



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 29 octobre 2020

Publication : 19 mai 2021

Public

GrecoRC4(2020)16

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ AZERBAÏDJAN

Adopté par le GRECO lors de sa 86^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 26-29 octobre 2020)

I. INTRODUCTION

1. L'addendum au deuxième rapport de conformité examine les mesures prises par les autorités azerbaïdjanaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Azerbaïdjan (voir paragraphe 2) sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle a été adopté par le GRECO à sa 65^e Réunion Plénière (10 octobre 2014) et rendu public le 2 avril 2015, avec l'autorisation de l'Azerbaïdjan ([Greco Eval IV Rep \(2014\) 2F](#)).
3. Le Rapport de Conformité a été adopté par le GRECO à sa 74^e Réunion Plénière (2 décembre 2016) et rendu public le 17 mars 2017, avec l'autorisation de l'Azerbaïdjan ([GrecoRC4\(2016\)11](#)).
4. Le deuxième Rapport de Conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 82^e réunion plénière (22 mars 2019) et rendu public le 18 juin 2019, avec l'autorisation de l'Azerbaïdjan ([GrecoRC4\(2019\)3](#)). Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités azerbaïdjanaises ont soumis un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ce rapport, reçu le 17 janvier 2020, ainsi que les informations soumises par la suite, ont servi de base au présent addendum.
5. L'addendum au deuxième Rapport de Conformité évalue les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis le deuxième Rapport de Conformité (recommandations iii à vi, ix, xii, xiv et xx) et donne une évaluation globale du niveau de conformité avec ces recommandations.
6. Le GRECO a chargé la Finlande et la Géorgie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés Mr Jouko Huhtamäki au titre de la Finlande et Mme Pelagia Makhauri au titre de la Géorgie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent addendum.

II. ANALYSE

7. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 21 recommandations à l'Azerbaïdjan. Dans son deuxième Rapport de Conformité, il avait conclu que les recommandations i, ii, vii, viii, x, xi, xiii, xv, xvi, xvii, xviii, xix et xxi avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations iii, v, vi, xii et xiv partiellement mises en œuvre et les recommandations iv, ix et xx non mises en œuvre. La conformité avec les huit recommandations en suspens est examinée ci-après.
8. Dans leurs observations générales, les autorités azerbaïdjanaises évoquent la dissolution du Parlement, le 4 décembre 2019, et les élections générales du 9 février 2020, deux événements qui auraient entravé la mise en œuvre de plusieurs recommandations relatives aux membres du Parlement.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation iii.

9. *Le GRECO a recommandé de soumettre les activités accessoires des députés à un contrôle et une mise en application efficaces.*

10. Il est rappelé que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. En particulier, le GRECO avait pris note de la fonction de conseil et de contrôle exercée par la Commission disciplinaire en ce qui concernait le Code de conduite et de l'imposition de sanctions pour violation des règles d'éthique, prévues par la loi sur les règles de conduite éthique des députés. Toutefois, aucune preuve ni aucun exemple concret attestant de l'efficacité du contrôle et de l'application des règles relatives aux activités accessoires des députés n'avait été fourni.
11. Les autorités renvoient à présent à des éléments qui figurent déjà dans le Deuxième Rapport de Conformité, dont l'adoption de lignes directrices sur la conduite des parlementaires, et à plusieurs actions de formation sur le sujet. Pour ce qui est des nouvelles informations ayant trait à l'efficacité du contrôle et de l'application des règles sur les activités accessoires dans la pratique, les autorités citent le cas d'un parlementaire déchu de son mandat pour avoir participé à une activité entrepreneuriale. Le député en question était également défendeur dans une action au civil intentée par une personne physique qui l'accusait de ne pas avoir payé une dette. La Commission disciplinaire du Parlement aurait enquêté sur cette affaire. Selon les autorités, le Parlement aurait demandé à la Commission électorale centrale de révoquer le mandat du député concerné, sur la base des conclusions de la Commission disciplinaire. De plus, une affaire pénale avait également été ouverte par le parquet. En outre, les autorités rapportent qu'un groupe de travail parlementaire a été mis en place le 10 avril 2020 pour préparer un statut de la commission disciplinaire. Le 17 septembre 2020, le projet de loi sur le statut de la commission disciplinaire a été approuvé lors de la réunion conjointe du groupe de travail et de la commission parlementaire de la politique juridique et de la construction de l'État. L'adoption du projet de loi par le Parlement est prévue dans le courant du mois d'octobre 2020.
12. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Si le fait d'associer la Commission disciplinaire à l'établissement des faits liés aux activités accessoires d'un député envoie un signal positif, plusieurs articles parus dans la presse laissent entendre que le Parlement a engagé la procédure de révocation du député en question à la demande de l'intéressé¹. Le GRECO n'a reçu aucune précision concernant les faits établis par la Commission disciplinaire ou l'effet éventuel de son enquête sur la révocation du parlementaire. Il semblerait que la demande de révocation du député ait été initialement déclenchée par la procédure engagée devant un tribunal civil pour non-paiement de sa dette, plutôt que par sa participation à des activités accessoires. En tout état de cause, un seul cas ne permet pas de conclure que la recommandation a été traitée de manière satisfaisante.
13. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

14. *Le GRECO avait recommandé 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*

¹ Voir les articles de presse via les liens suivants :

<https://ru.baku.news/povestka-dnya/18464-rafael-cebrayilov-baresinde-qaldirilan-iddia-uzre-mehkeme-bashlayib.html>
<https://az.sputniknews.ru/incidents/20191002/421900859/deputat-lishilsja-mandat-dzhabrailov.html>
<https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/340721/>

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

15. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO encourageait vivement les autorités à mettre en œuvre cette recommandation, faute de quoi la volonté politique d'adopter un système efficace de déclarations de patrimoine serait mise en doute.
16. Les autorités ne font état d'aucun fait nouveau à cet égard.
17. Le GRECO déplore l'absence de progrès réalisés dans la mise en œuvre de cette recommandation et exhorte une nouvelle fois les autorités azerbaïdjanaises à prendre les mesures nécessaires pour mettre en place un système efficace de déclarations de patrimoine applicable aux membres du parlement.
18. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'est toujours pas mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

19. *Le GRECO avait recommandé 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.*
20. Le GRECO rappelle que, dans son Rapport de Conformité, il était parvenu à la conclusion que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, conclusion qu'il avait réitérée dans son Deuxième Rapport de Conformité, car les autorités n'avaient fourni aucune nouvelle information. Le GRECO avait salué le fait que la législation ait étendu le mandat du CSM afin de préserver l'indépendance du système judiciaire, mais avait regretté l'absence de progrès dans la mise en œuvre de la deuxième partie de la recommandation, à savoir qu'au moins la moitié de ses membres soient des juges directement élus ou nommés par leur pairs et que son président soit élu parmi ses membres juges.
21. Les autorités ne communiquent aucune nouvelle information concernant cette recommandation.
22. Le GRECO regrette l'absence de tout progrès dans la mise en œuvre de la présente recommandation et conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

23. *Le GRECO avait recommandé 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.*
24. Il est rappelé que le GRECO avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. S'agissant de

la première partie de la recommandation, il avait regretté l'absence de progrès réalisés pour garantir que le Conseil supérieur de la magistrature soit associé à la nomination de toutes les catégories de juges. Concernant la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait noté que la méthodologie d'évaluation des juges n'avait pas encore été approuvée par le CSM et qu'aucun critère clair, objectif et transparent n'avait encore été défini dans la législation pour l'évaluation des juges.

25. Les autorités rapportent à présent que le 6 mars 2020, le CSM a approuvé la méthodologie d'évaluation des juges, qui contiendrait des critères clairs, objectifs et transparents. Aucune nouvelle information n'a été fournie en ce qui concerne la première partie de cette recommandation.
26. Le GRECO prend note de l'information indiquant qu'une méthodologie d'évaluation des juges a été adoptée ; cependant, le texte des critères qui y sont contenus n'a pas été mis à la disposition du GRECO. En outre, la première partie de la recommandation doit encore être abordée.
27. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

28. *Le GRECO a recommandé que i) le format de divulgation des avoirs par les juges soit établi en priorité et que la confidentialité relative à la divulgation des avoirs par les juges soit levée, en tenant dûment compte de leur vie privée et de la sécurité de leurs proches ; et que ii) le régime de divulgation des avoirs applicable aux juges soit mis en œuvre (y compris en allouant des ressources administratives et des experts appropriés à la Commission de lutte contre la corruption), accompagné de sanctions adéquates en cas de non-respect des règles et que les détails, y compris le raisonnement sous-jacent, des sanctions imposées soient rendus publics.*
29. Le GRECO rappelle que, dans son Rapport de Conformité, il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, les autorités n'ayant fait état d'aucun progrès.
30. Les autorités, une fois encore, ne font état d'aucun fait nouveau.
31. Le GRECO déplore le peu d'efforts déployés par les autorités pour mettre en œuvre cette recommandation et conclut que la recommandation ix n'a toujours pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xii.

32. *Le GRECO avait recommandé 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.*
33. Il est rappelé que la recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO s'était félicité des modifications apportées à la loi sur le ministère public qui limitaient en partie les pouvoirs de « supervision » du Président et du Parlement sur le ministère public. Toutefois, le GRECO avait regretté l'absence de progrès concernant la réglementation sur l'ouverture et la fermeture des parquets et la structure de base de tous les parquets en termes d'organisation.

34. Les autorités ne font état d'aucun fait nouveau concernant cette recommandation.
35. Le GRECO regrette l'absence de progrès dans la mise en œuvre de la présente recommandation et conclut que la recommandation xii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

36. *Le GRECO a recommandé que i) tous les postes de haut niveau vacants au sein du Bureau du Procureur soient annoncés publiquement et que l'accès à ces postes soit soumis à des critères clairs, objectifs et transparents ; et ii) qu'il soit envisagé de prévoir que les candidats appropriés aux postes de haut niveau soient évalués et soumis par un organe composé d'une majorité de personnes n'ayant aucun lien avec l'exécutif.*
37. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre dans son Deuxième Rapport de Conformité. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO avait salué les nouvelles règles du concours pour pourvoir certains postes vacants au ministère public. Toutefois, ces règles ne s'appliquaient pas aux postes de haut niveau (le Procureur général et ses adjoints). S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait pris note de la décision de la Commission azerbaïdjanaise de lutte contre la corruption de ne pas établir un organe composé d'une majorité de personnes n'ayant aucun lien avec l'exécutif pour évaluer les candidats à des postes de responsabilité et avait regretté qu'aucun progrès n'ait été réalisé pour limiter l'influence de l'exécutif sur la nomination des procureurs de rang supérieur. Le GRECO avait néanmoins reconnu que ce point avait été examiné.
38. Les autorités informent à présent que les règles du concours pour pourvoir certains postes vacants au ministère public, approuvées par l'ordonnance du 29 octobre 2018 du Procureur général, ont été modifiées le 4 novembre 2019 pour englober tous les postes vacants. Il s'agirait notamment des postes de procureur général adjoint et de procureur de la République autonome du Nakhitchevan, qui jusque-là en étaient exclus. Les autorités indiquent également que, depuis l'adoption de ces règles en 2018, plusieurs concours ont été organisés pour pourvoir les postes vacants dans plusieurs parquets, avec publication des avis de vacance sur Internet et diffusion d'informations dans les médias, qui ont reçu un accueil globalement positif.
39. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités et se félicite de la modification, le 4 novembre 2019, des règles de mise en concours des postes vacants au ministère public, qui ne s'appliquent plus seulement aux postes des catégories 3 à 8, mais s'appliquent aussi aux postes des catégories supérieures. Le GRECO encourage les autorités à appliquer systématiquement la nouvelle procédure de recrutement afin de promouvoir la transparence au sein du ministère public.
40. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xx.

41. *Le GRECO avait recommandé 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.*

42. Il est rappelé que la recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité, dans la mesure où aucun progrès n'avait été fait.
43. Les autorités n'ont fait état d'aucun nouveau développement concernant cette recommandation.
44. Le GRECO conclut que la recommandation xx n'a toujours pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

45. **Compte tenu de ce qui précède, on peut en déduire que les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations adressées à l'Azerbaïdjan dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation ont été modestes. Quatorze des 21 recommandations ont été mises en œuvre de manière satisfaisante**, quatre ont été partiellement mises en œuvre et trois ne sont toujours pas mises en œuvre.
46. Plus précisément, les recommandations i, ii, vii, viii, x, xi, xiii, xiv, xv, xvi, xvii, xviii, xix et xxi ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations iii, v, vi et xii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iv, ix et xx n'ont pas été mises en œuvre.
47. En ce qui concerne les parlementaires, L'Azerbaïdjan a pris des mesures concrètes pour remédier aux lacunes identifiées par le GRECO. En particulier, des progrès ont été réalisés en ce qui concerne le cadre des consultations publiques sur les projets de lois, et la loi sur les règles de conduite éthique des députés a été adoptée. Toutefois, il est toujours urgent d'établir un système efficace de déclarations des patrimoines applicable aux députés, car cette question n'a pas été traitée.
48. Pour ce qui est des juges, des mesures ont été prises pour accroître le rôle du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dans la sélection des juges, pour introduire une formation sur les questions liées à l'intégrité et des conseils en matière d'éthique, et, semble-t-il, une méthodologie pour les nominations judiciaires. Toutefois, la composition du CSM doit être modifiée pour renforcer le rôle du pouvoir judiciaire au sein de cet organe, de sorte que le CSM soit composé d'une majorité de juges directement élus ou nommés par leurs pairs et soit présidé par un juge. En outre, le CSM devrait être impliqué dans la nomination de toutes les catégories de juges. Enfin, la transparence reste insuffisante en ce qui concerne la déclaration du patrimoine des juges.
49. Quant aux procureurs, Le GRECO note que des mesures concrètes ont été prises dans plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne les infractions disciplinaires, le code de conduite éthique et le système d'évaluation périodique. En outre, une nouvelle série de critères a été introduite pour le recrutement des agents des services répressifs, les règles de la sélection des procureurs par voie de concours ont été étendues aux postes de procureurs de haut rang et de nouvelles lignes directrices ont été adoptées sur les activités accessoires. Des améliorations ont également été apportées en ce qui concerne la formation sur les questions liées à l'intégrité. Toutefois, l'influence indue de l'exécutif sur le ministère public reste très problématique et la question de la déclaration des avoirs des procureurs n'a aucunement été traitée.
50. L'adoption de cet addendum au deuxième rapport de conformité met fin à la procédure de conformité du quatrième cycle concernant l'Azerbaïdjan. Comme déjà indiqué, certaines recommandations sont toujours en suspens, notamment en ce qui concerne la composition du CSM et son rôle accru dans les nominations judiciaires, la réduction de l'influence de l'exécutif sur le ministère public et l'amélioration de la

transparence de la déclaration des patrimoines des membres du parlement, des juges et des procureurs. Par conséquent, le GRECO invite les autorités azerbaïdjanaises à le tenir informé des progrès futurs dans la mise en œuvre de ces recommandations.

51. Enfin, le GRECO invite les autorités azerbaïdjanaises à autoriser, dès que possible, la publication du présent addendum, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.