

ti)

FONDS PUBLIC PÉTROLIER DE LA RÉPUBLIQUE
D'AZERBAÏDJAN

N°: ..

71

OZ.." ..

2011

À : Les membres du Conseil d'administration de l'ITIE

Cc : Le Secrétariat international de l'ITIE

Chers membres du Conseil d'administration,

Je souhaite porter à votre aimable attention les informations concernant les progrès accomplis dans la réalisation des mesures correctives mises en place par le gouvernement de l'Azerbaïdjan après la dernière réunion du Conseil d'administration à Astana, et la réponse officielle de la Commission sur l'ITIE à l'évaluation des progrès concernant ces mesures correctives 1(I-III) par le Secrétariat international.

Je voudrais demander au Secrétariat international de l'ITIE de veiller à ce que la présente lettre soit reçue par tous les membres du Conseil d'administration de l'ITIE. J'apprécierais également l'aide qu'apportera le Secrétariat pour la traduction de cette lettre et de sa pièce jointe en français et en russe, à l'intention des membres francophones et russophones du Conseil d'administration.

Pièce jointe : 11 pages

Sincères salutations,



Shahmar Movsumov

Président de la Commission

Progrès dans l'application des mesures correctives en Azerbaïdjan

Suite à la Validation de janvier 2015, le Conseil d'administration international de l'ITIE a décidé de rétrograder le statut de l'Azerbaïdjan de « pays conforme » à « pays candidat » (décision prise lors de la réunion du Conseil d'administration de l'ITIE tenue les 14 et 15 avril 2015 à Brazzaville, au Congo). L'Azerbaïdjan a en outre été tenu de prendre des mesures correctives.

La réalisation des mesures correctives établies pour l'Azerbaïdjan lors de la réunion du Conseil d'administration de l'ITIE au Congo a été évaluée lors d'une deuxième Validation menée en juillet 2016. Grâce aux efforts considérables entrepris par le gouvernement au cours de la « période corrective », l'Azerbaïdjan a accompli des progrès significatifs dans tous les domaines d'importance cruciale signalés par la Coalition de l'ITIE. Ainsi, le filtrage des membres de la Coalition aux postes-frontière a été stoppé. 17 ONG, membres de la Coalition, ont obtenu l'enregistrement par l'État qu'elles attendaient, les sanctions fiscales appliquées aux membres de la Coalition ont été levées, leurs comptes en banque ont été débloqués et les contrats de subvention ont été enregistrés. Chaque membre de la Coalition, qui se heurtait auparavant à des difficultés, a obtenu un extrait du registre public. Le blocage des comptes en banque personnels des membres de la Coalition a été levé. Parallèlement, les documents et les biens des ONG confisqués par les organismes chargés de l'application de la loi lors de l'enquête ont été restitués à leurs propriétaires.

En conséquence, selon la décision rendue par le Conseil d'administration international de l'ITIE au cours de sa dernière réunion (les 25 et 26 octobre 2016 à Astana, au Kazakhstan), l'Azerbaïdjan a conservé son statut de « pays candidat ». Le Conseil d'administration a convenu que l'Azerbaïdjan avait accompli des progrès significatifs dans la mise en œuvre de la Norme ITIE 2016, et réalisé des avancées considérables sur plusieurs exigences par rapport à la première Validation menée en 2015. Le Conseil d'administration a proposé un certain nombre de nouvelles mesures correctives. Elles feront l'objet d'une évaluation, conformément à la Norme ITIE, lors de la prochaine réunion du Conseil d'administration de l'ITIE à Bogota, en Colombie, les 8 et 9 mars 2017. Ces mesures correctives signifient que le gouvernement devra

entreprendre des démarches supplémentaires pour garantir des progrès satisfaisants concernant les Exigences 1.3 (b-d) relatives à la participation de la société civile. En particulier, conformément à la section 2.2 du Protocole « Participation de la société civile », le gouvernement devra s'assurer qu'il existe sur le plan juridique et opérationnel un environnement propice à la participation substantielle de la société civile dans le processus ITIE. De façon plus précise, cela devra inclure des modifications juridiques et réglementaires mettant fin à la nécessité pour la société civile d'obtenir tous les deux ans un extrait confirmant leur enregistrement ou celle d'enregistrer leurs subventions auprès du Ministère de la Justice, et pour les donateurs étrangers d'enregistrer leurs subventions auprès des autorités et d'obtenir un avis sur le bien-fondé de la subvention.

Le Conseil d'administration a également établi d'autres mesures correctives qui seront évaluées lors du prochain processus de Validation débutant le 26 juillet 2017.

Le gouvernement a entrepris des démarches importantes pour garantir un environnement juridique et opérationnel propice à la participation significative de la société civile au processus ITIE. Le décret signé par le Président de l'Azerbaïdjan en date du 21 octobre 2016 (avant la réunion d'Astana) sur l'application du principe de « guichet unique » dans la procédure d'octroi de subventions par des donateurs étrangers sur le territoire de la République d'Azerbaïdjan a été le point de départ d'autres mesures importantes à cet égard. Afin de soutenir les activités des institutions de la société civile en Azerbaïdjan, de faciliter l'octroi de subventions par des donateurs étrangers et d'assurer la transparence dans ce domaine, ainsi que la distribution efficace des fonds alloués, il a été décidé par le décret qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, le principe de « guichet unique » sera appliqué à la procédure d'octroi des subventions par des donateurs étrangers aux ONG en Azerbaïdjan.

Ce décret a été suivi d'une autre étape importante qui facilite le processus d'enregistrement des subventions. Il s'agit de la décision du Conseil des ministres de la République d'Azerbaïdjan en date du 11 janvier 2017 sur les modifications apportées aux « Règles d'enregistrement des accords de subventions (décisions) » approuvées par la décision n° 216 du Conseil des ministres de la République d'Azerbaïdjan en date du 5 juin 2015.

En outre, le 24 janvier 2017, le Conseil des ministres de la République d'Azerbaïdjan a adopté la Décision afférente aux modifications aux « Règles à l'attention des donateurs étrangers relatives à l'obtention du droit d'octroyer des subventions dans la République d'Azerbaïdjan », qui avaient été approuvées par la décision n° 339 du Conseil des ministres de la République d'Azerbaïdjan en date du 22 octobre 2015.

Les modifications apportées par le Conseil des ministres ont beaucoup simplifié le processus d'enregistrement des subventions par des donateurs étrangers. Les principaux changements sont présentés ci-après :

- Grâce aux modifications respectives, la nécessité de l'implication des donateurs étrangers dans les processus d'enregistrement est éliminée.
- Préalablement aux modifications apportées, sans avoir obtenu le droit d'octroyer des subventions, le bénéficiaire n'était pas autorisé à signer l'accord avec le donateur. Désormais, l'absence de droit à l'octroi de subventions n'est pas un obstacle pour signer l'accord avec le donateur ni pour que la subvention soit enregistrée.
- Une des principales modifications élimine la nécessité pour les donateurs étrangers d'obtenir un avis favorable du ministère des Finances sur l'opportunité de la subvention. Selon le principe du « guichet unique », seul le donateur ou le bénéficiaire se met en contact uniquement avec le ministère de la Justice et soumet tous les documents appropriés à ce ministère.
- Auparavant, il était nécessaire d'obtenir un avis sur le bien-fondé de la subvention auprès de toutes les administrations publiques concernées. Les modifications apportées ont aussi mis fin à cette exigence.
- Les conditions du refus par le ministère des Finances d'émettre un avis ont été largement réduites.
- De nombreuses contraintes bureaucratiques qui pourraient créer des obstacles inutiles et retarder le processus d'enregistrement des accords de subvention ont été éliminées. Il n'est pas nécessaire de soumettre une traduction notariée (en azéri) des documents rédigés dans une langue étrangère ni de soumettre des documents supplémentaires sur le programme du projet, le budget, ainsi que d'autres éléments. Outre cela, les vérifications complémentaires visant à s'assurer que le

donateur résident n'a pas été impliqué dans le financement du terrorisme ni dans le blanchiment d'argent ont été éliminées.

- L'échéance pour la soumission des documents d'enregistrement de l'accord (décision) à compter de la date de signature de la subvention a été prorogée de 15 à 30 jours à la demande des ONG.
- Avant les modifications, les donateurs étrangers (bénéficiaires) devaient soumettre des documents prouvant leur statut juridique, tels qu'une charte d'entité légale et un extrait confirmant leur enregistrement. Désormais, les documents prouvant le statut juridique des entités légales ne sont plus requis.
- Avant que n'interviennent les modifications, les donateurs étrangers (bénéficiaires) devaient soumettre une copie du document approuvant le droit d'octroyer la subvention en République d'Azerbaïdjan au ministère de la Justice. En outre, les ONG et les antennes des ONG étrangères devaient également soumettre au ministère des Finances le document prouvant la soumission régulière de rapports financiers. Désormais, c'est le ministère des Finances de la République d'Azerbaïdjan qui soumet la copie du document approuvant le droit d'octroyer la subvention en Azerbaïdjan au ministère de la Justice. De plus, les ONG et les antennes des ONG étrangères n'ont pas à présenter le document attestant la soumission de rapports financiers au ministère des Finances. Il sera contrôlé par le ministère de la Justice.
- La procédure d'enregistrement est simplifiée, et le volume des informations à présenter dans les documents est réduit.

Le gouvernement estime que bien que le Secrétariat reconnaisse que des modifications réglementaires ont été apportées récemment au processus d'enregistrement des subventions en Azerbaïdjan, les conclusions auxquelles est parvenue l'évaluation sont malheureusement inexactes. Les réponses du gouvernement à l'évaluation de chaque mesure corrective sont détaillées ci-dessous.

MESURE CORRECTIVE 1(i) : modifications juridiques et réglementaires éliminant la nécessité pour les acteurs de la société civile d'obtenir un extrait tous les deux ans confirmant leur enregistrement

Évaluation du Secrétariat international :

Selon les informations dont dispose le Secrétariat, l'Azerbaïdjan n'a pas entrepris de « modifications juridiques et réglementaires éliminant la nécessité pour les acteurs de la société civile d'obtenir un extrait tous les deux ans confirmant leur enregistrement » (mesure corrective 1(i)).

Notre réponse :

Cette conclusion est erronée. La législation de l'Azerbaïdjan ne prévoit aucun renouvellement obligatoire d'un enregistrement sur une base régulière, ni l'obtention tous les deux ans d'un extrait confirmant cet enregistrement. De ce fait, le gouvernement ne peut procéder à des modifications de dispositions qui n'existent pas dans la législation.

Parallèlement, l'article 9.1.¹ stipule clairement que les ONG sont tenues de s'enregistrer (en soumettant les documents justificatifs officiels) auprès du ministère de la Justice au cas où des modifications seraient apportées à leur charte ou aux données d'enregistrement (notamment en cas de changements au niveau des adhésions, des membres de l'instance dirigeante et/ou des données initiales de l'extrait), sans que cela ne se produise nécessairement tous les deux ans. Les changements apportés aux données du registre permettent de le garder à jour, et ils sont donc effectués uniquement quand les entrées sont modifiées par les ONG.

Évaluation du Secrétariat international :

Bien que l'exigence de soumettre un extrait lors de l'enregistrement de subventions ait été supprimée, la difficulté pour obtenir au préalable un tel extrait auprès du ministère de la Justice paraît ne pas avoir été prise en compte. Compte tenu des effets que l'absence d'un tel document semble avoir sur la capacité d'une ONG à agir en tant qu'entité légale, le Secrétariat international conclut que la mesure corrective n'a pas été mise en œuvre.

¹ Loi de la République d'Azerbaïdjan sur l'enregistrement par l'État et le registre public des entités légales

Notre réponse :

Ainsi que stipulé dans la conclusion, l'une des modifications apportées récemment à la procédure relative à l'enregistrement des accords de subvention de 2015 a éliminé la nécessité de soumettre un extrait du registre. Comme il est précisé ci-dessus, la législation ne requiert pas des ONG qu'elles obtiennent un extrait du registre tant qu'il n'y a pas de modification de leur charte (ce qui relève de la compétence des ONG) ni de changements des données du registre.

Conformément à l'Article 15.3.², par défaut une entité légale doit disposer de l'extrait du registre public relatif aux changements/modifications apportés dans les trois jours suivant l'enregistrement des changements/modifications.

En outre, conformément à l'Article 15.7.³, chaque partie tierce obtient sur demande auprès du ministère de la Justice les extraits des entités légales (y compris les ONG). Par conséquent, il est essentiel que les informations du registre soient à jour, et c'est la raison pour laquelle il est si important d'enregistrer les changements auprès du ministère de la Justice. C'est un principe d'enregistrement très courant, qui permet d'avoir des bases de données toujours actualisées.

Notre évaluation :

Compte tenu de tout ce qui précède et particulièrement du fait que la nécessité de soumettre un extrait du registre pour l'enregistrement des subventions est éliminée, nous concluons que la mesure corrective a été appliquée.

MESURE CORRECTIVE 1(II) : modifications juridiques et réglementaires éliminant la nécessité pour les acteurs de la société civile d'enregistrer les subventions au ministère de la Justice

²Loi de la République d'Azerbaïdjan sur l'enregistrement par l'État et le registre public des entités légales

³Ibid

Évaluation du Secrétariat international :

Bien que les modifications des Règles de 2015 sur l'enregistrement des accords de subvention n'éliminent pas la nécessité pour les ONG d'enregistrer les accords de subvention, elles simplifient les procédures d'enregistrement et peuvent réduire la charge administrative pour la société civile et les donateurs. En outre, les procédures internes entre le ministère des Finances et le ministère de la Justice concernant la vérification du bien-fondé financier et économique des accords de subvention devraient désormais être mieux coordonnées.

Notre réponse :

Oui, c'est exact.

Évaluation du Secrétariat international :

La double procédure d'enregistrement reste toutefois en vigueur, obligeant les donateurs et les ONG à enregistrer les subventions.

Notre réponse :

Cette conclusion est erronée. La législation de l'Azerbaïdjan n'impose pas le double enregistrement des subventions. La subvention est enregistrée une seule fois, sur la base d'une seule soumission par un bénéficiaire. Selon le principe du « guichet unique », les bénéficiaires soumettent tous les documents appropriés (qui sont beaucoup moins nombreux qu'auparavant) uniquement au ministère de la Justice. Par la suite, l'ensemble des documents et des procédures nécessaires sont coordonnés en interne par les agences gouvernementales compétentes. Les bénéficiaires n'ont aucune obligation de s'impliquer dans le processus. Si tous les documents sont disponibles, complets et corrects, le ministère de la Justice dispose de 23 jours pour faire part aux bénéficiaires de sa décision finale concernant l'enregistrement. Conformément aux modifications apportées aux règles, ni les donateurs ni les bénéficiaires ne sont tenus d'obtenir un avis sur le bien-fondé des subventions.

Évaluation du Secrétariat international :

Même si la subvention est considérée par le ministère des Finances comme étant financièrement et économiquement judicieuse et qu'elle soit par conséquent enregistrée par le ministère de la Justice, il n'y a aucune garantie que l'ONG bénéficiaire obtienne l'enregistrement de la subvention.

Notre réponse :

Nous souhaitons attirer l'attention sur le fait que cette affirmation est erronée. En effet, une fois que la subvention est enregistrée par le ministère de la Justice, le bénéficiaire obtient l'enregistrement de la subvention.

Évaluation du Secrétariat international :

Bien que des progrès paraissent avoir été réalisés sur les aspects procéduraux relatifs à l'enregistrement d'une subvention, les préoccupations majeures soulevées durant la Validation de 2016 demeurent. Par conséquent, il apparaît selon l'évaluation du Secrétariat international que la mesure corrective n'a pas été complétée.

Notre réponse :

Nous ne pouvons être d'accord avec une telle conclusion. La nécessité d'enregistrer les subventions n'est pas spécifique à l'Azerbaïdjan. Elle existe dans la plupart des pays. Il est important de noter que la législation relative aux subventions ne s'applique pas uniquement aux ONG. Les bénéficiaires peuvent aussi être des institutions commerciales et non commerciales, des États, des individus, etc. Le seul objectif de l'enregistrement des subventions est de maintenir la transparence et la responsabilité à travers l'enregistrement des relations qui s'établissent entre bénéficiaires et donateurs des subventions. La mesure corrective visant à éliminer la nécessité d'enregistrer les accords de subvention a été établie suite aux plaintes venant de représentants d'ONG qui trouvaient que le processus d'enregistrement des subventions était trop long et parfois inefficace. L'obligation d'enregistrement en lui-même a toujours été en vigueur, que ce soit avant ou après les modifications apportées à la législation. Le gouvernement de l'Azerbaïdjan a

apporté des modifications importantes aux réglementations afin d'éliminer tous les obstacles qui entravent ou retardent le processus d'enregistrement. En conséquence, le motif des plaintes est nul et non avenu.

Comme il est précisé ci-dessus, des modifications importantes ont été apportées aux principaux documents réglementant les relations régissant les subventions afin de simplifier les procédures d'enregistrement. Ainsi, suite à deux décisions du Conseil des ministres sur les règles applicables à l'enregistrement des subventions, des modifications ont été apportées à 33 dispositions : 13 d'entre elles ont été totalement éliminées, 12 modifiées et 8 ajoutées.

Notre évaluation :

Suite aux récentes modifications, le processus d'enregistrement d'une durée maximale de 23 jours est pleinement opérationnel, ce qui nous permet de conclure que la mesure corrective a été appliquée.

MESURE CORRECTIVE 1(III) : modifications juridiques et réglementaires éliminant la nécessité pour les donateurs étrangers d'enregistrer les subventions individuelles auprès des autorités et aussi d'obtenir un avis sur le bien-fondé de la subvention

Évaluation du Secrétariat international :

Bien qu'il y ait eu des modifications aux Règles relatives à l'obtention du droit des donateurs étrangers d'octroyer des subventions en République d'Azerbaïdjan, celles-ci contraignent encore les donateurs à obtenir un avis sur le bien-fondé financier et économique de la subvention (Art. 4.1) et à enregistrer les subventions et sous-subventions individuelles, les contrats supplémentaires relatifs aux subventions ainsi que toutes modifications aux documents de la subvention (Art. 1.3). L'évaluation du Secrétariat international est donc que la mesure corrective n'a pas été prise.

Notre réponse :

Il semble que les règles émises par le Conseil des ministres aient été mal interprétées. Comme il est précisé plus haut, la subvention est enregistrée une seule fois, sur la base d'une seule soumission par un bénéficiaire. Selon le principe du « guichet unique », les bénéficiaires soumettent tous les documents appropriés (qui sont beaucoup moins nombreux qu'auparavant) uniquement au ministère de la Justice. Par la suite, l'ensemble des documents et des procédures nécessaires sont coordonnés en interne entre les agences gouvernementales concernées. Les donateurs ne sont aucunement tenus de s'impliquer dans le processus. Le ministère de la Justice doit faire part aux bénéficiaires de sa décision finale sur l'enregistrement dans un délai maximal de 23 jours. Conformément aux modifications apportées aux règles, ni les donateurs ni les bénéficiaires ne sont tenus d'obtenir un avis sur le bien-fondé des subventions.

Notre évaluation :

Puisque depuis les récentes modifications apportées, ni les donateurs ni les bénéficiaires ne sont tenus d'obtenir un avis sur le bien-fondé des subventions, nous concluons que la mesure corrective a été complétée.

Compte tenu du nombre considérable de modifications apportées aux documents réglementaires et du peu de temps dont nous disposons en pratique pour évaluer les nouvelles règles, nous concluons qu'il est inapproprié d'évaluer ces règles sur la seule base des documents juridiques. Par conséquent, nous estimons que les nouvelles règles devront être évaluées en pratique, ce qui pourra être réalisé au cours de la prochaine Validation de juillet 2016 (comme il en a été décidé par le Conseil d'administration lors de sa 35^e réunion à Astana).

L'Azerbaïdjan continue à démontrer son engagement envers l'ITIE et continuera à progresser pour être conforme à la Norme ITIE. Le gouvernement de l'Azerbaïdjan considère qu'il a pleinement mis en œuvre les mesures correctives et a créé un environnement bien plus propice à la participation des organisations de la société civile dans l'ITIE. Le gouvernement est disposé à

discuter de toutes les mesures possibles qui pourraient promouvoir un climat encore plus favorable.