obligation de rendre des comptes et s'attendre à une protection moindre de leur vie privée. Par conséquent, permettre un accès public aux déclarations des députés, par ex. en les publiant dans un délai raisonnable sur le site internet du Parlement ou sur celui d'une autorité de surveillance compétente serait approprié et justifié. Pour gagner en crédibilité et effectuer des contrôles en toute impartialité, il serait préférable que l'autorité de surveillance soit elle-même indépendante à l'égard du Parlement, compte tenu de l'inexistence d'une opposition digne de ce nom dans ses rangs. En outre, pour que les déclarations de patrimoine soient pleinement efficaces, le système doit prévoir des sanctions dissuasives et proportionnées en cas d'infraction, telle qu'une déclaration incomplète, fautive ou produite hors délai. Les règles actuellement applicables aux députés dans ce domaine sont imprécises : l'article 6.5 de la LARDIF énonce l'obligation de rendre des comptes conformément au droit interne, l'article 6.3 de la LLC évoque de possibles sanctions disciplinaires et les articles 45-48 de la Loi relative au règlement intérieur prévoient uniquement la responsabilité des députés pour leur comportement au Parlement ou tout acte inapproprié. De ce fait, rien ne permet de dire si d'autres sanctions administratives ou disciplinaires peuvent être prises à l'encontre de députés, en particulier pour les infractions aux règles de déclaration du patrimoine. En conséquence, **le GRECO recommande de i) définir d'urgence le format de la déclaration de patrimoine à utiliser par les députés et à lever la confidentialité de cette déclaration en tenant dûment compte du droit au respect de la vie privée et de la sécurité des députés et de leurs proches ; et ii) mettre en vigueur le régime de déclaration du patrimoine applicable aux députés (notamment en désignant une autorité de surveillance indépendante) accompagné de sanctions adéquates en cas d'infractions aux règles et que les détails des sanctions imposées, y compris leur motif sous-jacent, soient rendus publics.**

#### Contrôle et mise en œuvre

41. Les députés sont soumis aux pouvoirs disciplinaires de la Commission disciplinaire du *Milli Majlis* pour les infractions au règlement, les fautes et les actes considérés inappropriés pour leur fonction. La Commission disciplinaire compte sept députés élus pour un mandat d'un an et prend ses décisions à la majorité simple, le quorum étant atteint avec quatre membres. Les avis divergents sont consignés dans les procès verbaux et peuvent, le cas échéant, être présentés à l'assemblée plénière. Lorsqu'un député

---

<sup>20</sup> Aux termes de l'article 3, paragraphe 2 de la LARDIF, les membres du Milli Majlis doivent présenter leurs informations financières à l'autorité désignée par le Milli Majlis.

commet un acte préjudiciable à sa fonction, la Commission doit examiner les faits dans un délai de deux semaines. Les mesures disciplinaires applicables aux députés sont les suivantes : rappel à l'ordre, interdiction de prendre la parole pendant toute la séance, expulsion de la séance plénière, blâme et perte de mandat. Aux termes de l'article 16 de la LSD, des mesures similaires peuvent être prises lorsqu'un député n'assiste pas à une séance sans raison valable. Des informations sur les sanctions prises contre des députés et la liste des députés ayant manqué des séances parlementaires sont publiées dans le journal « Azerbaïdjan » et diffusées par d'autres moyens aux médias.

42. Les députés jouissent d'une immunité de fonction, à savoir qu'ils ne peuvent pas être poursuivis pour des activités, des déclarations ou des votes exprimés au Parlement et que, dans ce cadre, ils ne sont pas tenus de s'expliquer ni de se justifier s'il n'y consentent pas. Ils bénéficient en outre d'une immunité de procédure. À ce titre, ils ne peuvent pas faire l'objet de poursuites pénales, ni être arrêtés et soumis à une fouille hormis s'ils sont pris en flagrant délit d'actes criminels. Dans ce dernier cas, ils peuvent être appréhendés et l'organe compétent doit alors en informer immédiatement le Procureur général. L'immunité d'un député ne peut être levée par le *Milli Majlis* qu'à la demande du Procureur général. Cette demande doit être examinée dans un délai de sept jours, la Commission disciplinaire étant chargée de rendre un avis sur la levée de l'immunité et sur la révocation du mandat de député<sup>21</sup>.

43. En 2012, une députée a perdu son mandat suite à un scandale la mettant en cause pour l'achat présumé d'un siège au parlement, pour un montant d'1 million USD, lors des élections de 2005. La députée en question a été expulsée du parti du Nouvel Azerbaïdjan et a été condamnée, en décembre 2013, à une peine d'emprisonnement de trois ans pour corruption. Durant la législature précédente, l'immunité d'un autre député qui avait physiquement agressé l'un de ses collègues avait été levée et son mandat avait été révoqué. Il avait ensuite été condamné à 3 ans d'emprisonnement.

#### Conseils, formation et sensibilisation

44. Toutes les règles applicables aux députés relèvent du domaine public et sont publiées sur le site internet du Parlement. Dans les 15 jours suivant leur entrée en fonction, l'ensemble des députés doivent recevoir une note écrite leur signifiant leurs obligations légales et les conséquences en cas d'infraction. S'ils ont des questions, ils peuvent demander un avis au Bureau du Parlement. L'utilité de prendre en permanence des initiatives pour communiquer et former régulièrement les députés sur les questions de déontologie, de conflits d'intérêts et de prévention de la corruption dans leurs propres rangs est souligné ci-après (paragraphe 32). La forme de cette communication et de ces activités de formation devrait permettre d'expliquer des notions de déontologie de base mais aussi d'améliorer la compréhension des règles, politiques et lois applicables et de contribuer à développer la capacité à appliquer le Code aux activités parlementaires ordinaires. Il serait aussi souhaitable que les programmes de communication et de formation soient régulièrement réexaminés et remis à jour afin qu'ils restent actuels, adaptés et efficaces.

---

<sup>21</sup> La Loi relative au règlement intérieur donne d'autres indications sur la procédure applicable à la levée de l'immunité des députés et sur le périmètre du contrôle exercé par le *Milli Majlis* lorsque des décisions de ce type doivent être prises. Voir Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur l'Azerbaïdjan du GRECO (Greco RC-I/II (2008) 4F).



#### IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION CHEZ LES JUGES

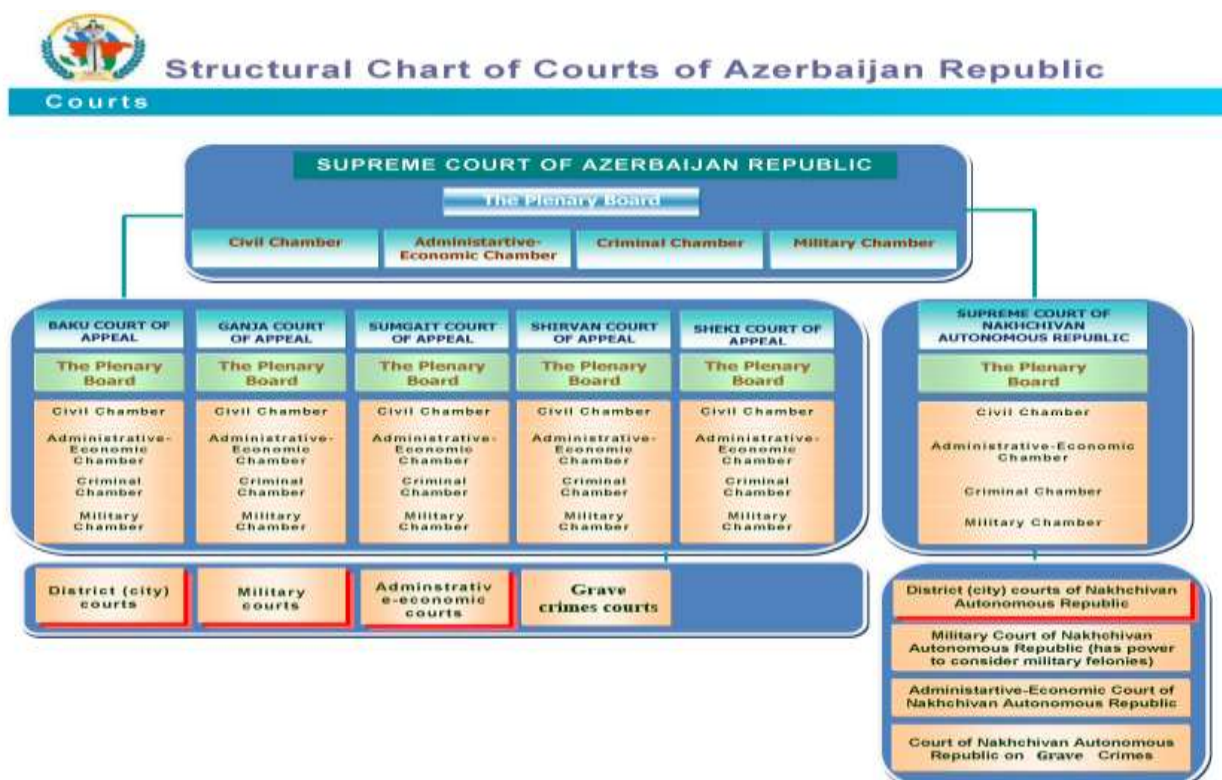
##### Aperçu du système judiciaire

45. En Azerbaïdjan, le pouvoir judiciaire – au sens étroit du terme<sup>22</sup> – est administré par la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, les tribunaux d’appel, les tribunaux de droit commun et les tribunaux spécialisés. Le système judiciaire et les procédures judiciaires sont établis dans la loi. La mise en place de tribunaux extraordinaires est interdite.

46. La Cour constitutionnelle comprend neuf juges, nommés pour un mandat non renouvelable de 15 ans. Elle peut être saisie par quiconque a été victime d’une atteinte à ses droits et libertés. La Loi de 2003 relative à la Cour constitutionnelle définit les activités de la Cour ainsi que le statut et les fonctions de ses juges. Les décisions de la Cour sont publiées et leur exécution est obligatoire.

47. Aux termes de la Loi relative aux tribunaux et aux juges (LTJ), le système judiciaire comprend des juridictions de compétence générale (district/locaux) et des juridictions spécialisées (délits et crimes graves, économiques, militaires et délits et crimes militaires graves). Le système judiciaire compte trois niveaux d’instances. Le premier niveau regroupe 86 tribunaux de district/locaux, 5 tribunaux pour les infractions graves, 6 tribunaux militaires et 7 tribunaux économiques. Les affaires sont entendues par un juge unique ou par une formation collégiale qui, dans les affaires pénales, peut aussi comprendre des juges non professionnels. Le deuxième niveau est constitué de 6 tribunaux d’appel (« tribunaux supérieurs ») et le troisième niveau – la Cour suprême – est la juridiction la plus haute pour les affaires civiles, pénales, économiques et militaires. Elle vérifie les décisions des tribunaux d’appel et clarifie la pratique judiciaire. Les tribunaux de la République autonome du Nakhitchévan (NAR) font partie du système judiciaire. La Cour suprême de la RAN sert de tribunal d’appel. Ses décisions sont examinées en cassation par la Cour suprême d’Azerbaïdjan.

48. On dénombre 524 juges, dont 461 hommes et 63 femmes et sur 74 présidents de tribunaux, 4 sont des femmes. Une vue d’ensemble du système judiciaire figure ci-dessous :



<sup>22</sup> Aux termes du chapitre VII de la Constitution, le ministère public est une composante du pouvoir judiciaire.

49. Les juges sont indépendants et ne sont liés que par la constitution et la loi<sup>23</sup>. Au rang des garanties statutaires figurent l'inamovibilité pendant la durée du mandat<sup>24</sup>, l'immunité, la sécurité et des conditions financières et sociales adaptées au poste. Les juges doivent être impartiaux, équitables, agir sur la base des faits et dans le respect de la loi. Ils ne sont pas autorisés à exercer une activité politique ni à adhérer à un parti politique. Toute ingérence directe ou indirecte dans l'administration de la justice constitue une infraction<sup>25</sup>. Les budgets des tribunaux de première instance sont gérés par le ministère de la Justice en consultation avec les différents présidents de tribunaux et l'avis du Conseil supérieur de la magistrature (voir ci-dessous) est sollicité. Les présidents de la Cour suprême et des tribunaux « supérieurs » élaborent leurs propres propositions budgétaires, lesquelles sont adressées directement au ministère des finances.

50. En janvier 2006, le Président de la République a signé un décret en faveur de la modernisation judiciaire et a ainsi lancé une nouvelle série de réformes judiciaires en Azerbaïdjan. Au cours des années qui ont suivi, de nouveaux tribunaux régionaux ont été mis en place, certains tribunaux militaires ont fusionné, le nombre de magistrats a augmenté de 50 % et une école de la magistrature a été créée et a ouvert ses portes. En outre, les enveloppes budgétaires des tribunaux ont augmenté, en particulier en vue d'y introduire les technologies les plus récentes (systèmes informatisés de gestion des documents et des affaires, réseaux informatiques entre les tribunaux, portail internet unifié et bases de données des décisions de justice). Le pays a aussi bénéficié d'un « Projet de modernisation judiciaire » mis en œuvre conjointement avec la Banque mondiale et du projet de « Renforcement de la réforme judiciaire dans les pays du Partenariat oriental » financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Toutefois, la vulnérabilité chronique du pouvoir judiciaire face à l'exécutif reste préoccupante<sup>26</sup>. Ce dernier exerce une influence non seulement sur le principal organe judiciaire autonome – le Conseil supérieur de la magistrature (voir ci-après), mais le Président garde aussi des pouvoirs décisifs en matière de nominations judiciaires et décide de l'organisation, de la localisation, de la compétence (y compris territoriale) et du nombre global de juges dans le pays<sup>27</sup>. Dans ses déclarations antérieures, le GRECO a souligné que l'indépendance et l'impartialité de la justice sont des principes fondamentaux dans un Etat régi par la primauté du droit. Elles profitent à la société dans son ensemble en protégeant le processus de décision judiciaire et, en fin de compte, sont la garantie d'un procès équitable. C'est pourquoi, le GRECO encourage l'Azerbaïdjan à prendre d'autres mesures énergiques pour garantir, dans le droit et dans la pratique, la pleine indépendance et impartialité des juges et du pouvoir judiciaire dans son ensemble, dans le cadre du système général d'équilibre des pouvoirs, en particulier en répondant aux sujets de préoccupation spécifiques exprimés dans les sections correspondantes du présent rapport.

### Organes judiciaires autonomes

51. Il existe deux associations professionnelles de juges : l'association professionnelle des juges des tribunaux de compétence générale et l'association professionnelle des juges des tribunaux spécialisés. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est le principal organe judiciaire autonome. Au titre de ses compétences, il assure l'organisation et le fonctionnement des tribunaux, propose le nombre de juges par

---

<sup>23</sup> Article 127 de la Constitution, article 100 de la Loi relative aux tribunaux et aux juges, article 25 du Code de procédure pénale et article 7 du Code de procédure civile.

<sup>24</sup> Le principe d'inamovibilité est visé aux articles 97 et 100 de la LTJ. Aux termes de l'article 97, un juge ne peut être muté à un autre poste sans son accord, sauf lorsqu'une telle mesure constitue une sanction disciplinaire.

<sup>25</sup> En application de l'article 286.1 du Code pénal.

<sup>26</sup> Voir aussi rapport de l'APCE sur « Le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan », 20 décembre 2012.

<sup>27</sup> Le Président de la République est doté de ces pouvoirs en vertu de l'article 109 (32) de la Constitution.

tribunal et décide de la sélection, de l'évaluation, de la promotion, de la mutation et des mesures disciplinaires à l'encontre des juges<sup>28</sup>. Les 15 membres du CSM sont nommés pour un mandat de 5 ans renouvelable une fois. Le CSM comprend les membres suivants : le Président de la Cour suprême (membre d'office) ; un juge nommé par la Cour constitutionnelle ; deux juges de la Cour suprême sélectionnés par cette cour parmi les candidats proposés par les associations de juges<sup>29</sup> ; deux juges de tribunaux d'appel sélectionnés par la Cour suprême parmi les candidats proposés par les associations de juges ; deux juges de tribunaux de district sélectionnés par le ministère de la Justice parmi les candidats proposés par les associations de juges ; un juge de la Cour suprême de la RAN sélectionnés par cette cour parmi les candidats proposés par les associations de juges ; le ministre de la Justice (membre d'office) et une personne nommée par ses soins ; une personne nommée respectivement par le Président de la République, par le Parlement et par le bureau du Procureur général ; et un avocat nommé par l'Ordre des avocats<sup>30</sup>. Les décisions du CSM sont adoptées, en règle générale, par scrutin découvert à la majorité simple d'au moins huit membres présents, le membre présidant la séance étant toujours le dernier à voter. Le président du CSM est élu parmi ses membres pour un mandat de cinq ans renouvelable. Depuis la création du CSM en 2005, la présidence relève du ministre de la Justice. La transparence des activités du CSM est assurée grâce à la diffusion de ses séances à la télévision nationale, à la participation de représentants de la société civile et l'accès aux procès-verbaux des séances et aux décisions prises sur le site web officiel de du CSM.

52. La mise en place d'un conseil de la magistrature indépendant, doté de garanties pour sa composition, ses attributions et son autonomie, est un bon moyen de garantir l'indépendance judiciaire, qui a été retenu par de nombreux Etats membres du GRECO. Toutefois, en Azerbaïdjan, le respect et le renforcement de l'indépendance judiciaire n'ont pas été inscrits aux objectifs du CSM<sup>31</sup>. En outre, la composition plurielle du CSM est dominée par des membres d'autres branches du pouvoir que le pouvoir judiciaire (8 membres sur 15), même si en application de la loi, neuf de ses membres doivent être des juges. Cette situation donne à l'exécutif des occasions – réelles ou perçues – d'exercer une influence indue, ce qui porte atteinte au statut du CSM en tant qu'institution indépendante, capable de défendre les valeurs et les principes fondamentaux de la justice<sup>32</sup>. Cette perception est amplifiée par la présidence constante du CSM par le ministre de la Justice et par l'engagement décisif du Président de la République sur les nominations judiciaires (ce point est examiné plus en détail ci-après). Compte tenu de son influence dans la sélection, la nomination, le plan de carrière et les mesures disciplinaires à l'encontre des juges, pour être légitime et crédible, le CSM exige d'être libre de toute influence indue des autres branches du pouvoir. Un moyen d'y parvenir consiste à prescrire que la majorité des membres du CSM soient des juges, nommés ou élus directement par leurs pairs, comme exigé par la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres sur les juges : Indépendance, efficacité et responsabilités. Aussi, toute la procédure de sélection, qui est inutilement complexe et comporte plusieurs niveaux<sup>33</sup>, gagnerait à être simplifiée et rationalisée. En conséquence, **le GRECO recommande i) que les objectifs de sauvegarde et de consolidation de l'indépendance judiciaire soient explicitement cités dans le mandat du Conseil supérieur de la magistrature**

---

<sup>28</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Loi relative au Conseil supérieur de la magistrature. Le mandat du CSM ne couvre pas la Cour constitutionnelle et ses juges.

<sup>29</sup> Dans ce cas comme dans d'autres, chaque association doit proposer deux candidats pour chaque poste.

<sup>30</sup> Les personnes nommées par les organes exécutifs compétents et par le Parlement doivent avoir un diplôme d'études supérieures en droit et plus de cinq ans d'expérience professionnelle.

<sup>31</sup> À savoir à l'article 1<sup>er</sup> de la Loi relative au Conseil supérieur de la magistrature, qui définit sa vocation. Même si l'article 11.0.7 cite la « mise en œuvre de mesures visant à garantir l'indépendance des juges et à prévenir les ingérences dans leurs activités » comme l'une des fonctions du CSM.

<sup>32</sup> La composition du CSM a aussi été critiquée dans le rapport déjà cité de l'APCE sur « Le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan » du 20 décembre 2012, voir paragraphes 145-147.

<sup>33</sup> A ce sujet, rien n'explique pourquoi les juges de cours d'appel qui souhaitent siéger au CSM doivent être nommés par la Cour suprême, sur proposition des deux associations de juges.

**(CSM) ; et ii) que le rôle du pouvoir judiciaire au sein du CSM soit renforcé, en particulier en disposant qu'au moins la moitié de ses membres doivent être des juges directement élus ou nommés par leur pairs et en veillant à ce que son président soit élu parmi ses membres juges.**

#### Recrutement, carrière et conditions de service

53. Les dispositions relatives au recrutement sont énoncées à l'article 126 (1) de la Constitution. Les candidats aux fonctions de juge doivent être des ressortissants azerbaïdjanais, être âgés d'au moins 30 ans, avoir le droit de vote, être détenteurs d'un diplôme d'études supérieures en droit et avoir une expérience professionnelle dans le domaine du droit d'au moins 5 ans. En règle générale, les hautes fonctions judiciaires (tribunaux d'appel, deux Cours suprêmes et Cour constitutionnelle) sont réservées à des personnes possédant une expérience d'au moins cinq ans en tant que juge de tribunal de première instance<sup>34</sup>. Toutefois, des spécialistes reconnus du droit, dotés d'une expérience d'au moins 20 ans comme praticiens du droit et d'une excellente moralité, peuvent faire l'objet d'un recrutement spécial et être directement nommés à de hautes fonctions sur proposition du CSM.

54. Les recrutements en début de carrière<sup>35</sup>, qui comportent des tests écrits et oraux, donnent lieu à la publication d'un avis. Ils sont encadrés par une Commission de sélection des magistrats nommée par le CSM pour un mandat de cinq ans<sup>36</sup>. Cette commission compte 11 membres : deux juges de la Cour suprême, trois juges de tribunaux d'appel, un juge de la Cour suprême de la RAN et un représentant, respectivement, du ministère de la Justice, du bureau du Procureur général, des membres du CSM, du Barreau et du monde universitaire. Les membres de la Commission qui ne sont pas juges doivent avoir un diplôme d'études supérieures en droit et plus de cinq ans d'expérience dans le domaine du droit. La présence de sept membres est nécessaire pour atteindre le quorum. Les décisions sont prises par scrutin découvert, à la majorité simple, et peuvent être contestées devant le CSM.

55. Les candidats aux fonctions de juges qui ont passé avec succès les tests doivent suivre un programme de formation d'une année au Centre de formation juridique du ministère de la Justice. Ce programme inclut des thèmes tels que les droits de l'homme, la lutte contre la corruption ou la déontologie judiciaire, mais aussi des stages dans les tribunaux. A la fin de formation et à l'issue d'une autre série de tests et d'un entretien, une liste des candidats les plus méritants et ayant obtenu les meilleurs résultats est dressée et transmise au CSM pour un entretien final et le choix des candidats dont la nomination sera proposée au Président de la République. La légalité des décisions prises par le CSM en matière de recrutement peut être contestée devant l'assemblée plénière de la Cour suprême. A l'époque de la visite, 2 600 praticiens du droit avaient pris part à une procédure de sélection, dont 307 ont été nommés juges (72 en 2013).

56. Dans la RAN, les juges des tribunaux généraux et spécialisés sont nommés par le Président de la République sur la base d'une proposition du président du Conseil suprême de la RAN (Parlement). Comme pour les juges de la Cour suprême de la RAN, ils sont nommés par l'Assemblée nationale (*Milli Majlis*) ayant été présenté par le Président de la République sur la base d'une proposition du président du Conseil suprême de la RAN.

57. Aucun problème particulier n'a été évoqué sur place concernant le système de recrutement initial des magistrats, lequel semble reposer sur les critères objectifs et transparents visés dans la Charte approuvée par la Commission de sélection des magistrats. La structure, la méthodologie et l'organisation du processus de sélection, de

---

<sup>34</sup> Article 93-4 de la LTJ.

<sup>35</sup> Régis par la LTJ, la Loi relative au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et les règles approuvées par ce dernier.

<sup>36</sup> Il est impossible de siéger à la fois dans cette commission et dans le CSM.

même que la collégialité de la prise de décision et la régularité de la procédure sont garanties par la Commission et le CSM, les critiques exprimées à l'égard de ce dernier au paragraphe 52 ci-dessus ayant été prises en compte. Par contre, les critères de recrutement à de hautes fonctions judiciaires se révèlent trop larges et doivent être affinés afin de reposer sur des facteurs objectifs, sur le mérite, sur l'intégrité et sur l'expérience. Plusieurs propositions allant dans ce sens sont faites au paragraphe 60 ci-dessous.

58. Les juges des tribunaux de district sont nommés par le Président de la République, sur recommandation du CSM. Les recrutements initiaux valent pour une durée de cinq ans, après quoi les compétences du juge sont évaluées par le CSM. Si elles sont jugées satisfaisantes, le mandat du juge est prolongé jusqu'à l'âge de la retraite (65 ans ou 70 ans dans des circonstances exceptionnelles)<sup>37</sup>. Les juges de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême, de la Cour suprême de la RAN et des tribunaux d'appel sont nommés par le *Milli Majlis*, sur recommandation du Président de la République. Les présidents des deux Cours suprêmes, des tribunaux d'appel et des tribunaux statuant sur les infractions graves sont nommés directement par le Président<sup>38</sup>, tandis que les présidents de tous les autres tribunaux, leurs adjoints et les présidents des collèges judiciaires sont nommés par le Président de la République, sur proposition du CSM. En règle générale, les présidents de tribunaux sont nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois.

59. Un pouvoir judiciaire indépendant, présidé par des juges insensibles à la corruption, à l'ingérence et aux pressions politiques, est une exigence fixée par la législation de l'Azerbaïdjan. Ceci étant, les informations recueillies par l'EEG tendent largement à indiquer que le pouvoir exécutif jouit de pouvoirs importants sur les nominations judiciaires, ce qui donne lieu à des soupçons de favoritisme politique et d'influence indue dans le cadre du processus de sélection. Les nominations sont décidées par le Président de la République seul (présidents des tribunaux d'appel, des tribunaux statuant sur les infractions graves et des deux Cours suprêmes) ou sur recommandation du CSM (tous les juges des tribunaux de district/régionaux et les autres présidents de tribunaux, leurs adjoints et les présidents des collèges judiciaires) qui, depuis ses débuts en 2005 a été présidé par le ministre de la Justice et s'appuie sur la majorité désignée par les branches du pouvoir autres que celle de la magistrature. Dans les cas où elles incombent au Parlement (juges des tribunaux d'appel, des deux Cours suprêmes et de la Cour constitutionnelle), les nominations judiciaires se font sur recommandation du Président, sans consultation d'un organe judiciaire. Leur légitimité est d'autant plus faible qu'il n'existe pas d'opposition parlementaire digne de ce nom, en mesure de contester les nominations inadéquates. Il est donc indispensable de revoir le système des nominations judiciaires afin qu'il soit dirigé avant tout par le pouvoir judiciaire lui-même et que des garde-fous soient mis en place, dans le cadre du système général d'équilibre des pouvoirs, pour protéger le processus de nomination contre toute influence indue. L'EEG s'inquiète aussi du fait que les juges soient initialement nommés pour un mandat de cinq ans. Une période d'essai aussi longue peut nuire à leur indépendance, car les juges pourraient avoir la sensation qu'ils doivent prendre une décision plutôt qu'une autre dans les affaires sur lesquelles ils ont à statuer. En outre, il manque des critères objectifs et transparents d'évaluation des juges en vue de leur nomination définitive. En conséquence, **le GRECO recommande de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire en i) consolidant le rôle du Conseil supérieur de la magistrature dans la nomination de toutes les catégories de juges et de présidents de tribunaux ; et en ii) écourtant sensiblement la période d'essai de cinq ans des juges et en faisant des nominations permanentes au poste de juge soumises à des critères clairs, objectifs et transparents.**

<sup>37</sup> La limite d'âge des juges de la Cour constitutionnelle est fixée à 70 ans. Ceux ayant atteint l'âge de la retraite continuent à exercer leurs fonctions jusqu'à la nomination d'un nouveau juge.

<sup>38</sup> En vertu de l'article 109 (32) de la Constitution.

60. Les compétences des juges sont évaluées par le CSM au moins une fois tous les cinq ans. Cette évaluation se fait sur la base de l'avis des présidents de tribunaux correspondants, y compris des présidents des tribunaux supérieurs, et des informations recueillies par le ministère de la Justice et le CSM<sup>39</sup>. Parmi les critères d'évaluation fixés par le CSM figurent le respect de trois dispositions précises du Code de déontologie judiciaire (voir ci-après), à savoir la priorité des fonctions judiciaires (article 3), l'équité et l'impartialité (article 4) et le renforcement des connaissances professionnelles (article 15). L'EEG estime que dans le contexte d'une évaluation régulière des compétences des juges, il serait utile de vérifier aussi l'observation d'autres règles de déontologie applicables aux activités, judiciaires et non judiciaires, en vertu du Code. Elle pense notamment aux dispositions du Code relatives à la défense de l'image de marque de la fonction judiciaire (article 5), à l'impartialité envers les proches (article 7), à l'indépendance judiciaire (articles 10 et 11), à l'interdiction d'entretenir des relations inappropriées avec les parties (article 13), à l'interdiction d'user de sa fonction judiciaire pour en tirer des avantages personnels (article 17) et à l'acceptation des cadeaux (article 18). À cette fin, **le GRECO recommande que dans le contexte de l'évaluation régulière des compétences des juges, l'ensemble des dispositions pertinentes du Code de déontologie judiciaire (à savoir les articles 5, 7, 10-11, 13, 17 et 18) soient prises en compte.**

61. Le mandat d'un juge prend fin dans les cas suivants : 1) démission, 2) révocation, 3) incapacité physique établie par un tribunal, 4) décès, 5) acte de disparition ou de décès établi par un tribunal, 6) incapacité à remplir les critères du recrutement 7) incompatibilités, 8) renonciation à la nationalité, acquisition d'une nationalité étrangère ou contraction d'obligations envers un Etat étranger, 9) incapacité à s'acquitter de ses fonctions du fait d'une longue maladie (plus de 6 mois) établie par une commission médicale spéciale rattachée au CSM, 10) fautes disciplinaires à deux reprises dans une année civile, et 11) infractions graves et multiples à la loi dans le cadre de l'examen d'une affaire. Les motifs (6) à (11) entraînent l'ouverture d'une procédure disciplinaire par le CSM, sur requête du président de la Cour suprême ou du ministère de la Justice. En présence des motifs (1) et (6) à (11), l'organisme de nomination doit mettre fin au mandat. Dans tous les autres cas, le mandat est révoqué par le CSM. Une décision de révocation d'un juge de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême ou d'un tribunal d'appel, qui est à prendre par le Parlement, nécessite une majorité de 83 voix, tandis que celle des autres juges exige une majorité de 63 voix.

62. Le salaire mensuel des juges est fixé à l'article 106 de la LTJ, comme suit : Président de la Cour suprême – 2 070 AZN / 1 960 EUR, présidents de la Cour suprême de la RAN et des tribunaux d'appel – 90 % du montant ci-dessus (1 760 EUR), président des tribunaux statuant sur les infractions graves, y compris en RAN – 80 % (1 570 EUR), présidents des autres tribunaux – 60 % (1 180 EUR), vice-présidents – 90 % du salaire du président de tribunal correspondant (1 060 EUR), présidents des formations collégiales des Cours suprême et des tribunaux d'appel – 85 % du salaire des présidents de tribunaux correspondants, juges de tous les autres tribunaux – 80 % du salaire du président de tribunal correspondant (950 EUR). Les juges touchent une augmentation équivalente à 15 % de leur salaire mensuel (ne pouvant pas excéder 45 %) toutes les cinq années de service et suite à l'obtention d'un diplôme de recherche. Une indemnité mensuelle non imposable leur est en outre versée : 25 % du salaire – Président de la Cour suprême, 20 % du salaire – juges de tribunaux d'appel, et 15 % du salaire – juges des tribunaux de district. Les juges nommés pour un premier mandat touchent un forfait équivalent à deux salaires mensuels la première année de service et à un salaire mensuel pour chacune des quatre années de service suivantes. L'indemnité de congé annuel s'élève à deux mois de salaire.

---

<sup>39</sup> Article 13 de la LTJ.

## Gestion des affaires et procédure judiciaire

63. Dans les tribunaux de droit commun de première instance, les affaires sont attribuées aléatoirement aux juges (de façon automatisée) sur la base d'un Code composé de leur prénom et de leur nom<sup>40</sup>, en tenant dûment compte du principe de répartition équitable du travail. Il est interdit de retirer une affaire à un juge pour la confier à un autre, sauf s'il existe des raisons justifiant son retrait ou sa récusation (voir ci-après). Les relations en marge de la procédure entre juges des trois instances concernant une affaire sont interdites<sup>41</sup>.

64. En règle générale, les affaires civiles doivent être examinées dans un délai de trois mois<sup>42</sup>, tandis que les affaires administratives ne sont soumises à aucune limite de délai. L'examen des affaires pénales dépend de la gravité des faits. Des procédures simplifiées (supposant l'absence d'enquête préliminaire) ont été mises en place pour les infractions présentant un faible danger social, telles que l'adoption illégale, la dégradation ou la destruction involontaire de biens, le non-paiement de crédit, la signature forcée de contrats, etc. Une audience préliminaire doit être fixée dans un délai de 15 jours suivant l'enregistrement d'une affaire pénale (dans le cas d'affaires complexes, ce délai peut être porté à 30 jours par une décision de justice) ou de 7 jours pour les procédures particulières en cassation ou les procédures accélérées<sup>43</sup>. En outre, en application de l'article 48 du Code de procédure pénale, intitulé « Garantir le bon traitement des affaires pénales », la procédure doit être ouverte et menée à son terme par le tribunal dans le délai prévu et de façon à protéger les personnes concernées contre tout retard inutile dans le rétablissement de leurs droits qui ont été violés. Les violations des droits de l'homme découlant de retards injustifiés sont examinées par le Commissaire aux droits de l'homme. Même si des retards de procédures injustifiés sont observés dans la pratique, ils ne donnent pas lieu à des sanctions disciplinaires particulières à l'encontre des juges concernés.

65. En application de l'article 127 (V) de la Constitution, les audiences sont publiques et ne peuvent se dérouler à huis clos que pour prévenir la divulgation de secrets d'Etat, professionnels ou commerciaux ou en vue de protéger la vie privée ou de famille<sup>44</sup>. Dans tous les cas, le verdict est prononcé en public. Les décisions rendues par les tribunaux de district qui sont entrées en vigueur doivent être publiées, tandis que celles rendues par la Cour de Cassation ou les tribunaux d'appel doivent être publiées dans un délai d'un mois et diffusées électroniquement.

## Principes éthiques et règles déontologiques

66. Les juges prêtent serment. L'obligation de s'abstenir d'actes préjudiciables à la fonction, à la réputation et à la dignité de juge est visée à l'article 127 de la Constitution et à l'article 99 de la LTJ. Les infractions à la déontologie judiciaire constituent un motif d'ouverture d'une procédure disciplinaire contre un juge<sup>45</sup>. Un Code de déontologie de la magistrature a été élaboré par les juges ainsi que par leurs associations professionnelles et approuvé par le CSM en 2007. Il présente un ensemble de principes éthiques et règles de conduite et comporte quatre parties : dispositions générales, règles relatives aux fonctions judiciaires, règles concernant les activités extrajudiciaires et utilité du Code dans l'évaluation des compétences des juges.

---

<sup>40</sup> Conformément à l'Instruction de 2007 relative au travail administratif dans les tribunaux de la République d'Azerbaïdjan.

<sup>41</sup> En application de l'article 31 du Code de procédure pénale.

<sup>42</sup> Il existe quelques exceptions, comme les litiges du travail, les litiges de pension alimentaire et les litiges entre une organisation publique et des citoyens concernant des actes ou décisions illicites d'agents de l'État, qui sont examinés dans un délai d'1 mois.

<sup>43</sup> Article 298 du Code de procédure pénale.

<sup>44</sup> Des dispositions correspondantes figurent aussi à l'article 12 de la LTJ, à l'article 27 du Code de procédure pénale et à l'article 10 du Code de procédure civile.

<sup>45</sup> Article 111-1 de la LTJ.

67. Les dispositions juridiques pertinentes et le Code de déontologie de la magistrature forment un cadre adapté et donnent le ton en matière d'éthique et de respect des règles au sein du pouvoir judiciaire. Toutefois, un environnement encourageant les comportements licites et éthiques n'est pas viable si les juges ne peuvent pas être conseillés sur les questions d'éthique et les pratiques contestables. Les informations fournies sur place concernant les moyens d'apporter une réponse aux questions des juges en matière d'éthique ont été relativement contradictoires. Si certains juges étaient certains de pouvoir trouver ce type de conseils directement auprès du CSM, d'autres n'ont pas semblé avoir connaissance de cette possibilité ou ont purement et simplement rejeté l'idée de demander conseil, considérant qu'un juge « doit agir en son âme et conscience » et « doit être apte à résoudre les dilemmes éthiques ». Apporter des conseils en matière d'éthique, en particulier au sein du pouvoir judiciaire, est considéré avoir des répercussions positives et durables sur la promotion de comportements éthiques et licites ainsi que des effets dissuasifs sur les pratiques de corruption. En Azerbaïdjan, l'institutionnalisation du conseil au sein du pouvoir judiciaire se justifierait, compte tenu de l'absence de contrôles sur les activités accessoires des juges (voir paragraphe 69), de la non-exécution de l'obligation de produire une déclaration de patrimoine (voir paragraphes 74-75) et des sanctions disciplinaires encourues par un juge, dont une révocation, en cas de non-respect des règles de déontologie. Il serait en outre opportun d'intégrer les règles de déontologie, les conflits d'intérêts et la déclaration de patrimoine à la formation continue des juges en tant que thématiques à part entières, puisque tel n'est pas le cas actuellement (voir paragraphe 83). En conséquence, **le GRECO recommande aux autorités i) la mise en place d'un système de conseil confidentiel en matière d'éthique et d'intégrité au sein du pouvoir judiciaire, qui serait centré plus particulièrement sur les activités accessoires des juges ; et ii) qu'une formation continue spécialisée sur les règles de déontologie, les conflits d'intérêts et la déclaration de patrimoine soit dispensée aux juges.**

#### Conflits d'intérêts

68. Dans le processus judiciaire, les conflits d'intérêts sont régis par la Constitution et la LTJ, ainsi que par les Codes de procédure pénale et civile. Ces dispositions imposent à un juge de se récuser dès lors que son impartialité est mise en question (voir ci-après). En dehors du processus judiciaire, la Loi de lutte contre la corruption (LLC) fixe des règles, entre autres, sur l'acceptation des cadeaux et la déclaration de patrimoine. Les infractions à la LLC sont passibles de sanctions administratives et disciplinaires. Différents aspects de la problématique des conflits d'intérêts sont en outre explicitement traités dans le Code de déontologie de la magistrature.

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

*Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation des fonctions*

69. Les fonctions de juges sont incompatibles avec toute autre activité rémunérée publique, privée, politique ou d'une autre nature, à l'exception des activités de recherche, pédagogiques et créatives<sup>46</sup>. Le non-respect de cette disposition est passible de sanctions disciplinaires et d'une révocation. Même si un juge a déjà été démis de ses fonctions pour avoir exercé des activités professionnelles, selon les informations recueillies par l'EEG il s'agissait d'un cas isolé et il n'y aurait pas de contrôle systématique des activités accessoires des juges, telles que les activités lucratives d'enseignement dans des universités privées. Compte tenu du fait que l'obligation faite aux juges de produire une déclaration de patrimoine n'est pas encore entrée en vigueur, des conseils et des

---

<sup>46</sup> Article 126 de la Constitution et article 104 de la LTJ.



éléments d'information à ce sujet seraient bienvenus, comme recommandé au paragraphe 67.

70. Tout comme les parlementaires, les juges détenant des intérêts financiers ne sont pas soumis à des restrictions, étant donné qu'ils auront à produire les informations correspondantes dans le cadre du régime de déclaration de patrimoine annuel, une fois que ce dernier sera entré en vigueur (voir ci-après). De même, les juges qui ne sont plus en service sont libres d'entreprendre une activité, rémunérée ou non, dans le secteur privé, compte tenu du fait qu'aucune restriction ne limite les activités qu'ils sont susceptibles d'exercer après avoir quitté leurs fonctions.

#### *Récusation et retrait*

71. Un juge ayant statué sur une affaire en première instance, en appel ou en cassation ne peut pas la rejurer devant une autre instance.<sup>47</sup> Si des doutes persistent sur son impartialité, il doit se retirer de la procédure. Dans une affaire pénale, un juge doit se récuser ou être dessaisi sur demande d'une des parties dans les cas suivants : a) il n'a pas été nommé juge légalement ; b) il n'est pas légalement habilité à entendre l'affaire pénale ; c) il est une victime, une partie civile, un défendeur à l'action civile ou leur représentant ou représentant légal dans la même affaire ; d) il peut être interrogé en tant que témoin dans la même affaire ou dans une affaire annexe ; e) il est déjà intervenu dans la même affaire ou dans une affaire annexe en tant que témoin, greffier, interprète, spécialiste ou expert ; f) il a pris part à l'audience de l'affaire ou d'une affaire annexe en tant que juge en première instance, en appel ou en cassation sur la base de nouveaux faits ; g) il a des affinités ou une autre relation de ce type avec une partie ou son représentant (légal) ; h) il existe des raisons de croire qu'il a un intérêt direct ou indirect dans l'affaire ou d'autres faits font douter de son impartialité<sup>48</sup>. Des règles similaires, énoncées dans le Code de déontologie, s'appliquent aux affaires de droit civil<sup>49</sup>.

#### *Cadeaux*

72. Comme dans le cas des parlementaires, l'article 8 de la LLC interdit aux juges de solliciter ou d'accepter, pour eux-mêmes ou pour autrui, des cadeaux susceptibles de les influencer ou de donner l'impression de les influencer dans l'exercice objectif et impartial de leurs fonctions ou de constituer ou de donner l'impression de constituer une récompense, hormis les cadeaux de petite valeur et les maques d'hospitalité classiques ne dépassant pas une valeur totale de 55 AZN / 60 EUR sur une période de 12 mois<sup>50</sup>. En outre, les juges ne doivent pas tirer de privilèges ou avantages injustifiés de l'exercice de fonctions officielles en lien avec la conclusion ou l'exécution de contrats publics avec des tiers. Les infractions à la LLC sont passibles de sanctions disciplinaires, civiles, administratives et pénales. Le fait d'accepter des cadeaux, récompenses, faveurs, avantages ou services dans le cadre d'une affaire est également explicitement interdit par le Code de déontologie de la magistrature. Les dispositions de l'article 311 du Code pénal interdisant d'accepter un pot-de-vin s'appliquent également. Pendant sa mission sur place, l'EEG a eu la sensation que les juges étaient conscients de la nécessité d'observer les dispositions applicables en la matière. Toutefois, compte tenu du fait que les juges sont perçus comme « touchés par la corruption », il semblerait justifié de conserver ce point sur la liste des priorités en matière de prévention de la corruption et de l'intégrer systématiquement au programme de formation continue, comme préconisé au paragraphe 67.

---

<sup>47</sup> Article 16 de la LTJ.

<sup>48</sup> Article 103 du Code de procédure pénale.

<sup>49</sup> En vertu de l'article 19 du Code de procédure civile.

<sup>50</sup> Voir « Prévention de la corruption des parlementaires ».

## Contact avec les tiers et informations confidentielles

73. Pendant qu'ils administrent la justice, les juges ne sont pas autorisés à exprimer leur opinion sur une affaire tant que la décision finale n'a pas été rendue. Il leur est interdit d'entretenir des relations en marge de la procédure avec les parties et de rencontrer toute personne ayant un lien avec l'affaire. L'obligation de confidentialité s'applique au délibéré, aux informations communiquées pendant les audiences à huis clos, aux données et documents confidentiels ainsi qu'aux secrets d'Etat (l'accès à ces derniers exige un engagement écrit avant le début de l'audience)<sup>51</sup>.

## Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

74. Tous les juges sont tenus de déclarer leur patrimoine, leurs revenus, leur passif et leurs intérêts à la Commission de lutte contre la corruption, dans les mêmes limites et selon les mêmes modalités que les parlementaires<sup>52</sup>. Comme dans le cas des parlementaires, l'absence de consensus du gouvernement sur le format du formulaire de déclaration de patrimoine à utiliser a nui à la mise en œuvre des règles relatives à la déclaration de patrimoine au sein du pouvoir judiciaire. Les informations à fournir dans les déclarations de patrimoine sont considérées privées et confidentielles. Comme dans le cas des parlementaires, le fait de recueillir ou diffuser illicitement ces informations constitue une infraction. Un juge coupable d'infractions aux dispositions relatives à la déclaration de patrimoine encourt des mesures disciplinaires, à savoir un rappel à l'ordre ou un blâme<sup>53</sup>.

75. Un système de déclaration de patrimoine efficace est un instrument puissant pour la prévention et la détection des actes de corruption, en particulier au sein du pouvoir judiciaire. Il est par conséquent difficile de comprendre que les règles relatives à la déclaration de patrimoine, adoptées officiellement en 2005 (qui s'appliquent aussi aux parlementaires), ne soient toujours pas entrées en vigueur au seul motif que le Cabinet des ministres n'est pas parvenu à un consensus sur le format du formulaire à utiliser. L'EEG estime qu'un retard aussi long soulève des doutes quant à la sincérité de la campagne de lutte contre la corruption menée par le gouvernement, mais prive aussi la législation de lutte contre la corruption de sa principale composante. Pour renforcer la confiance de l'opinion publique dans le système judiciaire et améliorer la transparence, le système de déclaration de patrimoine doit non seulement être mis en place rapidement mais aussi permettre au public d'avoir accès aux déclarations annuelles de toutes les catégories de juges. De même, la sanction disciplinaire du rappel à l'ordre ou du blâme ne peut pas être considérée suffisamment proportionnée et dissuasive pour les infractions graves aux règles relatives à la déclaration de patrimoine (telles que la non-production d'une déclaration ou la dissimulation de biens, par ex.). Qui plus est, comme l'autorité de surveillance compétente, à savoir la Commission de lutte contre la corruption, a été chargée de collecter et vérifier les déclarations de patrimoine d'un grand nombre d'autres fonctionnaires que les juges (environ 40 000 personnes au total)<sup>54</sup>, il est indispensable qu'elle soit dotée de ressources administratives et spécialisées suffisantes pour pouvoir assurer des contrôles périodiques de qualité. À la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande i) que le format du formulaire de déclaration de patrimoine à utiliser par les juges soit défini d'urgence et que la confidentialité des informations communiquées dans ces déclarations soit levée en tenant dûment compte du droit au respect de la vie privée et de la sécurité des juges et de leurs proches ; et ii) que le régime de déclaration du patrimoine applicable aux juges soit mis en vigueur (notamment en affectant des ressources administratives et spécialisées suffisantes à la Commission de lutte contre la corruption) accompagné de sanctions adéquates en cas**

<sup>51</sup> Articles 99 de la LTJ, 200 du CPP, 284 et 285 du CP et Code de déontologie de la magistrature.

<sup>52</sup> Voir ci-dessus « Prévention de la corruption des parlementaires ».

<sup>53</sup> Article 6.3 de la LLC, lu conjointement avec les articles 111-1 et 112 de la LTJ.

<sup>54</sup> Voir article 3 (1) de la LARDIF.

**d'infractions aux règles et que les détails des sanctions imposées, y compris leur motif sous-jacent, soient rendus publics.**

Contrôle et mise en œuvre

*Contrôle du respect des règles relatives aux conflits d'intérêt et des règles de déontologie*

76. Les présidents de tribunaux sont chargés de vérifier que les juges respectent leur Code de déontologie, dont plusieurs dispositions servent de critères pour l'évaluation des compétences des juges réalisée tous les cinq ans par le CSM. En outre, le ministère de la Justice est habilité à encourager la discipline de travail dans les tribunaux de première et deuxième instance et à demander l'ouverture de procédures disciplinaires auprès du CSM. En cas de défaillance du président d'un tribunal de première instance ou de son adjoint, le ministre peut temporairement confier ses fonctions à un autre juge du même tribunal ou d'un autre tribunal<sup>55</sup>.

77. Dans le cadre du processus judiciaire, la mise en œuvre des règles relatives aux conflits d'intérêts doit être assurée, selon le cas, par le président de tribunal concerné, par un collège de juges, par un juge ou le président d'un tribunal d'appel ou par le président de la Cour suprême. En dehors du processus judiciaire, cette mission est confiée à la Commission de lutte contre la corruption.

78. Les juges encourent des sanctions disciplinaires dans les cas suivants : infractions graves et multiples à la loi dans le cadre de l'examen d'une affaire, infractions aux règles de déontologie, infractions disciplinaires graves, non-respect des règles relatives à la déclaration de patrimoine, commission d'actes de corruption visés à l'article 9 de la LLC (voir ci-dessus) et actes préjudiciables à leur réputation. Les sanctions prévues sont les suivantes : rappel à l'ordre, blâme, rétrogradation, mutation et révocation. Une procédure disciplinaire peut être ouverte à la suite d'un dépôt de plainte par une quelconque personne, d'informations publiées dans les médias, d'infractions à la loi constatées lors de l'évaluation d'un juge ou de la préparation de la synthèse de la pratique judiciaire, d'infractions à la loi identifiées par une juridiction supérieure ou énoncées dans les décisions spéciales d'une juridiction supérieure concernant un juge particulier (par exemple lorsque des infractions graves aux règles de procédure sont constatées lors du réexamen d'une affaire), de décisions de la Cour constitutionnelle ou de la Cour européenne des droits de l'homme et d'informations recueillies par des personnes autorisées à déposer une demande auprès du CSM, à savoir les présidents des deux Cours suprêmes et des tribunaux d'appel et le ministère de la Justice. En outre, quiconque le souhaite peut envoyer une plainte directement au CSM.

79. Les procédures disciplinaires sont ouvertes et conduites par le CSM. Un délai de prescription d'un an s'applique à compter de la détection de l'infraction et de trois ans à compter du moment où elle a été commise. La décision de donner suite à une demande doit être prise dans un délai de deux mois, après quoi le CSM dispose d'un délai de trois mois pour examiner le dossier en présence du juge concerné et d'un juge rapporteur nommé parmi les membres du CSM. Seuls les membres du CSM qui sont juges, à l'exception du président de la Cour suprême et du juge rapporteur, ont le droit de vote. Les décisions sont prises par un vote à majorité simple. Le quorum est considéré atteint lorsqu'au moins cinq membres ayant le droit de vote sont présents. Un membre du CSM dont l'impartialité est contestée peut se récuser ou doit être dessaisi. La décision de principe doit être annoncée immédiatement, et la décision motivée doit être préparée dans un délai de 10 jours. Un processus décisionnel similaire s'applique pour l'examen des demandes de révocation et l'ouverture des procédures pénales à l'encontre de juges (voir ci-après). La décision du CSM peut être contestée, dans un délai de 20 jours suivant sa réception, devant l'assemblée plénière de la Cour suprême sur des points relevant de

---

<sup>55</sup> Articles 24, 41, 46 et 86 de la LTJ.

la bonne application du droit. Les juges de la Cour suprême qui ont pris part au vote du CSM doivent s'abstenir de tout vote sur les mêmes points. L'ensemble des décisions du CSM en matière de procédures disciplinaires sont présentées aux médias et publiées dans le journal du ministère de la Justice « *Légalité* ». Les décisions, y compris les avis minoritaires, sont publiées dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle elles prennent effet. Ces dernières années, des procédures disciplinaires ont été conduites à l'encontre de 18 juges pour des faits de corruption. 5 d'entre eux ont été révoqués, 3 ont été rétrogradés, 2 ont été mutés et 7 ont reçu un blâme.

80. Comme indiqué précédemment, le droit de demander l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge est actuellement réservé aux présidents de la Cour suprême, de la Cour suprême de la RAN et des tribunaux d'appel ainsi qu'au ministère de la Justice<sup>56</sup>. Il serait toutefois raisonnable de conférer les mêmes droits aux présidents de tribunaux de première instance, compte tenu du fait qu'ils sont chargés de vérifier la bonne mise en œuvre des règles de déontologie et des règles relatives aux conflits d'intérêts. En conséquence, **le GRECO recommande aux autorités d'envisager d'autoriser les présidents de tribunaux de première instance à déposer auprès du Conseil supérieur de la magistrature des demandes d'ouverture de procédures disciplinaires à l'encontre de juges de leur juridiction.**

#### *Immunité judiciaire*

81. Tous les juges jouissent d'une immunité en vertu de l'article 128 de la Constitution. Un juge ne peut être tenu responsable des dommages subis par une partie par suite d'une erreur judiciaire<sup>57</sup>. De même, un juge ne peut être arrêté ou mis en détention et subir une fouille, un interrogatoire ou des poursuites pénales sans l'autorisation du CSM, à moins d'avoir été appréhendé en flagrant délit, dans quel cas le Procureur général doit soumettre une demande au CSM, qui doit y répondre dans les 24 heures. Dans les autres cas, par ex. lorsque le recours à des techniques spéciales d'enquête est nécessaire pour perquisitionner le bureau ou le domicile d'un juge, une demande doit être émise et examinée dans un délai de 10 jours. Des poursuites pénales ne sont possibles qu'avec l'accord du CSM. Lorsqu'elles sont autorisées, elles doivent être exécutées dans le respect du Code de procédure pénale. Le mandat du juge concerné est alors suspendu. En outre, lorsqu'un juge a commis un crime, le Président de la République peut faire une déclaration devant le Parlement et demander sa révocation en vertu des conclusions de la Cour suprême qui doivent lui avoir été remises dans un délai de 30 jours.

82. La réussite d'une enquête sur de possibles faits délictueux, dont des actes de corruption, et la probabilité de poursuites pénales consécutives dépendent presque entièrement de la qualité des éléments de preuve et de la rapidité à laquelle ils sont recueillis, notamment par le recours à des techniques spéciales d'enquête. C'est pourquoi, l'utilisation de ces techniques est largement considérée comme un instrument efficace contre les actes de corruption. Les interlocuteurs rencontrés sur place par l'EEG ont critiqué la durée excessive du délai prescrit pour l'examen des demandes de levée d'immunité d'un juge déposées par le Procureur général auprès du CSM (10 jours), indiquant que ce délai avait empêché la collecte rapide et efficace de preuves dans des affaires pénales de corruption et des suggestions ont été faites pour que sa durée ne dépasse pas 72 heures. C'est pourquoi, **le GRECO recommande que le délai d'examen d'une demande de levée d'immunité d'un juge déposée par le Procureur général auprès du Conseil supérieur de la magistrature (hormis en cas de flagrant délit) soit sensiblement revu à la baisse.** Le GRECO se félicite par ailleurs de l'intention des autorités de limiter l'immunité des juges dans le cadre du plan d'action de lutte contre la corruption 2012-2015. Il soutient pleinement cette initiative,

---

<sup>56</sup> Article 112 de la LTJ.

<sup>57</sup> Article 101 de la LTJ.

étant fermement convaincu que les juges ne devraient pas être au-dessus de la loi mais soumis au même Code pénal que les autres citoyens. Compte tenu du fait que le système d'immunités a été minutieusement analysé dans son Rapport de Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints sur l'Azerbaïdjan<sup>58</sup>, le GRECO s'abstient de formuler une recommandation distincte à ce sujet.

#### Formation, conseil et sensibilisation

83. Les juges sont tenus de développer continuellement leurs connaissances et compétences professionnelles<sup>59</sup>. La responsabilité générale de la formation des candidats et des juges de tribunaux de première instance incombe au ministère de la Justice et à son centre de formation juridique. En 2012-2013, des sessions de formation destinées aux candidats à la fonction de juge ont été organisées sur des thématiques telles que « la notion de corruption et son interprétation », « les relations mutuelles entre autorités répressives dans la lutte contre la corruption » et « la lutte contre le blanchiment de capitaux ». Pendant leur premier mandat de cinq ans, tous les juges suivent une formation obligatoire au moins une fois par an. Tous les autres juges ont accès, chaque année, à environ 20 cours facultatifs, qui leur sont proposés par l'école de la magistrature. Les programmes annuels sont élaborés en fonction des besoins des juges. Les cours dispensés dans le passé ont porté, par exemple, sur « les particularités des infractions de corruption », « les infractions de corruption et les sanctions encourues » ou « les facteurs favorables à la corruption dans la procédure judiciaire et les mesures de prévention correspondantes ». En 2011, une conférence internationale sur « la compétence, l'indépendance, l'impartialité, la transparence et l'efficacité – les réformes judiciaires et juridiques qui s'imposent aujourd'hui en Azerbaïdjan » a été organisée. Elle était centrée sur la conduite des juges à titre personnel et professionnel. Par ailleurs, en 2013, les présidents de tribunaux ont été formés à différents « aspects de la déontologie des magistrats ». Ce paragraphe doit être lu conjointement avec le paragraphe 67, qui traite du conseil et de la formation à destination des juges.

84. Des informations sur la conduite attendue des juges sont régulièrement diffusées au public par le biais des médias, de services d'information et sur le site internet du CSM. En application du Code de déontologie de la magistrature, les juges doivent respecter le devoir qu'ont les représentants des médias de masse d'informer le public sur les activités judiciaires, avec certaines réserves.

---

<sup>58</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2005\)5\\_Azerbaijan\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2005)5_Azerbaijan_FR.pdf)

<sup>59</sup> Article 15 du Code de déontologie de la magistrature.

## **V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION CHEZ LES PROCUREURS**

### Vue d'ensemble du ministère public

85. Le ministère public est une institution constitutionnelle qui conduit les enquêtes judiciaires, exerce les poursuites pénales, vérifie l'application et l'exécution des lois par les services en charge des enquêtes et des opérations, représente l'Etat en justice, fait office de plaignant dans les affaires civiles, économiques et administratives et fait appel des décisions de justice<sup>60</sup>. En sa qualité d'organe judiciaire, le ministère public est indépendant. Le Procureur général rend compte de son action au Parlement et au Président de la République : il informe, une fois par an, le Parlement des activités du ministère public, exception faite des affaires en cours d'instruction, et communique systématiquement les mêmes informations au Président (une fois par an et sur demande), y compris en ce qui concerne les affaires en cours d'instruction.

86. Le fonctionnement du ministère public, les obligations et droits des procureurs et les conditions de service sont régis par la Loi de 1999 relative au ministère public (LMP) et la Loi de 2001 sur le service au sein du ministère public (LSMP). Le ministère public est structuré suivant la division administrative de l'Etat et la localisation des garnisons militaires. Il comprend 62 bureaux territoriaux (de district/locaux) et 10 bureaux spécialisés (transport et affaires militaires). Il fonctionne suivant les principes d'une gestion unique et centralisée, ce qui entraîne la subordination des procureurs territoriaux et spécialisés au Procureur général.

87. Les procureurs sont répartis en deux catégories : ceux qui conduisent les enquêtes judiciaires et ceux qui remplissent les fonctions de procureur et portent les affaires publiques ou semi-publiques en justice<sup>61</sup>. Les derniers sont employés par le Département des poursuites publiques, dont la structure interne reflète celle des tribunaux, avec des divisions de procureurs des tribunaux d'appel, de procureurs des tribunaux statuant sur les infractions graves et de procureurs des tribunaux de district/locaux. Le ministère public comprend en outre le bureau du Procureur général et son service de lutte contre la corruption (qui rend annuellement compte de ses actions au Président de la République et à la Commission de lutte contre la corruption), le bureau du procureur militaire et le bureau du procureur de la République autonome du Nakhitchévan (NAR). L'ouverture et la fermeture de bureaux ainsi que la définition de la structure et du nombre d'agents du bureau du Procureur général relèvent des prérogatives présidentielles<sup>62</sup>. On dénombre 994 procureurs, dont 952 hommes et 42 femmes. Sur les 219 directeurs de bureau, aucun n'est une femme.

88. En application de l'article 36 de la LMP, les procureurs sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. Les relations hiérarchiques au sein du ministère public sont régies par le Code de procédure pénale, la LMP et la LSMP. Les procureurs ne peuvent recevoir des instructions que de leurs supérieurs et du Procureur général et sont tenus d'exécuter toutes les instructions licites qu'ils reçoivent. Les procureurs principaux peuvent remplir les fonctions de leurs subordonnés et abroger, annuler, modifier ou remplacer leurs décisions ou actes. L'obligation de motiver les instructions et de les fournir par écrit n'est pas prescrite par la loi mais serait respectée dans la pratique. Des instructions sont également données oralement, sans qu'il soit nécessaire de les communiquer aussi par écrit. Des restrictions, influences et menaces, directes ou indirectes, de même qu'une ingérence injustifiée dans les activités licites du ministère public et des procureurs sont interdites et passibles de poursuites prévues par la loi<sup>63</sup>. Il est interdit aux procureurs d'exercer des activités politiques et d'adhérer à des partis politiques.

---

<sup>60</sup> Article 133 (I) de la Constitution et article 4 de la Loi relative au ministère public.

<sup>61</sup> En vertu de l'article 7.0.23 du Code de procédure pénale.

<sup>62</sup> Article 8 de la LMP lu conjointement avec l'article 109 (32) de la Constitution.

<sup>63</sup> Articles 7 et 36 de la LMP.

89. La Commission collégiale du bureau du Procureur général est un organe consultatif, dont la composition est approuvée par le Président de la République. Elle est présidée par le Procureur général et comprend ses substituts et d'autres membres d'office expérimentés. Cette commission examine, entre autres, les principales tendances dans les activités du ministère public, les conditions de lutte contre la criminalité, la discipline administrative et la gestion du personnel, les projets d'instructions et les lois. Les décisions sont adoptées par vote à la majorité. En cas d'avis divergents, le Procureur général rend une décision motivée. Les décisions de la commission ont un caractère contraignant pour l'ensemble du personnel et sont à la base des instructions du Procureur général. Des commissions de ce type ont aussi été mises en place au sein du bureau du procureur militaire, du bureau du procureur de la RAN et de certains bureaux du procureur locaux.

90. Le rôle central que le Président de la République joue dans l'organisation du ministère public, dans son fonctionnement général et dans le contrôle exercé sur cette institution est d'autant plus évident qu'il nomme le Procureur général et l'ensemble des procureurs principaux (voir ci-après). En conséquence, tous les autres pouvoirs qui lui sont conférés, comme le droit de prendre connaissance de l'état d'avancement de l'enquête ou des poursuites exercées dans une affaire donnée<sup>64</sup>, peuvent être perçus comme une ingérence dans l'autonomie du ministère public et dans l'indépendance des procureurs, ce qui crée le risque d'une influence injustifiée, d'instructions déguisées et de pressions indirectes. Compte tenu du fait que le ministère public azerbaïdjanais se présente comme une autorité indépendante, l'EEG considère qu'il est essentiel que dans l'exercice de ses fonctions, il soit – et soit perçu comme – réellement indépendant à l'égard du pouvoir exécutif, lequel doit avoir une influence minimale sur ces décisions. Dans le cas contraire, les allégations selon lesquelles les opposants politiques du pays sont pris pour cible et ne bénéficient pas de procédures régulières pourront être jugées dignes de foi. Cet aspect est d'autant plus important que les enquêtes judiciaires sur les actes de corruption, passive ou active, accomplis par des fonctionnaires (article 311 et 312 du Code pénal) relèvent de la compétence du ministère public, qui est également chargé d'examiner les accusations portées contre des personnes jouissant d'une immunité (dans ce cas, l'enquête est placée sous l'autorité du bureau du Procureur général) et les accusations concernant des délits ou crimes liés à des abus de pouvoir commis par le Président, des parlementaires, le Premier ministre, des juges, des fonctionnaires de police, des membres des forces de sécurité, des fonctionnaires de l'administration fiscale ou des fonctionnaires de l'administration douanière. Les inquiétudes quant à l'autonomie réelle du ministère public concernent aussi des aspects tels que l'ouverture et la fermeture des bureaux du procureur, qui sont actuellement régis par des décrets présidentiels plutôt que par des textes législatifs. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) que la Loi relative au ministère public soit revue afin d'éliminer les possibilités d'influence et d'ingérence indues dans l'instruction des affaires pénales à l'occasion du contrôle statutaire exercé sur les activités du Bureau du Procureur ; et ii) que l'ouverture, la fermeture et la structure organisationnelle de base de tous les bureaux du procureur soient régies par la loi.**

#### Recrutement, carrière et conditions de service

91. Les dispositions relatives au recrutement des procureurs sont énoncées à l'article 29 de la LMP et à l'article 4 de la LSMP. Les candidats doivent avoir la nationalité azerbaïdjanaise, être titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur en droit, avoir le droit de vote et posséder les compétences professionnelles requises. En règle générale, les personnes ayant une expérience d'au moins cinq ans au sein du ministère public peuvent être nommées procureurs. Les nominations aux postes à responsabilités

---

<sup>64</sup> En outre, il semble y avoir une contradiction entre les dispositions de la LMP qui autorise le Président de la République à se familiariser avec les affaires pénales visées par l'enquête et les dispositions du Code de procédure pénale, qui contient une liste des personnes disposant d'un tel droit, le président de la République ne faisant pas partie de cette liste.

sont réservées aux personnes de plus de 30 ans. La procédure de recrutement est régie par le décret présidentiel n° 509<sup>65</sup> sur les « règles relatives au recrutement des membres du ministère public » et par l'ordonnance n° 10/01-11/410-k<sup>66</sup> du Procureur général sur les « règles pour un recrutement efficace de candidats au sein du ministère public ». Les dispositions de la Loi sur la fonction publique, en particulier celles concernant le recrutement efficace et transparent ainsi que les évaluations régulières, s'appliquent également<sup>67</sup>.

92. Les vacances pour des postes de début de carrière donnent lieu à la publication d'une annonce dans les médias. La sélection initiale est opérée par un jury spécial constitué de sept membres, dont d'éminents juristes et universitaires, nommés par le Procureur général. Le concours comprend quatre épreuves, dont deux épreuves écrites et un entretien. Les candidats retenus suivent une formation obligatoire d'une année au centre d'études professionnelles du bureau du Procureur général et une année de stage au sein du ministère public, après quoi ils peuvent prétendre à un recrutement définitif. Au moment du recrutement, une vérification du casier judiciaire et des précédentes expériences professionnelles est réalisée pour évaluer l'intégrité des candidats. Pendant le stage, ces mêmes candidats sont soumis à un contrôle du service de sécurité intérieure du département de lutte contre la corruption.

93. Parmi les candidats employés au ministère public, ils sont environ 1% à être recrutés par la Commission de contrôle directement dans d'autres services répressifs et à contourner la procédure de recrutement standard. Malgré leur nombre relativement faible, ces nominations – qui peuvent se révéler nécessaires du fait de besoins opérationnels spécifiques ou autres – peuvent être perçues comme le résultat d'une décision arbitraire et de favoritisme plutôt que de reposer sur des qualifications, des connaissances et des compétences objectives, transparentes et vérifiables. Comme le système de recrutement initial a été jugé plutôt efficace et s'est révélé performant, l'introduction d'une procédure et de critères spécifiques pour la nomination d'agents d'autres services répressifs au sein du ministère public contribuerait à maintenir son image et sa réputation. En conséquence, **le GRECO recommande de fixer et de communiquer au public une procédure et des critères objectifs et transparents de nomination d'agents d'autres services répressifs au sein du ministère public.**

94. Le Procureur général est nommé par le Président avec l'accord de l'Assemblée<sup>68</sup>. Ses substituts, les procureurs spécialisés en chef et le procureur en chef de la RAN sont nommés par le Président sur recommandation du Procureur général, tandis que les procureurs territoriaux et spécialisés sont nommés par le Procureur général, avec l'accord du Président<sup>69</sup>. Le mandat est de cinq ans, renouvelable une fois.

95. Les procureurs peuvent prétendre à une promotion après une expérience fructueuse d'une ou deux années, en moyenne, à un grade particulier. Les candidatures aux postes vacants sont gérées par le service du personnel du bureau du Procureur général, qui fait des propositions au Procureur général en fonction d'indicateurs de performance<sup>70</sup> des candidats et de l'appréciation de leur supérieur. Tout changement de poste (promotion, mutation, rétrogradation ou révocation) doit être officialisé dans une décision écrite et motivée du Procureur général.

---

<sup>65</sup> Publié le 19 juin 2001.

<sup>66</sup> Publiée le 3 décembre 2012.

<sup>67</sup> Voir article 2.2 de la LSMP.

<sup>68</sup> Article 133 (III) de la Constitution.

<sup>69</sup> Article 133 (IV-V) de la Constitution.

<sup>70</sup> Par exemple, aux termes de l'article 11.3 de la LSMP, lorsqu'un procureur bénéficie d'une promotion à un grade donné, sa diligence, ses qualifications professionnelles, la qualité de son travail et ses qualités personnelles sont pris en compte.



96. L'EEG tient à souligner que toutes les nominations à des postes à responsabilités au ministère public sont placées sous l'autorité du Président de la République<sup>71</sup>, comme le sont – indirectement – toutes les autres nominations décidées par le Procureur général avec son accord. Un avis de vacance n'est pas publié pour les postes des niveaux intermédiaire et supérieur. Dans ce cas, une présélection est opérée par le service du personnel du bureau du Procureur général, souvent sans que des candidats remplissant les conditions requises ne le sachent. L'importance pour le ministère public d'être indépendant et d'être perçu en tant que tel a été relevée précédemment. Dans ce contexte, des procédures de nomination performantes et transparentes, telles que visées expressément dans la Loi sur la fonction publique, sont déterminantes. S'il est respecté au niveau de base, le principe de nominations performantes et transparentes est négligé aux niveaux supérieurs du système. C'est pourquoi, un réexamen des pratiques en vigueur s'impose pour rétablir le respect des règles. En conséquence, **le GRECO recommande i) que toutes les vacances à des postes à responsabilités au ministère public donnent lieu à la publication d'un avis et que leur accès soit soumis à des critères objectifs et transparents ; et ii) d'envisager de confier à un organe composé d'une majorité de personnes n'ayant pas de liens avec l'exécutif le soin d'évaluer et de proposer des candidats remplissant les conditions requises pour occuper des postes à responsabilités.** A ce propos, les autorités pourraient envisager la mise en place d'un conseil des procureurs composés non seulement de procureurs de tous niveaux mais également d'autres acteurs tels que des avocats ou des académiciens juridiques. La mise en place de tels conseils est de plus en plus répandue dans les systèmes politiques des Etats.<sup>72</sup>

97. Contrairement aux procureurs principaux, l'ensemble des procureurs de district/locaux sont évalués tous les cinq ans par des commissions d'attestation composées de procureurs représentant le bureau du Procureur général, le bureau du procureur militaire, le Bureau du Procureur de Bakou et le Bureau du Procureur de la République autonome du Nakhitchévan (NAR), respectivement<sup>73</sup>. Cette évaluation repose sur 39 critères, dont la répartition interne des tâches, le niveau de criminalité dans le district/au niveau local, la dynamique de prévention de la criminalité, le résultat des poursuites judiciaires, la mise en œuvre du plan de travail, la qualité des rapports trimestriels / semestriels / annuels, l'exécution des instructions du Procureur général, l'enregistrement et l'examen des plaintes, l'enregistrement et le traitement des données concernant les infractions, la qualité du contrôle exercé sur les enquêtes, etc. Des vérifications facultatives peuvent être réalisées en cas de promotion anticipée, de rétrogradation, d'impossibilité d'exercer des fonctions, de négligence ou sur demande. Le ministère public est en outre soumis à des inspections internes effectuées par le service de la sécurité intérieure du département de lutte contre la corruption, qui doit communiquer les informations correspondantes au département d'analyse et d'organisation du bureau du Procureur général et qui est avant tout chargé d'enquêter sur les actes de corruption internes.

98. Les critères sur la base desquels tous les procureurs de district/locaux sont évalués tous les quatre ans ne comportent pas l'obligation de respecter les principes déontologiques et règles de conduite prescrits par le Code de déontologie des procureurs (voir ci-après). Or, ce Code autorise l'autorité d'évaluation la plus haute, à savoir la haute commission d'attestation, à examiner les infractions aux règles de déontologie et à demander aux autorités compétentes d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre de procureurs. En conséquence et compte tenu des qualités particulières exigées de la

---

<sup>71</sup> Le Procureur général est nommé par le Président, avec l'accord du Parlement, qui est contrôlé par le parti politique du Président.

<sup>72</sup> Voir le rapport de la Commission de Venise sur « les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public » ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?ref=cdl-ad\(2010\)040&lang=fr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?ref=cdl-ad(2010)040&lang=fr)).

<sup>73</sup> En vertu de l'Ordonnance n° 10/3 du Procureur général relative aux « règles de réalisation d'une évaluation » du 2 février 2011.

part des procureurs tout au long de leur carrière, intégrer aux évaluations périodiques une vérification de l'observation des règles de déontologie serait cohérent avec l'approche déjà suivie par les juges en application du Code de déontologie de la magistrature (voir paragraphe 60). Qui plus est, étant donné que la Loi sur la fonction publique établit l'évaluation des compétences comme l'un des principes fondamentaux de la fonction publique, il n'y a pas de raison que certaines catégories de procureurs, tels que les procureurs spécialisés ou les procureurs principaux, en soient dispensés. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) que le respect du Code de déontologie des procureurs soit vérifié dans le cadre des évaluations périodiques des compétences des procureurs ; et ii) que toutes les catégories de procureurs soient soumises à une évaluation périodique des compétences.**

99. Les motifs de révocation d'un procureur sont les suivants : 1) incapacité à s'acquitter de ses fonctions officielles du fait d'une longue maladie (plus de 6 mois) établie ; 2) inaptitude au poste établie par la commission d'attestation ; 3) infractions graves et systématiques aux règles disciplinaires ; 4) incompatibilités (voir ci-après) ; 5) démission ; 6) décision judiciaire ou instruction lui imposant de suivre un traitement médical ou classement d'une procédure pénale à son encontre pour des motifs n'ouvrant pas droit à réintégration ; 7) incapacité partielle ou totale établie par un tribunal ; 8) incapacité à remplir les critères de recrutement ; 9) décès ou acte de disparition ou de décès établi par un tribunal. Les révocations peuvent être contestées devant un tribunal comme toute autre question en matière d'emploi. L'âge de la retraite est fixé à 60 ans mais peut, sur instruction du Procureur général, être porté à 65 ans par périodes successives d'un an. Toutefois, cette règle ne s'applique pas aux procureurs nommés par le Président de la République, qui ne sont soumis à aucune limite d'âge<sup>74</sup>.

#### *Salaires et avantages*

100. Le salaire de base d'un procureur est fixé en fonction de son grade. Le salaire du Procureur général s'élève à 1 785 AZN / 1 680 EUR et celui des procureurs en début de carrière à 630 AZN / 600 EUR. Les salaires varient suivant le nombre d'années de service, la catégorie de service, le grade, le niveau du service employeur (district/local) et la taille de la population couverte (inférieure à 80 000 habitants, comprise entre 80 000 et 150 000 habitants et supérieure à 150 000 habitants). Les salaires au bureau du Procureur général et au service de la sécurité intérieure du département de lutte contre la corruption sont supérieurs à ceux versés dans les bureaux de district/locaux. Les procureurs ont en outre droit au paiement de leurs heures supplémentaires, à une indemnité de dépaysement, à une indemnité journalière, au remboursement de leurs frais de déplacement et à une aide financière annuelle d'un montant équivalent à au moins deux mois de salaire. Un logement de fonction est mis à leur disposition par l'organe exécutif local compétent pour toute la durée de leur période de service.

101. En outre, aux termes de la LMP et de la LSMP, les procureurs peuvent bénéficier de « mesures d'encouragement » pour des résultats exceptionnels, une carrière longue et exemplaire ou d'autres services<sup>75</sup>. La liste de ces mesures comprend la reconnaissance des services rendus, une prime, un cadeau de valeur, un certificat d'honorabilité, un insigne ou une décoration et l'accès accéléré à un rang spécial. Ces mesures sont prises par le Procureur général (qui peut déléguer cette compétence, dans certaines limites, à d'autres procureurs principaux) et sont officialisées par écrit. Toutefois, il n'existe pas de lignes directrices ou critères internes précisant quels types de mesures doivent être appliqués dans quelles circonstances. Par exemple, l'EEG a été informée qu'il était courant que des déplacements professionnels incessants soient compensés par une prime (à ne pas confondre avec une indemnité journalière). L'EEG considère qu'un système de mesures incitatives propice à motiver des performances exceptionnelles est essentiel au

---

<sup>74</sup> Article 32.3 de la LSMP.

<sup>75</sup> Voir article 32 de la LMP et article 23 de la LSMP.

bon fonctionnement du ministère public. Cela étant, le risque que cela conduise à des comportements contraires à l'éthique et à des actes de corruption est grand en l'absence de critères objectifs et transparents. En conséquence, **le GRECO recommande que l'application des « mesures d'encouragement » au sein du ministère public (et en particulier des primes) soit encadrée par des critères objectifs et transparents.**

#### Gestion des affaires et procédure judiciaire

102. Les affaires pénales sont affectées aux procureurs conformément aux dispositions du CPP et de l'ordonnance du Procureur général relative aux « mesures visant à la bonne affectation des affaires pénales soumises à des poursuites publiques ou à des poursuites publiques-privées »<sup>76</sup>. Cette dernière indique que les affaires sont attribuées en fonction de la charge de travail, du nombre et de l'envergure des affaires, des autres dossiers traités et du niveau de connaissances et de compétences professionnelles du procureur.

103. Pendant la procédure préliminaire, les procureurs sont tenus de se baser sur les résultats de l'examen de l'ensemble des éléments de l'affaire et d'agir uniquement en vertu de la loi et selon leur conscience. Ils peuvent ouvrir une procédure pénale dès lors qu'il existe des raisons suffisantes de le faire et exercer les prérogatives d'enquêteur, conduire l'enquête eux-mêmes ou la déléguer à un agent chargé des enquêtes préliminaires. Les procureurs sont aussi chargés des aspects procéduraux et de veiller à ce que l'enquête soit menée dans le respect de la législation applicable. En application de l'article 84.4 du CPP, un procureur qui a conduit l'enquête dans une affaire pénale ou qui a géré ses aspects procéduraux (à savoir qu'il a supervisé l'enquête préliminaire et l'enquête) ne peut pas prendre part à l'audience de l'affaire en tant que procureur.

104. Dans l'exercice de ses fonctions de surveillance, un procureur peut valider les décisions des agents en charge de l'enquête préliminaire et prendre ses propres décisions, notamment pour ce qui est de l'ouverture ou de la clôture d'une procédure pénale. Il peut annuler la décision de l'agent en charge de l'enquête préliminaire et faire appliquer ses propres décisions. Le procureur principal peut confirmer la décision/instruction de son subordonné, la modifier ou l'annuler. A l'issue de l'enquête, le procureur doit approuver l'acte d'accusation et porter l'affaire devant le tribunal ou modifier ou renvoyer l'acte et l'affaire pénale à l'enquêteur avec ses instructions. Les actes et omissions d'un procureur peuvent être contestés auprès de son supérieur ou devant un tribunal.

105. Un procureur en charge d'une enquête doit suivre les instructions de son supérieur<sup>77</sup>. En cas de désaccord concernant la poursuite de la personne mise en cause, le choix des mesures restrictives, la classification de l'infraction, la nature de l'accusation, le classement de l'affaire ou son renvoi en jugement, le procureur doit soumettre des objections motivées à son supérieur, qui peut annuler ses instructions écrites ou confier la responsabilité de l'enquête à un autre procureur. De la même manière, si un enquêteur n'est pas d'accord avec les instructions/décisions d'un procureur, il peut envoyer ses objections motivées à un procureur principal, qui peut annuler les instructions écrites de son subordonné ou confier l'affaire à un autre enquêteur. Une objection enregistrée ne suspend pas l'exécution de l'instruction.

106. Des garanties en faveur du traitement des affaires sans retard injustifié sont énoncées dans le CPP. Pendant la procédure préliminaire, la durée de chaque phase de l'enquête est fixée (deux, trois ou quatre mois selon la gravité de l'infraction) et ne peut pas être prolongée plus de trois fois, à condition que la durée totale de l'enquête ne dépasse pas le délai établi pour chacune des quatre catégories d'infractions. Le non-

---

<sup>76</sup> Publiée le 27 janvier 2005.

<sup>77</sup> Article 84.8 du CPP.

respect des délais et les fautes qualifiées d'abus de fonction en vertu de l'article 308 du Code pénal constituent des infractions disciplinaires graves, passibles pour le procureur concerné d'une suspension, d'une rétrogradation ou d'une révocation.

### Principes éthiques et règles déontologiques

107. Les procureurs prêtent serment au début de leur carrière et sont soumis à deux ensembles de règles énonçant des principes déontologiques et des règles de conduite : la Loi de 2007 sur les règles de déontologie des fonctionnaires et le Code de déontologie des procureurs. Parmi les principes préconisés figurent l'honnêteté, la loyauté, le professionnalisme, la responsabilité, l'impartialité et la confiance de l'opinion publique. Les fonctionnaires, dont les procureurs, sont tenus de prendre connaissance des règles de déontologie sur la lutte contre la corruption et la prévention des conflits d'intérêts et sont supposés poser leurs éventuelles questions à ce sujet à leur supérieur.

108. Le Code de déontologie des procureurs a été adopté par le collège du bureau du Procureur général en 2008, après une vaste consultation. Il comprend six parties : les objectifs ; les principales règles de déontologie ; les comportements à adopter dans l'exercice des fonctions ; l'obligation de refuser les privilèges, concessions et avantages, matériels ou immatériels, illicites ; les comportements à adopter en dehors de l'exercice des fonctions ; les mesures de mise en œuvre et la responsabilité. Son objectif est de présenter les éléments fondamentaux et les caractéristiques des principes déontologiques à appliquer par les procureurs. Il vise en outre à démontrer que la notoriété du ministère public et la confiance de l'opinion publique dans la justice pénale et les services répressifs supposent la mise en œuvre de valeurs morales strictes et de hautes compétences professionnelles au sein du ministère public. Les procureurs ont pour obligation, entre autres, de servir de modèle aux autres, d'éviter les conflits d'intérêts, de s'abstenir d'user de leurs fonctions officielles pour en tirer des avantages personnels et de faire preuve d'impartialité, notamment en se récusant. Les infractions aux règles de conduite – que ce soit dans l'exercice ou en dehors des fonctions officielles – sont passibles de sanctions disciplinaires<sup>78</sup>. Certaines peuvent être soumises à l'examen de la haute commission d'attestation, qui peut demander l'ouverture d'une procédure disciplinaire directement auprès du Procureur général ou imposer au procureur en cause de présenter des excuses devant les médias ou aux personnes concernées.

109. Aux termes du Code de déontologie des procureurs, une infraction aux règles du Code est passible de sanctions disciplinaires. Cette interprétation a d'ailleurs été confirmée par la plupart des interlocuteurs rencontrés sur place par l'EEG. Toutefois, la LMP et la LSMP citent uniquement les « infractions aux règles de discipline » et « l'exercice insatisfaisant des fonctions » en tant qu'infractions passibles de sanctions disciplinaires,<sup>79</sup> et les « infractions graves et systématiques à la discipline de travail » en tant que motifs de révocation d'un procureur.<sup>80</sup> En d'autres termes, un lien direct entre les infractions au Code de déontologie et les infractions disciplinaires (et les sanctions correspondantes), tel que prescrit par la législation, n'a pas été établi. Dans un souci de clarté et de plus grande sécurité juridique en ce qui concerne les types de fautes clairement passibles de sanctions disciplinaires et pour éviter les situations où tout comportement contraire au Code quel qu'il soit pourrait conduire à la révocation d'un procureur, **le GRECO recommande que les infractions au Code de déontologie soient clairement portées sur la liste des infractions disciplinaires visées dans la Loi sur la fonction publique et la Loi sur le service au sein du ministère public et qu'elles fassent l'objet de sanctions adéquates.**

---

<sup>78</sup> Paragraphes 34, 36.7 et 37 du Code.

<sup>79</sup> Articles 33 de la LMP et 26.1 de la LSMP.

<sup>80</sup> Article 34 de la LMP.

## Conflits d'intérêts

110. Tout comme dans le cas des juges, dans le cadre du processus de justice pénale, l'identification, l'enregistrement et le traitement au cas par cas des intérêts privés des procureurs sont régis par le CPP. A ce titre, les procureurs sont tenus de se récuser en cas de conflit d'intérêts (voir ci-après). Par ailleurs, un procureur qui a participé à l'enquête ou s'est chargé des aspects procéduraux d'une affaire pénale n'est pas autorisé à prendre part à l'audience de l'affaire en qualité de procureur. En dehors du processus de justice pénale, les conflits d'intérêts sont régis par la Loi de lutte contre la corruption (LLC) (acceptation de cadeaux, déclaration de patrimoine, interdiction d'employer un proche à un poste supposant un lien de subordination directe), la Loi sur les règles de déontologie des fonctionnaires (prévention de la corruption et des conflits d'intérêts) et le Code de déontologie des procureurs. Les infractions sont passibles de sanctions disciplinaires, administratives ou pénales. Aux termes de l'article 15 de la Loi sur les règles de déontologie des fonctionnaires, en cas de conflit entre les intérêts du service et les intérêts privés d'un fonctionnaire, des informations sur la nature et l'étendue du conflit doivent être communiquées au responsable du bureau compétent, au moment du recrutement et par la suite, en particulier lorsqu'un nouveau poste au sein de la fonction publique a été proposé au fonctionnaire concerné.

111. Malgré un cadre normatif relativement complexe, les programmes de formation initiale obligatoire et de formation continue facultative proposés aux procureurs n'abordent pas la problématique des conflits d'intérêts sous l'angle particulier des procureurs. L'EEG a été informée qu'à la place, cette thématique est intégrée à d'autres formations (sur le blanchiment de capitaux par exemple), ce qui, selon elle, ne vise pas à atteindre les objectifs de la prévention, de l'identification rapide et de la résolution adaptée de ces conflits au sein du ministère public. De ce fait et compte tenu de la future mise en œuvre des règles relatives à la déclaration de patrimoine (voir ci-après), une formation spécialisée sur les conflits d'intérêts, la déclaration de patrimoine et les règles de conduite semblerait opportune et pertinente. En conséquence, **le GRECO recommande qu'une formation spécialisée (initiale et continue) sur l'application des règles relatives aux conflits d'intérêts, à la déclaration de patrimoine et aux règles de conduite soit dispensée à l'ensemble des procureurs.**

### Interdiction ou limitation de certaines activités

#### *Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation des fonctions*

112. Les fonctions de procureur sont incompatibles avec toute autre activité publique, privée, élue ou politique ainsi qu'avec toute activité d'une autre nature rémunérée, hormis les activités de nature éducative, pédagogique ou créative<sup>81</sup>. En cas de préjudice grave à l'intérêt général, les infractions sont passibles des poursuites pénales visées à l'article 309 du CP (abus de fonction). Les infractions moins graves donnent lieu à des sanctions disciplinaires (suspension ou révocation) et civiles<sup>82</sup>.

113. Plusieurs interlocuteurs rencontrés sur place ont indiqué qu'il était courant que les procureurs exercent des activités accessoires licites, en particulier de nature éducative ou pédagogique. Toutefois, obtenir l'autorisation officielle de mener ce type d'activités n'est pas exigé par la loi et n'a pas cours dans la pratique. De plus, le ministère public ne précise pas à qui une telle autorisation doit être demandée. Compte tenu du fait que les infractions aux règles relatives aux incompatibilités commises par les procureurs sont passibles de différents types de sanctions visées dans la loi et que les obligations faites aux procureurs en matière de déclaration de patrimoine ne sont pas mises en œuvre

<sup>81</sup> Article 30 de la LMP.

<sup>82</sup> Étant donné que l'exercice d'activités accessoires est considéré contraire à la législation, le bureau du Procureur général engage alors des poursuites civiles pour récupérer les revenus obtenus illicitement.

dans la pratique (voir-ci-après), **le GRECO recommande que des lignes directrices internes imposant aux procureurs de s'informer sur les activités accessoires autorisées soient élaborées et largement diffusées.**

114. Tout comme les juges, les procureurs qui détiennent des intérêts financiers ne sont pas soumis à des restrictions particulières, étant donné qu'ils doivent communiquer les informations correspondantes dans leur déclaration de patrimoine annuelle (voir ci-après). De la même manière, il n'existe pas de restrictions qui interdisent à des procureurs d'être employés à certains postes ou d'exercer certaines fonctions dans le secteur privé, ou d'entreprendre d'autres activités rémunérées ou non, après la cessation de leurs fonctions.

#### *Récusation et retrait*

115. Tout comme les juges, les procureurs doivent se récuser en cas de partialité au titre des motifs visés à l'article 109 du CPP<sup>83</sup>. Un procureur peut se récuser ou être dessaisi sur demande d'une partie. L'article 112 du CPP prescrit la procédure de récusation ou de remplacement d'un procureur. Chaque bureau du procureur (ou tribunal) tient un registre de ces récusations/dessaisissements et de la réaffectation des affaires correspondantes.

#### *Cadeaux*

116. Comme dans le cas des juges (et des parlementaires), aux termes de l'article 8 de la LLC, les procureurs ne sont pas autorisés à solliciter ni à accepter, pour eux-mêmes ou pour autrui, des cadeaux susceptibles de les influencer ou de donner l'impression de les influencer dans l'exercice objectif et impartial de leurs fonctions ou de constituer ou de donner l'impression de constituer une récompense, hormis les cadeaux de petite valeur et les maques d'hospitalité classiques ne dépassant pas une valeur totale de 55 AZN / 60 EUR sur une période de douze mois<sup>84</sup>. En outre, les procureurs ne doivent pas retirer de privilèges ou avantages injustifiés de l'exercice de leurs fonctions officielles en lien avec la conclusion ou l'exécution de contrats publics avec des tiers. Les infractions à la LLC sont passibles de sanctions disciplinaires, civiles, administratives ou pénales. Des dispositions similaires sont énoncées dans la Loi sur les règles de déontologie des fonctionnaires et dans le Code de déontologie des procureurs. Ce dernier interdit, entre autres, d'agir ou de s'abstenir d'agir dans la prise de décisions en vue d'obtenir des gains, privilèges ou avantages, matériels ou immatériels, et de demander ou accepter des cadeaux susceptibles d'influencer ou de donner l'impression d'influencer l'exercice impartial des fonctions, à l'exception des cadeaux de petite valeur et des marques d'hospitalité autorisés par la LLC<sup>85</sup>. Un procureur qui ne sait pas s'il doit accepter ou refuser un cadeau doit s'adresser à son supérieur. L'interdiction d'accepter des pots-de-*devin* visée à l'article 311 du CP (corruption passive) s'applique aussi et prévoit une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 12 ans, assortie d'une interdiction d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une durée maximale de 3 ans et d'une confiscation des biens. La mise en œuvre du cadre législatif ci-dessus ne semble pas poser de problèmes particuliers. D'ailleurs, l'EEG a l'impression que les procureurs n'ont pas pour habitude d'accepter des cadeaux. Cela étant, la pratique courante des paiements de facilitation dans certains segments du secteur public en Azerbaïdjan, comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième cycles conjoints<sup>86</sup>, exige qu'une attention soutenue soit prêtée à l'acceptation des cadeaux au sein du ministère public.

---

<sup>83</sup> Voir précédemment « Prévention de la corruption des juges ».

<sup>84</sup> Voir « Prévention de la corruption des parlementaires ».

<sup>85</sup> Voir articles 12-14 de la Loi relative aux règles de déontologie des fonctionnaires.

<sup>86</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2005\)5\\_Azerbaijan\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2005)5_Azerbaijan_FR.pdf)

## *Contacts avec les tiers, informations confidentielles*

117. L'article 84.3 du CPP interdit aux procureurs de diffuser des informations sans tenir dûment compte de l'inviolabilité de la vie privée et de famille ou des secrets d'Etat, professionnels, commerciaux et autres protégés par la loi. La communication de données statistiques confidentielles est passible de sanctions administratives<sup>87</sup>, tandis que la divulgation de documents et secrets d'Etat (articles 284-285 du CP), de données personnelles ou à caractère privé (article 156 du CP) et de secrets commerciaux ou bancaires (article 202 du CP) est passible de sanctions pénales. Les infractions aux règles de confidentialité dans l'exercice de fonctions officielles donnent également lieu à des sanctions disciplinaires en vertu de la Loi sur les règles de déontologie des fonctionnaires et du Code de déontologie des procureurs.

## Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

118. La Loi portant approbation des règles de déclaration des informations financières par les fonctionnaires – qui n'est pas encore en vigueur – impose à l'ensemble des procureurs de déclarer leur patrimoine, leurs revenus, leur passif et leurs intérêts dans les mêmes limites et suivant les mêmes modalités que les juges et les parlementaires<sup>88</sup>. Le Procureur général, ses substituts, les procureurs de district/locaux et les procureurs militaires doivent soumettre leur déclaration à la Commission de lutte contre la corruption, tandis que tous les autres doivent l'adresser au bureau du Procureur général. Les infractions aux obligations de déclaration sont passibles de sanctions disciplinaires. Les informations contenues dans les déclarations sont considérées privées et confidentielles. Leur collecte et leur diffusion illicites donnent lieu à des sanctions pénales.

119. Faute d'un consensus sur le format du formulaire de déclaration de patrimoine à utiliser, les procureurs ont, comme les juges et les parlementaires, subi un retard long et difficile à justifier dans la mise en œuvre de la Loi portant approbation des règles de déclaration des informations financières par les fonctionnaires. La mise en application en bonne et due forme de cette loi est essentielle et doit être accélérée. Elle nécessite la définition de la procédure et l'élaboration d'une pratique de contrôle et de vérification approfondie des déclarations, mais exige aussi que le Procureur général informe régulièrement le Parlement des résultats produits par ces mesures. Comme certains procureurs doivent soumettre leur déclaration au bureau du Procureur général, ce dernier doit établir une structure de surveillance interne. Au moment de la visite sur place, ce point était en suspens et il n'avait pas été décidé si cette fonction serait confiée à une nouvelle commission ou au département financier existant. En outre, si l'objectif premier de la déclaration de patrimoine est de renforcer la transparence, l'obligation de rendre des comptes et la confiance de l'opinion publique, la clause de confidentialité très stricte applicable aux déclarations de l'ensemble des procureurs semble suivre un objectif contradictoire, qui pourrait être préjudiciable à l'image du ministère public et pourrait soulever des doutes sur le patrimoine des procureurs, en particulier au niveau des postes à responsabilités (aussi du fait de leur mode de nomination). Pour toutes ces raisons, **le GRECO recommande i) que le format de la déclaration de patrimoine à utiliser par les procureurs soit établi de façon prioritaire et que la confidentialité des déclarations de l'ensemble des procureurs soit levée, en tenant dûment compte du droit des procureurs et de leurs proches au respect de leur vie privée et de leur sécurité ; et ii) que le régime de déclaration de patrimoine applicable aux procureurs soit mis en vigueur, notamment en désignant une structure de surveillance efficace au sein du ministère public.** Etant donné que les compétences de la Commission de lutte contre la corruption, en sa qualité d'organe chargé de contrôler le patrimoine des procureurs principaux (et des juges) sont examinées au

<sup>87</sup> En application de l'article 191 du Code des infractions administratives.

<sup>88</sup> Voir précédemment « Prévention de la corruption des juges » et « Prévention de la corruption des procureurs ».

paragraphe 75 ci-dessus, le GRECO s'abstient de formuler d'autres observations à ce sujet.

### Contrôle et mise en œuvre

#### *Vérification du respect des règles déontologiques et des règles relatives aux conflits d'intérêts*

120. Le respect du Code de déontologie des procureurs et des règles régissant les conflits d'intérêts est censé être contrôlé en continu par les procureurs principaux, tandis que les responsables des bureaux et des instances supérieures sont chargés de contrôler la bonne mise en œuvre des règles de déontologie.<sup>89</sup> Comme indiqué précédemment, les infractions aux règles de déontologie – que ce soit dans l'exercice ou en dehors des fonctions officielles – sont qualifiées de comportement inapproprié et passibles de mesures disciplinaires<sup>90</sup>. Une procédure peut être ouverte à la demande d'un procureur principal ou par suite d'une plainte extérieure (mais pas anonyme) ou d'informations publiées dans les médias. Les sanctions disciplinaires prévues sont les suivantes : rappel à l'ordre ; blâme ; blâme sévère ; rétrogradation ; rétrogradation à un grade particulier ; mise à pied<sup>91</sup>; révocation ; révocation assortie d'une perte d'un grade particulier. Une rétrogradation à un grade inférieur est également possible en cas d'infractions disciplinaires.

121. Une mesure disciplinaire peut être prise à l'encontre d'un procureur dans un délai d'un mois à compter de la date où la faute a été détectée (les éventuels congés, déplacements, maladies, inspections ou enquêtes pénales étant décomptés de cette période) et, au plus tard, un an après que l'acte incriminé a été commis. Un délai de prescription aussi court est préoccupant, si l'on considère que les manquements ne peuvent pas systématiquement être décelés en temps voulu et que des actes pourraient être accomplis en vue d'essayer de repousser l'ouverture de la procédure au-delà du délai de prescription. La mise en application pratique des sanctions est un moyen de dissuasion puissant pour décourager les infractions disciplinaires et les comportements inappropriés pouvant potentiellement relever de la corruption. C'est pourquoi, il serait souhaitable de modifier le délai de prescription, par exemple en le prolongeant suffisamment. En conséquence, **le GRECO recommande de prolonger le délai de prescription applicable à l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un procureur.**

122. Les procédures disciplinaires sont conduites par le Procureur général et peuvent être déléguées, dans certaines limites, au procureur militaire, au procureur de la RAN et au procureur de Bakou. Le procureur concerné est informé par écrit des résultats, qu'il peut contester devant un procureur de niveau supérieur<sup>92</sup> ou devant un tribunal. Certaines procédures peuvent donner lieu à une inspection interne, qui est ordonnée et dont le contenu est prescrit par le Procureur général. Le GRECO note que, bien que le procureur général a un pouvoir disciplinaire à l'égard de tous les procureurs qui lui sont subordonnés, la révocation ne peut être imposée à l'égard des procureurs principaux que par le Président de la République (en raison de leur mode de nomination). Comme il semble n'exister aucune garantie faisant que le Président est lié par les constatations et conclusions de la procédure de révocation d'un procureur, il est essentiel que, dans chaque cas de refus de révoquer un procureur principal, les explications pertinentes soient fournies au Procureur général.

---

<sup>89</sup> Article 20.1.1 de la Loi relative aux règles de déontologie des fonctionnaires.

<sup>90</sup> Voir aussi article 23.1 de la Loi relative aux règles de déontologie des fonctionnaires.

<sup>91</sup> Le procureur reste alors affecté au ministère public pendant trois mois et, si aucun motif de révocation n'est identifié pendant cette période, est réintégré au sein du ministère.

<sup>92</sup> Ces recours doivent être examinés dans un délai d'un mois et une réponse motivée doit être fournie par écrit – voir article 21 (27.13) de la LSMP.



123. Les statistiques sur les procédures disciplinaires pour la période 2009-2014 sont communiquées ci-dessous et séparent les procureurs ordinaires des procureurs militaires. Certaines mesures ont été prises à l'encontre de plusieurs procureurs spécifiquement pour des infractions au Code de déontologie. Les autorités précisent par ailleurs que les infractions graves aux règles relatives aux conflits d'intérêts conduisant à l'ouverture d'une procédure pénale sont publiées sur le site internet du bureau du Procureur général et communiquées aux médias.

### Bureau du Procureur général

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (01.01-10.09)	Total (pour 2009-2014)
AVERTISSEMENT	8	19	14	11	9	1	62
RÉPRIMANDE	10	34	28	16	10	4	102
BLÂME	10	17	11	19	8	9	74
MISE A PIED	1	5	5	6	1	3	21
SUSPENSION DE FONCTION			1				1
RÉTROGRADATION							
RADIATION DES CADRES	5	5	4	10	3		27
TOTAL	34	80	63	62	31	17	287

### Bureau du Procureur militaire

Année	2009	2010	2011 <sup>1</sup>	2012	2013	2014 (01.01-10.09)	Total (pour 2009-2014)
AVERTISSEMENT			3		2		5
RÉPRIMANDE	7(1)	10 <sup>2</sup>	6(1)	23(4)	11	5 <sup>2</sup>	62
BLÂME	2	2	4	2	5	2 <sup>2</sup>	19
MISE A PIED							
SUSPENSION DE FONCTION	1						1
RÉTROGRADATION		1					1
RADIATION DES CADRES	2(2)		1(1)	1(1)			4
TOTAL	12(3)	13	14(2)	26 <sup>2</sup> (5)	20 <sup>2</sup> (2)	7	92

### (sanctions infligées sur ordonnance du Procureur général indiquées entre parenthèses)

<sup>1</sup> En outre, conformément à l'ordonnance en ce sens du Procureur général, 1 employé a été temporairement suspendu (cette personne a été rayée des cadres en 2012).

<sup>2</sup> Sur ce total, 1 personne avait été sanctionnée par ordonnance du Procureur militaire pour violation des dispositions du Code d'éthique.

### Immunité

124. Hormis en cas de flagrant délit, les procureurs ne peuvent être soumis à une détention administrative, à une citation, à une détention, à une interception de communication dans le cadre d'une procédure pénale, à une arrestation ou à une fouille que sur acceptation par le Président de la Cour suprême d'une demande motivée du Procureur général. Ce dernier ne peut faire l'objet de telles mesures qu'avec l'accord de l'assemblée plénière de la Cour suprême<sup>93</sup>. Les procédures pénales à l'encontre de procureurs ne peuvent être ouvertes que par le Procureur général et les enquêtes ne peuvent être conduites que par son bureau. Au sein du ministère public, deux unités peuvent examiner les allégations d'actes criminels, à savoir le département d'analyse et d'organisation du bureau du Procureur général et le service de la sécurité intérieure de son département de lutte contre la corruption. Elles peuvent toutes les deux mener des enquêtes, recueillir des explications et, si le tribunal les y autorise, utiliser des techniques spéciales d'enquête. Les décisions écrites motivées du Procureur général, fondées sur les

<sup>93</sup> Article 33 de la LMP.

résultats de ces enquêtes, peuvent être contestées devant un tribunal. Le procureur concerné est suspendu pour la durée d'enquête.

### Formation et sensibilisation

125. Le développement des compétences professionnelles est un objectif pour chaque procureur et un critère de promotion. Les supérieurs et responsables de bureau doivent veiller à ce que les conditions soient réunies pour disposer d'un personnel compétent et développer les connaissances théoriques et pratiques, ce qui suppose de faire participer leur personnel à des formations et à des séminaires et d'étudier les systèmes de formation d'Etats étrangers et d'organisations internationales<sup>94</sup>. Le centre d'études professionnelles du bureau du Procureur général est en charge de la formation. Les thématiques, telles que la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et la déclaration de patrimoine, figurent au programme de la formation obligatoire d'une année dispensée aux candidats à la fonction de procureur et de la formation continue facultative. La participation à ces formations est prise en compte dans l'évaluation régulière (tous les quatre ans). Comme il a déjà exposé son point de vue concernant l'insuffisance de la formation sur les thèmes des conflits d'intérêts, de la déclaration de patrimoine et des règles de déontologie au paragraphe 111 ci-dessus, le GRECO s'abstient de formuler ici d'autres observations à ce sujet.

126. Aux termes de l'article 15.5 de la Loi relative aux règles de déontologie des fonctionnaires, les procureurs peuvent demander un avis oral ou écrit à leur supérieur au sujet de dilemmes éthiques et de l'observation des dispositions relatives à la lutte contre la corruption et à la prévention des conflits d'intérêts. Le service du personnel du bureau du Procureur général et le Procureur général lui-même sont les plus hautes instances auxquelles des demandes de ce type d'avis ou d'assistance peuvent être adressées.

127. Le Code de déontologie des procureurs invite ces derniers à respecter la démarche des médias visant à mieux faire connaître les activités du ministère public et à les aider à obtenir des informations justes et impartiales dans les limites légales. Même si le ministère public possède son propre service de presse, les informations recueillies par l'EEG n'ont pas semblé indiquer que ce dernier joue un rôle actif dans l'information de l'opinion publique et des médias sur le comportement attendu de la part d'un procureur.

---

<sup>94</sup> Article 13 de l'ASPO ; voir aussi paragraphe 19 du Code de déontologie des procureurs.

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

128. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Azerbaïdjan :

### *Concernant les parlementaires*

- i. **soumettre systématiquement à une consultation publique les projets de loi, dont ceux émanant d'organes exécutifs et faisant l'objet d'une procédure d'adoption accélérée au sein du Parlement** (paragraphe 24) ;
- ii. **i) qu'en application des règles constitutionnelles relatives aux conflits d'intérêts, de la Loi de lutte contre la corruption, de la Loi portant statut du député et de la loi relative au règlement intérieur, des règles de déontologie (Code) spécifiques aux parlementaires (couvrant en particulier les conflits d'intérêts et la réglementation des contacts avec les tiers) soient adoptées et mises en œuvre, et facilement rendues accessibles au public ; et ii) que des formations, des éléments d'information et des conseils soient proposés aux députés concernant une conduite conforme à la loi, l'éthique parlementaire, les conflits d'intérêts, les activités accessoires, les cadeaux et autres avantages, la prévention de la corruption et l'amélioration de la réputation** (paragraphe 32) ;
- iii. **soumettre les activités accessoires des députés à un contrôle et une mise en application efficaces** (paragraphe 34) ;
- iv. **i) définir d'urgence le format de la déclaration de patrimoine à utiliser par les députés et à lever la confidentialité de cette déclaration en tenant dûment compte du droit au respect de la vie privée et de la sécurité des députés et de leurs proches ; et ii) mettre en vigueur le régime de déclaration du patrimoine applicable aux députés (notamment en désignant une autorité de surveillance indépendante) accompagné de sanctions adéquates en cas d'infractions aux règles et que les détails des sanctions imposées, y compris leur motif sous-jacent, soient rendus publics** (paragraphe 40) ;

### *Concernant les juges*

- v. **i) que les objectifs de sauvegarde et de consolidation de l'indépendance judiciaire soient explicitement cités dans le mandat du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ; et ii) que le rôle du pouvoir judiciaire au sein du CSM soit renforcé, en particulier en disposant qu'au moins la moitié de ses membres doivent être des juges directement élus ou nommés par leur pairs et en veillant à ce que son président soit élu parmi ses membres juges** (paragraphe 52) ;
- vi. **renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire en i) consolidant le rôle du Conseil supérieur de la magistrature dans la nomination de toutes les catégories de juges et de présidents de tribunaux ; et en ii) écourtant sensiblement la période d'essai de cinq ans des juges et en faisant des nominations permanentes au poste de juge soumises à des critères clairs, objectifs et transparents** (paragraphe 59) ;
- vii. **que dans le contexte de l'évaluation régulière des compétences des juges, l'ensemble des dispositions pertinentes du Code de déontologie**

**judiciaire (à savoir les articles 5, 7, 10-11, 13, 17 et 18) soient prises en compte** (paragraphe 60) ;

- viii. **i) la mise en place d'un système de conseil confidentiel en matière d'éthique et d'intégrité au sein du pouvoir judiciaire, qui serait centré plus particulièrement sur les activités accessoires des juges ; et ii) qu'une formation continue spécialisée sur les règles de déontologie, les conflits d'intérêts et la déclaration de patrimoine soit dispensée aux juges** (paragraphe 67) ;
- ix. **i) que le format du formulaire de déclaration de patrimoine à utiliser par les juges soit défini d'urgence et que la confidentialité des informations communiquées dans ces déclarations soit levée en tenant dûment compte du droit au respect de la vie privée et de la sécurité des juges et de leurs proches ; et ii) que le régime de déclaration du patrimoine applicable aux juges soit mis en vigueur (notamment en affectant des ressources administratives et spécialisées suffisantes à la Commission de lutte contre la corruption) accompagné de sanctions adéquates en cas d'infractions aux règles et que les détails des sanctions imposées, y compris leur motif sous-jacent, soient rendus publics** (paragraphe 75) ;
- x. **envisager d'autoriser les présidents de tribunaux de première instance à déposer auprès du Conseil supérieur de la magistrature des demandes d'ouverture de procédures disciplinaires à l'encontre de juges de leur juridiction** (paragraphe 80) ;
- xi. **que le délai d'examen d'une demande de levée d'immunité d'un juge déposée par le Procureur général auprès du Conseil supérieur de la magistrature (hormis en cas de flagrant délit) soit sensiblement revu à la baisse** (paragraphe 82) ;

*Concernant les procureurs*

- xii. **i) que la Loi relative au ministère public soit revue afin d'éliminer les possibilités d'influence et d'ingérence indues dans l'instruction des affaires pénales à l'occasion du contrôle statutaire exercé sur les activités du Bureau du Procureur ; et ii) que l'ouverture, la fermeture et la structure organisationnelle de base de tous les bureaux du procureur soient régies par la loi** (paragraphe 90) ;
- xiii. **fixer et communiquer au public une procédure et des critères objectifs et transparents de nomination d'agents d'autres services répressifs au sein du ministère public** (paragraphe 93) ;
- xiv. **i) que toutes les vacances à des postes à responsabilités au ministère public donnent lieu à la publication d'un avis et que leur accès soit soumis à des critères objectifs et transparents ; et ii) d'envisager de confier à un organe composé d'une majorité de personnes n'ayant pas de liens avec l'exécutif le soin d'évaluer et de proposer des candidats remplissant les conditions requises pour occuper des postes à responsabilités** (paragraphe 96) ;
- xv. **i) que le respect du Code de déontologie des procureurs soit vérifié dans le cadre des évaluations périodiques des compétences des procureurs ; et ii) que toutes les catégories de procureurs soient**

**soumises à une évaluation périodique des compétences** (paragraphe 98) ;

- xvi. que l'application des « mesures d'encouragement » au sein du ministère public (et en particulier des primes) soit encadrée par des critères objectifs et transparents** (paragraphe 101) ;
- xvii. que les infractions au Code de déontologie soient clairement portées sur la liste des infractions disciplinaires visées dans la Loi sur la fonction publique et la Loi sur le service au sein du ministère public et qu'elles fassent l'objet de sanctions adéquates** (paragraphe 109) ;
- xviii. qu'une formation spécialisée (initiale et continue) sur l'application des règles relatives aux conflits d'intérêts, à la déclaration de patrimoine et aux règles de conduite soit dispensée à l'ensemble des procureurs** (paragraphe 111) ;
- xix. que des lignes directrices internes imposant aux procureurs de s'informer sur les activités accessoires autorisées soient élaborées et largement diffusées** (paragraphe 113) ;
- xx. i) que le format de la déclaration de patrimoine à utiliser par les procureurs soit établi de façon prioritaire et que la confidentialité des déclarations de l'ensemble des procureurs soit levée, en tenant dûment compte du droit des procureurs et de leurs proches au respect de leur vie privée et de leur sécurité ; et ii) que le régime de déclaration de patrimoine applicable aux procureurs soit mis en vigueur, notamment en désignant une structure de surveillance efficace au sein du ministère public** (paragraphe 119) ;
- xxi. prolonger le délai de prescription applicable à l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un procureur** (paragraphe 121).

129. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités azerbaïdjanaises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations ci-dessus d'ici au 30 avril 2016. Ces mesures seront évaluées par le GRECO suivant sa procédure de conformité spécifique.

130. Le GRECO invite les autorités azerbaïdjanaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et à des visites effectuées sur place, et une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est mis en œuvre, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports nationaux, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

---