

Adoption: 24 mars 2017
Publication: 28 juin 2017

Public
GrecoRC3(2017)4

Troisième Cycle d'Evaluation

Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur l'Azerbaïdjan

« Incriminations (STE 173 et 191, PD 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 75^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 20-24 mars 2017)

I. INTRODUCTION

1. Le deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les nouvelles mesures prises par les autorités de l'Azerbaïdjan depuis l'adoption de l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité afin de mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation sur l'Azerbaïdjan du troisième cycle, concernant les deux thèmes distincts, à savoir :
 - Thème I – Incriminations : Articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), Articles 1 à 6 du Protocole additionnel (STE 191) et le Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - Thème II – Transparence du financement des partis politiques : Articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté par le GRECO à sa 48^e réunion plénière (1^{er} octobre 2010) et rendu public le 18 novembre 2010, avec l'autorisation de l'Azerbaïdjan (Greco Eval III Rep (2010) 2F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de conformité correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 57^e réunion plénière (19 octobre 2012) et rendu public le 8 janvier 2013 ([Greco RC-III \(2012\) 12F](#)). Le Deuxième Rapport de Conformité a été adopté lors de la 65^e réunion plénière du GRECO (10 octobre 2014) et rendu public le 2 avril 2015 ([Greco RC-III \(2014\) 13F](#)). Dans son Addendum au Deuxième Rapport de Conformité ([Greco RC-III \(2015\) 20F](#)), rendu public le 14 mars 2016, le GRECO a conclu que, s'agissant du Thème I – Incriminations, sept recommandations avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et deux recommandations restaient partiellement mises en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, deux recommandations avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, cinq recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et une recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Compte tenu du fait que seules deux des huit recommandations relatives au financement des partis avaient été pleinement mises en œuvre, le GRECO avait demandé aux autorités de communiquer d'autres informations sur les recommandations en suspens. Ce complément d'informations a été fourni le 13 janvier 2017.
3. Ce deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité a pour objet, conformément à l'article 31, paragraphe 9 du règlement intérieur du GRECO, d'évaluer la mise en œuvre des recommandations en suspens à la lumière des dernières informations communiquées par les autorités de l'Azerbaïdjan.
4. Le GRECO a chargé le Liechtenstein et l'Espagne de désigner les rapporteurs de la procédure de conformité. Les rapporteurs désignés pour le Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité étaient M. Patrick RITTER au nom du Liechtenstein, et M. Rafael VAILLO RAMOS, pour le compte de l'Espagne. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 9 recommandations à l'Azerbaïdjan concernant le Thème I. Les recommandations i, ii, iv, v, vi, viii et ix avaient été

considérées comme mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations iii et vii avaient été jugées partiellement mises en œuvre. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation iii.

6. *Le GRECO avait recommandé d'ériger en infraction pénale la corruption active et passive des jurés et arbitres nationaux et étrangers conformément aux articles 2, 3, 4, 5 et 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), ainsi que signer et ratifier cet instrument le plus rapidement possible.*
7. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le précédent Addendum. À la suite de cette recommandation, l'Azerbaïdjan avait ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), qui était entré en vigueur en août 2013, mais la notion « d'arbitres de tribunaux nationaux et étrangers d'arbitrage » dans le Code pénal (CP) n'était pas suffisamment large pour prendre en compte tout arbitre (nationaux et étrangers) au sens de l'article 1, paragraphe 2 de la STE 191 y compris lorsque celui-ci intervient sur la base d'un accord d'arbitrage entre des personnes privées hors d'un tribunal d'arbitrage. Le GRECO avait aussi observé qu'il serait préférable d'énoncer clairement que l'article 308 du CP concerne les arbitres qui exercent leurs fonctions conformément à la législation azerbaïdjanaise ou d'un autre pays.
8. Les autorités de l'Azerbaïdjan font savoir que l'article 308 du Code pénal a été modifié par la loi 230 du 6 mai 2016 portant amendement au Code pénal de la République de l'Azerbaïdjan, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2016. De ce fait, l'article 308 fait à présent référence aux « arbitres locaux, étrangers et internationaux qui exercent leurs fonctions en vertu de la législation de la République de l'Azerbaïdjan ou d'autres pays, et des accords internationaux auxquels la République de l'Azerbaïdjan est partie ».
9. Le GRECO se félicite des nouveaux amendements et considère qu'ils prennent en compte les préoccupations restantes exprimées dans le précédent Addendum.
10. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

11. *Le GRECO avait recommandé d'analyser et de réviser en conséquence l'exonération automatique - et obligatoirement totale - de peine accordée aux auteurs de corruption active dès lors qu'ils font une déclaration aux services répressifs.*
12. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. L'application pratique de la disposition du moyen de défense spécial incluse dans la note de l'article 312 du CP avait été examinée, comme recommandé, mais aucune décision ultérieure n'avait été prise pour modifier les dispositions. Et ce malgré que certaines propositions avaient été émises en vue de la suppression du mécanisme de repentir réel dans son ensemble. Le GRECO a réitéré ses réserves quant à la nature automatique de la disposition de défense spéciale et mis en garde contre l'impunité potentielle dans certains cas graves de corruption active (dans lesquels le corrupteur pourrait par exemple exercer des pressions sur le corrompu afin d'obtenir des avantages supplémentaires).
13. Les autorités n'ont communiqué aucune autre information concernant cette recommandation.

14. Le GRECO conclut que la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

15. Dans son Rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 8 recommandations à l'Azerbaïdjan en ce qui concerne le Thème II. Les recommandations ii et iii avaient été jugées mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations iv, v, vi, vii et viii avaient été considérées partiellement mises en œuvre et la recommandation i non mise en œuvre. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.

Recommandation i.

16. *Le GRECO avait recommandé de rallonger la période de référence financière et comptable applicable aux campagnes électorales afin que les rapports financiers sur les fonds électoraux reflètent plus fidèlement les ressources et les dépenses consacrées à ces campagnes.*
17. Le GRECO rappelle qu'il avait jugé cette recommandation non mise en œuvre. Le GRECO a rappelé les préoccupations mentionnées dans le Rapport d'évaluation (paragraphe 84) relatives à la période financière de référence particulièrement courte, considérée comme présentant potentiellement un risque pouvant conduire au contournement des règles de transparence des campagnes électorales et à une remise en cause d'un contrôle efficace.
18. Les autorités n'ont pas communiqué d'information nouvelle concernant cette recommandation.
19. Le GRECO conclut que cette recommandation i demeure non mise en œuvre.

Recommandation iv.

20. *Le GRECO avait recommandé (i) d'exiger que les comptes des partis soient publiés de manière à ce que le public puisse y avoir aisément et rapidement accès; et (ii) d'identifier les mesures appropriées à prendre pour aider les partis politiques à respecter les règles sur la transparence.*
21. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Les autorités avaient indiqué que, conformément aux modifications apportées à la loi sur les partis politiques (LPP, adoptée en novembre 2014), ces derniers doivent soumettre à la Commission électorale centrale (CEC) des états financiers annuels accompagnés de l'opinion de l'auditeur, au plus tard le 1^{er} avril, et de les rendre publics sur le site internet de la CEC. De plus, elles ont évoqué un nouveau décret de la CEC (#9/79 du 15 mai 2015), qui oblige cette dernière à publier ces rapports dans les 24 heures après qu'elle en ait achevé la vérification. Les rapports annuels sont supposés être publiés sur le site internet de la CEC dans un délai de 3 à 15 jours et, donc, facilement accessibles en ligne. Les autorités ont mentionné la tenue d'un séminaire à l'intention des représentants des médias et d'un cours de formation à la mise en place de moyens d'action pour les représentants des partis politiques. Le GRECO concluait que, malgré les progrès accomplis, il manquait d'autres mesures pour satisfaire pleinement à cette recommandation, notamment en ce qui concerne l'accès rapide par le public (en raison de l'absence de dates limites de publication précises) et les «mesures appropriées à prendre pour aider les partis politiques».
22. Les autorités de l'Azerbaïdjan font savoir maintenant que la CEC a modifié son décret #9/79¹ qui fait obligation à la CEC de publier les rapports des partis politiques dans un délai d'un jour ouvrable après leur réception. De plus d'autres actions de formation ont été organisées pour

¹ Décret #5/18 du 13 mai 2016

aider les partis politiques à préparer et à soumettre leurs états financiers conformément aux règles de transparence, y compris un séminaire tenu le 16 mars 2016 et un autre organisé conjointement par la CEC et le Conseil de l'Europe le 7 juin 2016². Ces deux manifestations ont rassemblé des représentants des partis politiques, de la CEC, des Chambres des comptes, du ministère des Finances, ministère de la Justice, des ONG et des médias. Par ailleurs, la CEC a mené plusieurs consultations bilatérales avec les représentants de presque tous les partis politiques pour mieux expliquer le cadre juridique et réglementaire et ses amendements. Le 22 février 2017, la CEC a adopté un plan d'action pour mettre en œuvre des mesures de sensibilisation et de soutien permanentes des partis politiques, couvrant la période de 2017-2018. Le plan d'action prévoit des outils pratiques pour améliorer les capacités des partis à préparer et soumettre leurs rapports. Il contient 10 actions de base et 18 événements ponctuels (avec des précisions sur les dates, types d'activités, organisations responsables et partenaires). Les événements ponctuels comprennent des formations, discussions, et vidéos éducatives sur la préparation et la soumission des rapports, sur la transparence et la prévention de la corruption, une méthodologie d'identification et de prévention des erreurs typiques, des bonnes pratiques internationales. Les mesures planifiées doivent être mises en œuvre en coopération avec les institutions d'Etat compétentes, les ONG, les medias, experts et acteurs internationaux (y compris le Conseil de l'Europe et l'Union européenne).

23. S'agissant de la partie i) de la recommandation, le GRECO se félicite de l'obligation faite à la CEC de publier les rapports des partis politiques dans un délai d'un jour ouvrable après leur réception, indépendamment du temps nécessaire à leur vérification. Le GRECO rappelle que les manquements au respect des règles de soumission et de publication des rapports sont passibles d'amendes allant jusqu'à 2,000 Manats (960 Euro). Cette partie de la recommandation a donc été traitée. Pour ce qui est de la partie ii) de la recommandation, le GRECO note avec satisfaction les efforts de formation et de sensibilisation supplémentaires déployés jusqu'à présent et ceux prévus pour 2017-2018. Dans l'ensemble, le GRECO considère que les nouvelles mesures constituent assurément une amélioration.

24. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

25. *Le GRECO avait recommandé de (i) soumettre, le cas échéant, la comptabilité et les comptes des partis politiques au contrôle d'auditeurs indépendants; et (ii) identifier les mesures appropriées à prendre pour aider les partis politiques à satisfaire à cette exigence.*

26. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la première partie, il a noté avec satisfaction l'obligation de vérifier les comptes des partis. Mais les (petits) partis semblaient manquer d'une aide appropriée pour répondre aux obligations en matière d'audit en rapport avec la deuxième partie de la recommandation.

27. Les autorités de l'Azerbaïdjan n'ont pas signalé de développements nouveaux concernant cette recommandation.

28. Le GRECO rappelle une nouvelle fois que les obligations générales d'audit sont susceptibles de causer une charge trop lourde pour les petits partis et de nuire au développement d'une démocratie pluraliste, et qu'il conviendrait d'apporter des formes de soutien public en contrepartie. Cette partie de la recommandation n'a donc pas été traitée.

29. Le GRECO conclut que la recommandation v demeure partiellement mise en œuvre.

² Dans le cadre du projet conjoint CoE/EU pour le renforcement des moyens de lutte contre et de prévention de la corruption en Azerbaïdjan

Recommandation vi.

30. *Le GRECO avait recommandé (i) d'assurer un contrôle plus complet et plus proactif des rapports financiers sur les fonds électoraux des partis politiques et des candidats, incluant une vérification matérielle des informations soumises ainsi qu'une investigation des irrégularités de financement; et (ii) de renforcer l'indépendance des commissions électorales en matière de financement des campagnes électorales.*
31. Le GRECO rappelle que cette recommandation est jusqu'ici considérée comme partiellement mise en œuvre. La première partie de la recommandation avait été traitée vu que la centralisation de la surveillance des financements électoraux sous l'autorité de la CEC – qui a été dotée de moyens humains supplémentaires et de structures de contrôle – et la concertation avec les commissions électorales sont susceptibles d'assurer l'exercice d'un contrôle plus complet et proactif. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO regrette que l'on n'ait toujours pas réglé le problème de la composition partisane des commissions électorales (déjà signalé dans le Rapport d'évaluation). Les 18 membres des commissions électorales (et ceux de la CEC elle-même) restent tous désignés et nommés par le Parlement (six membres des partis majoritaires, six membres indépendants et 6 membres des partis minoritaires).
32. Les autorités n'ont pas communiqué d'informations nouvelles au regard de cette recommandation.
33. Le GRECO regrette qu'aucune amélioration n'ait été constatée en ce qui concerne l'indépendance des commissions électorales pour la surveillance du financement des campagnes électorales.
34. Le GRECO conclut que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

35. *Le GRECO avait recommandé d'instaurer un contrôle substantiel et indépendant du financement général des partis politiques, qui soit efficacement coordonné avec le contrôle du financement des campagnes électorales.*
36. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. Il s'était félicité des modifications juridiques de novembre 2014 qui avaient conforté le rôle principal de la CEC en matière de contrôle du financement politique, ainsi que des améliorations apportées en ce qui concerne les ressources, structures et effectifs de la CEC. Le GRECO n'en demeurerait pas moins préoccupé par la composition partisane de la CEC (ainsi que des commissions électorales), qui empêchait de la considérer comme indépendante des partis politiques.
37. Les autorités de l'Azerbaïdjan n'ont signalé aucun développement nouveau au regard de cette recommandation.
38. Le GRECO ne peut que conclure qu'en absence de nouvelles évolutions, la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

39. *Le GRECO avait recommandé de définir clairement les infractions aux règles – en place ou à venir – sur la transparence du financement des campagnes électorales et du financement général des partis et introduire des sanctions pour ces infractions, qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives, en particulier en élargissant la palette des sanctions.*

40. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. Les amendements apportés en 2012 au Code d'infractions administratives avaient entraîné certaines améliorations au regard des sanctions en cas de violations des règles relatives au financement des partis en vertu de la LPP. Le GRECO avait, cependant, noté que ces améliorations pouvaient être renforcées (des sanctions très légères sont encore infligées en cas d'infractions comptables). En ce qui concerne l'obligation de définir clairement les infractions relatives aux règles de transparence du financement des campagnes électorales, l'Azerbaïdjan n'avait accompli aucun progrès.
41. Les autorités de l'Azerbaïdjan indiquent à présent que, suite aux amendements apportés au Code d'infractions administratives adopté le 29 décembre 2015, les sanctions concernant les manquements aux règles de financement des campagnes électorales ont été alourdies³. Les amendes administratives en cas de violation de la réglementation sur le financement des élections (référendum) ont été augmentées, passant de 10-20 Manats (5-10 €) à 300-500 Manats (143-240 €) pour les personnes physiques ; de 44-60 Manats (21-29 €) à 1 500-2 000 Manats (714-960 €) pour les agents publics et de 150-250 Manats (71-119 €) à 5 000-7 000 Manats (2 381-3 360 €) pour les personnes morales. Par ailleurs, l'amende en cas de *non présentation ou non publication* par les partis, candidats ou groupes de campagne en vue d'un référendum de leurs rapports de dépenses électorales/référendaires a été portée de 20-30 Manats (10-14 €) à 1 000-2 000 Manats (476-960 €). À la suite de discussions internes et de retours d'informations des diverses parties prenantes, la CEC a aussi décidé d'adopter des mesures supplémentaires pour renforcer la transparence du financement des partis politiques.
42. Le GRECO prend note des amendes applicables en cas de violation des règles de financement des campagnes électorales, récemment relevées à la suite des amendements susmentionnés au Code d'infractions administratives (CIA). Le GRECO considère cependant que ces sanctions ne sont toujours pas efficaces, proportionnées et dissuasives puisqu'elles demeurent souvent sensiblement moins sévères que celles applicables en cas de violations des règles relatives au financement des partis politiques⁴. Il convient de faire remarquer, à cet égard, que le chapitre 14 du Code électoral ne renvoie même pas au CIA. Enfin, il n'a été procédé à aucun autre examen des sanctions concernant le financement des parties en vertu de la LPP, notamment des infractions comptables qui restent particulièrement légères comme cela a été signalé dans le Deuxième Rapport de Conformité. L'Azerbaïdjan doit poursuivre ses efforts pour mettre cette recommandation pleinement en œuvre.
43. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

44. Eu égard aux conclusions continues dans les précédents Rapports de conformité du troisième cycle sur l'Azerbaïdjan et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Azerbaïdjan, à ce jour, a mis en œuvre de façon satisfaisante onze des dix-sept recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Cinq autres recommandations restent partiellement mises en œuvre et une recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre.

³ 177.1. La violation des règles de financement des élections (référendum) établie par le Code électoral est sanctionnée par une amende de trois cents à cinq cents manats pour les personnes physiques, mille cinq cents à deux mille manats pour les agents publics et cinq mille à sept mille manats pour les personnes morales.

⁴ Les sanctions en cas de violation de la législation relative aux partis politiques sont établies dans le Deuxième Rapport de Conformité sur l'Azerbaïdjan. Elles n'ont pas été modifiées dans le nouveau Code d'infractions administratives, adopté en 2015.

45. Plus particulièrement, s'agissant du Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, viii et ix ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, tandis que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations ii, iii et iv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations v, vi, vii et viii restent partiellement mises en œuvre et la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.
46. En ce qui concerne le Thème I (Incriminations), l'Azerbaïdjan a mis en œuvre une grande majorité des recommandations formulées dans le rapport d'évaluation. Le niveau de conformité accru avec la Convention pénale sur la corruption constitue un grand pas en avant. Cela dit, il convient de noter qu'aucune nouvelle mesure n'a été prise pour ce qui est du moyen de défense du repentir réel. La question de l'exonération automatique – et obligatoirement totale – de peine accordée aux auteurs de faits de corruption active continue donc de nécessiter des adaptations.
47. Pour ce qui est du Thème II (Transparence du financement des partis politiques), les résultats sont moins louables. Certaines améliorations ont été apportées notamment pour réglementer les sources de financement, assurer que les partis politiques tiennent une comptabilité adéquate et améliorer la transparence dans ce domaine. Cela étant, il n'a pas été pris d'initiative nouvelle dans de nombreux domaines, par exemple pour allonger la période de référence comptable / financière applicable au financement des campagnes électorales, et pour compenser la charge (financière) inhérente à l'obligation de faire auditer les états financiers des partis. Qui plus est, la composition clairement partisane de la CEC et des commissions électorales pose un problème particulièrement important qu'il reste à traiter afin de garantir un contrôle efficace et impartial du financement politique. Le GRECO regrette aussi, malgré certaines améliorations récentes, que le dispositif de sanctions ne soit toujours pas suffisamment uniforme et rigoureux pour faire face aux diverses violations possibles des règles de financement politique.
48. Compte tenu de la situation politique générale caractérisée par l'absence d'un véritable pluralisme des partis et de campagnes électorales animées (se reporter au paragraphe 82 du Rapport d'évaluation), le GRECO rappelle s'être limité à adresser à l'Azerbaïdjan les recommandations qui sont nécessaires à la mise en place d'un système de transparence cohérent qui aurait peu ouvrir la voie, ultérieurement, à d'autres aménagements et améliorations indispensables. Le processus de réforme doit être poursuivi sans faiblir afin d'accroître la transparence du financement politique et consolider le rôle des partis politiques en tant qu'éléments de base de la démocratie et instruments essentiels d'expression de la volonté politique des citoyens. Le GRECO invite une fois de plus l'Azerbaïdjan à mettre pleinement en œuvre les cinq recommandations (sur huit) sur le Thème II qui restent encore en suspens à ce jour.
49. L'adoption de ce deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du troisième cycle concernant l'Azerbaïdjan.
50. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Azerbaïdjan à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction disponible publiquement.