



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

RAPPORT DU CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

RÉSUMÉ

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité
au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)
et des services répressifs

AZERBAÏDJAN

www.coe.int/greco



La publication des rapports d'évaluation et de conformité peu après leur adoption est une pratique de longue date parmi les États membres du GRECO. Elle répond à deux objectifs importants : garantir la transparence globale du processus du GRECO et faciliter la mise en œuvre des recommandations au niveau national en sensibilisant l'ensemble de la société aux constatations et conclusions du GRECO.

Le rapport d'évaluation de cinquième cycle sur l'Azerbaïdjan a été adopté par le GRECO lors de sa 93e réunion plénière (20-24 mars 2023) et les autorités ont été invitées à autoriser, dès que possible, sa publication, à le traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique. Depuis lors, la confidentialité du rapport n'a pas été levée.

Lors de sa 102e réunion plénière (27 mars 2026), le GRECO a décidé que, conformément à l'article 35, paragraphe 2, du Règlement intérieur, et en l'absence d'autorisation des autorités pour publier l'intégralité du rapport, un résumé du rapport serait rendu public dans les six mois suivant son adoption. En conséquence, ce résumé est rendu public le 1 juin 2026.

Le texte suivant contient le résumé exécutif, les recommandations ainsi que le suivi du Rapport d'évaluation du cinquième cycle concernant l'Azerbaïdjan ¹.

¹ GrecoEval5Rep(2022)5.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place par l'Azerbaïdjan pour prévenir et combattre la corruption parmi les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif (le Président, le Premier ministre, ministres, et les hauts fonctionnaires des organes exécutifs centraux, ci-après les « PHFE ») et les membres de la police (personnel du ministère de l'Intérieur ayant des fonctions de maintien de l'ordre). Il vise à aider l'Azerbaïdjan à établir une base solide pour prévenir la corruption en renforçant la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique, conformément aux normes du GRECO.

2. Le cadre anticorruption de l'Azerbaïdjan repose principalement sur la loi relative à la lutte contre la corruption, en vigueur depuis le 1er janvier 2005, qui contient des dispositions concernant la définition de la corruption et des comportements corrompus, la prévention de la corruption, la promotion de l'intégrité dans le service public, les incompatibilités et les restrictions dans le service public et l'établissement de différents types de responsabilité en cas d'infraction. L'adoption de cette loi a jeté les bases de la création d'un organisme public spécialisé dans la lutte contre la corruption, la commission anticorruption, qui doit toutefois être renforcée sur le plan institutionnel afin de pouvoir s'acquitter efficacement de ses vastes fonctions.

3. En Azerbaïdjan, le pouvoir exécutif est exercé par le président par l'intermédiaire de l'administration présidentielle et de divers organes exécutifs, dont le cabinet des ministres, dirigé par le Premier ministre. Pour apporter une réponse viable et efficace à la lutte contre la corruption, un certain nombre de questions clés doivent être abordées en ce qui concerne les PHFE en Azerbaïdjan. Le cadre d'intégrité ne couvre pas la plupart des PHFE : il n'existe pas de code d'éthique qui leur soit applicable, pas de sensibilisation aux questions d'intégrité, ni de mécanisme établi pour des conseils confidentiels sur les questions d'éthique. Aucune déclaration concernant les intérêts financiers des PHFE n'est soumise ou vérifiée, bien que la loi l'exige. Bien que diverses consultations et réunions des PTEF avec des tiers cherchant à influencer la prise de décision aient lieu, il n'existe aucune règle sur l'interaction des PHFE avec les lobbyistes. L'introduction dans la législation et la mise en œuvre dans la pratique de règles de transparence pour tous les membres de l'exécutif, y compris le président, les vice-présidents, le premier ministre et tous les autres hauts fonctionnaires de l'exécutif, sont des étapes essentielles vers la responsabilisation de l'exécutif vis-à-vis du public. Enfin, une réponse efficace de la justice pénale aux délits de corruption impliquant tous les PHFE devrait être apportée à tous ces délits. À cet égard, la procédure et les conditions restrictives de levée de l'immunité de certains hauts fonctionnaires doivent être réexaminées.

4. En ce qui concerne les organes chargés de l'application de la loi, le ministre de l'Intérieur, qui est également le chef de la police, est directement subordonné au président, c'est-à-dire à l'exécutif, ce qui rend la police sujette à l'influence politique. L'indépendance opérationnelle de la police devrait être renforcée pour permettre une action répressive plus efficace contre la corruption. Il n'existe pas de stratégie anti-corruption spécifique pour la police, et aucune cartographie complète des risques de corruption dans les différentes structures de la police n'a été réalisée ces dernières années. Une plus grande transparence et une plus grande objectivité sont nécessaires dans les procédures et les pratiques de promotion au sein de la police. Bien qu'un code d'éthique de la police soit en place, il ne couvre pas

toutes les questions d'intégrité pertinentes, et aucune formation adéquate sur l'intégrité ou conseil confidentiel n'est disponible pour les officiers de police. Des questions telles que les dons privés à la police, ainsi que les cadeaux et avantages offerts aux policiers, l'obligation de signaler les fautes liées à l'intégrité et les restrictions postérieures à l'emploi doivent être réglementées en détail. Enfin, un mécanisme complet de protection des dénonciateurs, dépassant le cadre des procédures pénales, doit être adopté en droit et mis en œuvre dans la pratique.

RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

En ce qui concerne les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. **en ce qui concerne les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif : i) qu'un cadre réglementaire clair et accessible au public soit mis en place pour régir leur recrutement/nomination ; ii) que des règles de contrôle fondées sur des critères d'intégrité soient établies (paragraphe 29) ;**
- ii. **que des informations actualisées en permanence sur le nombre, les noms, les fonctions et les grilles de salaires de toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient rendues publiques de telle manière que le public y ait facilement accès en ligne (paragraphe 32) ;**
- iii. **i) qu'une politique de lutte contre la corruption visant spécifiquement toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soit établie et mise en œuvre sur la base d'une évaluation préalable du risque, et rendue publique ; ii) que la Commission anticorruption (ou un autre organe) soit chargée de rendre compte au public de la mise en œuvre de la politique de lutte contre la corruption et qu'elle soit autorisée à adresser des recommandations aux organismes publics (paragraphe 38) ;**
- iv. **i) qu'un code d'éthique pour toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soit adopté et complété par des orientations appropriées concernant les conflits d'intérêts et d'autres questions liées à l'intégrité (cadeaux, activités accessoires, contacts avec des lobbyistes et des tierces parties, restrictions applicables après la cessation des fonctions, informations confidentielles, etc.) ; et ii) que le code d'éthique soit associé à un mécanisme crédible et efficace de contrôle et de mise en œuvre. Il est entendu que ce code d'éthique devrait également s'appliquer au Président et aux vice-Présidents (paragraphe 43) ;**
- v. **(i) le cadre juridique de la Commission anti-corruption soit révisé afin de lui conférer une indépendance opérationnelle suffisante ; (ii) ses membres soient nommés pour une durée déterminée dans le cadre de procédures transparentes et fondées sur le mérite ; et (iii) la Commission anti-corruption soit dotée de ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter efficacement de ses tâches (paragraphe 49) ;**
- vi. **i) que des mécanismes soient élaborés pour promouvoir l'intégrité et sensibiliser les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif à ces questions (y compris le futur code de conduite), notamment dans le cadre de formations régulières à l'intégrité ; ii) qu'une fonction de référent chargé**

de dispenser aux PHFE des conseils confidentiels sur l'intégrité, les conflits d'intérêts, la prévention de la corruption soit établie (paragraphe 53) ;

vii. i) que les modifications nécessaires soient apportées à la législation régissant l'accès à l'information publique, de manière à consacrer le principe de transparence des pouvoirs publics et à garantir dans la pratique le droit général d'accès à l'information publique, y compris aux documents ; ii) que les informations d'intérêt général soient publiées d'office sur les sites Web de l'Administration présidentielle, du Conseil des ministres, des ministères et des autres organes exécutifs centraux ; iii) que l'efficacité du mécanisme de contrôle et de recours en cas de refus d'accès à l'information publique, notamment en accélérant les processus de recours, soit renforcée (paragraphe 62) ;

viii. que la transparence des projets de loi présentés par le Président et d'autres organes exécutifs centraux soit renforcée i) en imposant des procédures de consultation publique, dans des délais légaux suffisamment longs, avant qu'ils ne soient soumis au Milli Majlis ; ii) en rendant publique « l'empreinte législative » (pour tracer l'influence des lobbyistes sur le processus d'élaboration) (paragraphe 69) ;

ix. i) que des règles précises sur les relations que les personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif entretiennent avec des lobbyistes (enregistrés ou non) et d'autres tierces parties qui cherchent à influencer le processus décisionnel public soient mises en place ; ii) que des informations suffisantes soient divulguées sur l'objet de ces contacts, y compris l'identité des personnes avec lesquelles ou pour le compte desquelles des rencontres ont eu lieu, ainsi que sur les sujets abordés (paragraphe 72) ;

x. que le Plan d'action national pour le renforcement de la lutte contre la corruption soit complété par les indicateurs des allocations budgétaires pertinentes et que la Chambre des comptes soit autorisée à inclure le Plan d'action anticorruption dans ses rapports annuels sur l'utilisation des ressources budgétaires (paragraphe 77) ;

xi. i) que les conflits d'intérêts (réels, potentiels et perçus) soient définis ; ii) que des orientations soient fournies pour gérer de telles situations, y compris l'obligation de divulguer, sur une base ad hoc, les situations de conflits d'intérêts lorsqu'elles se présentent (paragraphe 81) ;

xii. que des règles de fond et procédurales sur les incompatibilités et les activités accessoires soient établies à l'égard des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 84) ;

xiii. que des règles claires et exhaustives soient élaborées concernant les cadeaux et autres avantages offerts aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, en exigeant des bénéficiaires qu'ils déclarent ces cadeaux et autres avantages, et en rendant ces informations publiques en temps utile (paragraphe 90) ;

xiv. que i) des règles relatives aux restrictions applicables après la cessation de la fonction soient élaborées et appliquées aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, y compris en imposant des périodes de latence, le cas échéant ; ii) qu'un mécanisme d'application efficace soit mis en place à cet égard (paragraphe 94) ;

xv. que la loi prévoie la publication systématique des déclarations des intérêts financiers de toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 97) ;

xvi. i) de veiller à ce que toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif déclarent, dans la pratique, leurs revenus, leurs actifs, leur patrimoine, leurs intérêts et leurs dettes,

conformément à la loi ; ii) d'envisager d'étendre cette déclaration aux intérêts des conjoints et des membres de la famille à charge (étant entendu que ces dernières informations ne devraient pas être nécessairement rendues publiques) ; iii) de veiller à ce que ces déclarations soient vérifiées sur le fond et appliquées (paragraphe 100) ;

xvii. que la législation relative à la levée des immunités du Président, des Vice-présidents et du Premier ministre soit révisée afin de prévoir des procédures fondées sur des critères objectifs, de manière à ne pas entraver ou empêcher les enquêtes et les poursuites pénales relatives à d'éventuelles infractions de corruption (paragraphe 108) ;

En ce qui concerne les services répressifs (police et garde-frontière)

xviii. i) que l'indépendance opérationnelle de la police vis-à-vis du ministère de l'Intérieur soit suffisante, prévue en droit et respectée en pratique ; ii) que, de manière générale, la police ne reçoive pas d'instructions dans des affaires individuelles autres que celles prévues par la législation sur la procédure pénale, et que toute instruction personnelle soit dûment consignée dans un document écrit (paragraphe 114) ;

xix. i) que le cadre juridique et la pratique de financement non budgétaire (y compris privé) à la police fassent l'objet d'une analyse approfondie, et que des règles claires soient adoptées en tenant compte des conclusions de cette analyse pour mettre un terme à ces pratiques et/ou, au minimum, pour éliminer les risques de conflits d'intérêts et de corruption ; ii) que les informations concernant les financements non-budgétaires reçus par la police, y compris la nature et la valeur de chaque don ainsi que l'identité de la source de financement, soient systématiquement recueillies et publiées (paragraphe 117) ;

xx. que des mesures ciblées soient prises pour promouvoir l'équilibre femmes-hommes et renforcer la représentation des femmes à tous les niveaux de la police, y compris aux postes de haut rang (paragraphe 119) ;

xxi. que la police soit plus transparente : i) en veillant à ce que les rapports sur les résultats de ses activités et décisions, les budgets, les procédures administratives, les statistiques, les réglementations et les informations présentant un intérêt pour le public soient publiés et rendus facilement accessibles, y compris en ligne ; ii) en veillant à ce que toutes les demandes d'information adressées à la police reçoivent une réponse sur le fond et dans le plein respect des délais fixés (paragraphe 121) ;

xxii. i) qu'une évaluation complète des domaines et activités exposés à la corruption soit entreprise au sein du ministère de l'Intérieur, en vue de détecter les problèmes et les nouvelles tendances ; ii) qu'une stratégie anticorruption visant spécifiquement la police soit adoptée, sur la base des résultats de l'évaluation des risques (paragraphe 128) ;

xxiii. i) que le code d'éthique de la police soit mis à jour et traite en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes (conflits d'intérêts, cadeaux, contacts avec des tiers, activités accessoires, traitement des informations confidentielles), et qu'il soit complété par un manuel illustrant chaque question et domaine à risque au moyen d'exemples concrets ; ii) que le code d'éthique de la police révisé et le manuel fassent partie intégrante de la formation des policiers et qu'ils soient rendus publics (paragraphe 134) ;

xxiv. i) qu'une formation obligatoire soit régulièrement organisée pour les nouvelles recrues et les agents de police en service, sur la base du code d'éthique de la police révisé ; ii) qu'un système

constitué de personnes de confiance spécialement formées et distinct des fonctions de contrôle disciplinaire soit établi dans la police, en vue de fournir des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité à tous les agents (paragraphe 138) ;

xxv. que l'objectivité des procédures de promotion dans la police soit renforcée, en veillant à ce qu'elles soient fondées sur des critères pertinents pour la profession de policier et fassent en principe l'objet de concours transparents (paragraphe 146) ;

xxvi. que les agents des services répressifs soient soumis à des contrôles d'intégrité avant d'être nommés et promus, ainsi qu'à intervalles réguliers tout au long de leur carrière (paragraphe 147) ;

xxvii. que des mécanismes spécifiques de prévention et de gestion des conflits d'intérêts soient mis en place pour les agents qui quittent la police pour aller travailler dans le secteur privé (paragraphe 158) ;

xxviii. qu'un ensemble de règles et de lignes directrices strictes sur les cadeaux et autres avantages soit mis en place pour les fonctionnaires de police, y compris l'obligation de signaler et d'enregistrer les cadeaux et autres avantages, le cas échéant (paragraphe 160) ;

xxix. i) que l'obligation faite aux agents de police (tous les ans s'ils ont un rang élevé) de déclarer leurs intérêts financiers au moment de prendre leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite soit respectée ; ii) que les déclarations des intérêts financiers soient vérifiées régulièrement et de manière approfondie (paragraphe 165) ;

xxx. qu'il soit fait obligation aux agents de police de signaler les manquements à l'intégrité dont ils ont connaissance dans le cadre de leur service (paragraphe 171) ;

xxxi. i) qu'un mécanisme de protection des lanceurs d'alerte dans la police soit introduit dans une loi ; ii) que sa mise en œuvre soit soutenue par une formation spécifique dans la police (paragraphe 175).

2. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités azerbaïdjanaises à remettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées au plus tard le 30 septembre 2024. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.

L'adoption du présent résumé ne remplace en aucun cas la publication du rapport d'évaluation du cinquième cycle dans son intégralité. Le GRECO invite donc les autorités de l'Azerbaïdjan à autoriser sa publication dans les meilleurs délais.