

Pour décision

Pour discussion

Pour information

## Confidentiel

# Azerbaïdjan : Évaluation des progrès réalisés dans la mise en place de mesures correctives 1(i-iii)

### Résumé

Le Comité de Validation recommande que le Conseil d'administration de l'ITIE convienne que l'Azerbaïdjan n'a pas appliqué les mesures correctives qui ont été demandées lors de la 35e réunion du Conseil d'administration de l'ITIE. En conséquence, le Conseil d'administration de l'ITIE a décidé de suspendre l'Azerbaïdjan à compter de <date de la décision du Conseil d'administration> conformément à l'exigence 8.3.c.iii.

Comme convenu par le Conseil d'administration de l'ITIE lors de sa 35e réunion à Astana, les progrès réalisés dans le cadre des mesures correctives en suspens liées aux Exigences 1.3, 1.4, 2.6, 6.2, 7.1 et 7.4 seront évalués lors d'une troisième Validation qui commencera le 26 juillet 2017. Conformément à la Norme ITIE, le Groupe multipartite de l'Azerbaïdjan peut demander une prorogation de cette échéance ou demander que la Validation commence plus tôt que prévu.

## Documents justificatifs

### La compétence de l'ITIE à l'égard de l'une ou l'autre des mesures proposées a-t-elle été prise en considération ?

Les statuts de l'Association ITIE donnent mandat au Conseil d'administration de classer les pays mettant en œuvre l'ITIE comme pays candidats ou pays conformes (Article 5 (2)(i)(a)). La Norme ITIE ([Exigence 8.3](#)) traite [des échéances de Validation de l'ITIE et des conséquences](#) suivant la Validation.

### Implications financières de toutes mesures

Le Conseil d'administration de l'ITIE a convenu lors de sa 35e réunion en octobre 2016 que la troisième Validation de l'Azerbaïdjan commencera le 26 juillet 2017. Le coût des troisièmes Validations varie en fonction de la taille du pays et des industries extractives et également du périmètre d'application des mesures correctives. Dans le cas présent, une troisième Validation devrait coûter environ 25 000 dollars US, ce qui inclut le temps de personnel, les déplacements et le coût nécessaire pour s'assurer les services du Validateur Indépendant.

### Historique du document

La décision du Conseil d'administration de l'ITIE au sujet de la 2e Validation de l'Azerbaïdjan	26 octobre 2016
Évaluation par le Secrétariat de la mesure corrective 1 (i-iii) prise par l'Azerbaïdjan et soumise au Comité de Validation	10 février 2017
Approbation par le Comité de Validation	21 février 2017
Soumis au Conseil d'administration	22 février 2017

# AZERBAÏDJAN : ÉVALUATION DES PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA MISE EN PLACE DES MESURES CORRECTIVES 1(I-III)

---

## Sommaire

<b>Documents justificatifs</b> .....	<b>2</b>
<b>Recommandation</b> .....	<b>4</b>
<b>Contexte</b> .....	<b>4</b>
<b>Évaluation du Secrétariat international</b> .....	<b>6</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>14</b>

## Recommandation

Le Comité de Validation recommande que le Conseil d'administration de l'ITIE convienne que l'Azerbaïdjan n'a pas appliqué les mesures correctives qui ont été demandées lors de la 35e réunion du Conseil d'administration de l'ITIE. En conséquence, le Conseil d'administration de l'ITIE a décidé de suspendre l'Azerbaïdjan à compter de la <date de la décision du Conseil d'administration> conformément à l'Exigence 8.3 (c.iii).

Comme convenu par le Conseil d'administration de l'ITIE lors de sa 35e réunion, les progrès réalisés dans le cadre des mesures correctives en suspens liées aux Exigences 1.3, 1.4, 2.6, 6.2, 7.1 et 7.4 seront évalués lors d'une troisième Validation qui commencera le 26 juillet 2017. Conformément à la Norme ITIE, le Groupe multipartite de l'Azerbaïdjan peut demander une prorogation de cette échéance ou demander que la Validation commence plus tôt que prévu.

## Contexte

Le gouvernement de l'Azerbaïdjan a annoncé son engagement envers l'ITIE en 2003. Le pays a été accepté en tant que Candidat à l'ITIE en 2007, et a été le premier pays à devenir conforme aux Règles de l'ITIE en 2009. Suite à des préoccupations liées à la capacité de la société civile à participer à l'ITIE, le Conseil d'administration de l'ITIE en octobre 2014 a demandé à l'Azerbaïdjan d'engager une Validation anticipée par rapport à la Norme ITIE<sup>1</sup>. En se fondant sur le rapport de Validation examiné par le Conseil d'administration de l'ITIE lors de sa 29e réunion, l'Azerbaïdjan a été déclaré pays Candidat à l'ITIE, les mesures correctives devant être appliquées avant le 15 avril 2016<sup>2</sup>.

Après la deuxième Validation qui a commencé le 1er juillet 2016, le Conseil d'administration de l'ITIE a convenu lors de sa 35e réunion en octobre 2016<sup>3</sup> que l'Azerbaïdjan avait réalisé des progrès significatifs avec des améliorations substantielles portant sur plusieurs exigences. Au cours de la période précédant la 35e réunion du Conseil d'administration de l'ITIE, le gouvernement de l'Azerbaïdjan a annoncé certaines réformes juridiques et réglementaires ainsi que d'autres développements liés à la société civile. Plus précisément, le 21 octobre 2016, le président Ilham Aliyev a signé un décret portant sur l'application du principe du « guichet unique »<sup>4</sup> qui faciliterait la procédure de délivrance de subventions étrangères aux ONG en Azerbaïdjan. Il a été prévu que le décret entrerait en vigueur le 1er janvier 2017.

Le procès-verbal de la 35e réunion du Conseil d'administration de l'ITIE enregistre les divergences de vues sur la nécessité ou non de la prise en compte de ces récents développements. Le Conseil d'administration a accueilli les rapports concernant ces développements. En même temps, l'on a disposé de peu de temps pour comprendre et évaluer les progrès signalés. La décision finale du Conseil d'administration de l'ITIE

---

<sup>1</sup> [https://eiti.org/sites/default/files/documents/boardmeeting\\_028\\_minutes-fr.pdf](https://eiti.org/sites/default/files/documents/boardmeeting_028_minutes-fr.pdf)

<sup>2</sup> [https://eiti.org/sites/default/files/documents/boardmeeting\\_029\\_minutes-fr.pdf](https://eiti.org/sites/default/files/documents/boardmeeting_029_minutes-fr.pdf)

<sup>3</sup> [https://eiti.org/sites/default/files/documents/minutes\\_35th\\_eiti\\_board\\_meeting\\_astana.pdf](https://eiti.org/sites/default/files/documents/minutes_35th_eiti_board_meeting_astana.pdf)

<sup>4</sup> [http://www.qht.az/index.php?action=static\\_detail&static\\_id=11671](http://www.qht.az/index.php?action=static_detail&static_id=11671)

stipule que :

*Le Conseil d'administration convient que l'Azerbaïdjan a réalisé des progrès significatifs dans la mise en œuvre de la Norme ITIE 2016, avec des améliorations substantielles portant sur plusieurs exigences individuelles par rapport à la première Validation de 2015. L'Azerbaïdjan conserve son statut de pays candidat, les récents développements étant tenus en compte.*

*Le Conseil d'administration de l'ITIE a convenu que l'Azerbaïdjan n'avait pas réalisé des progrès satisfaisants relativement à l'Exigence 1.3 quant à l'engagement de la société civile. En conséquence, l'Azerbaïdjan devra prendre des mesures correctives. L'échec à prendre des mesures correctives à la satisfaction du Conseil d'administration aura pour conséquence la suspension, conformément à la Norme ITIE. Le Conseil d'administration a chargé le Secrétariat international de préparer une évaluation dans la perspective de la prochaine réunion du Conseil d'administration. En se fondant sur cette évaluation et conformément à la Norme ITIE, le Conseil d'administration prendra une décision lors de sa prochaine réunion.*

*Par ailleurs, le Conseil d'administration a convenu des mesures correctives relatives aux Exigences 1.4, 2.6, 6.2, 7.1 et 7.4 devant être évaluées dans une troisième validation commençant le 26 juillet 2017 (...)*

Le Conseil d'administration de l'ITIE a convenu des mesures correctives suivantes qui devront être conclues avant la prochaine réunion :

*La mesure corrective suivante sera évaluée conformément à la Norme ITIE lors de la prochaine réunion du Conseil d'administration de l'ITIE :*

*1. Le gouvernement doit prendre des mesures supplémentaires pour s'assurer que des progrès satisfaisants aient été réalisés dans le cadre des exigences liées à l'engagement de la société civile figurant au paragraphe 1.3 (b-d). En particulier, le gouvernement devra s'assurer, conformément au paragraphe 2.2 du protocole de la société civile, qu'il existe pour la société civile un environnement juridique et opérationnel propice à son engagement de fond dans le processus ITIE. Spécifiquement, ceci doit inclure des modifications juridiques et réglementaires éliminant :*

*i. La nécessité pour les acteurs de la société civile d'obtenir un extrait tous les deux ans confirmant leur enregistrement.*

*ii. La nécessité pour les acteurs de la société civile d'enregistrer les subventions au ministère de la Justice.*

*iii. La nécessité pour les donateurs étrangers d'enregistrer les subventions individuelles auprès des autorités et d'obtenir un avis sur le caractère approprié de la subvention.*

Lors de la 35e réunion du Conseil d'administration de l'ITIE, le Secrétariat international a été chargé de préparer une évaluation des progrès réalisés dans le cadre des mesures correctives 1(i-iii). Il a été reconnu que l'évaluation serait axée sur la documentation de tout changement du cadre juridique et réglementaire, mais que la mise en œuvre effective de toute éventuelle modification ferait l'objet d'une évaluation devant avoir lieu durant la 3e Validation.

## Évaluation du Secrétariat international

### **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**

#### (i) Conclusions de l'évaluation initiale 2016 et de la Validation :

L'évaluation initiale 2016 (p. 72-74) stipule que :

De nouvelles exigences concernant l'enregistrement des ONG ont été introduites dans le cadre de l'ensemble des modifications de février 2014 à la Loi sur les ONG. Même si les ONG présentes en Azerbaïdjan sont autorisées à exercer leurs activités sans y être enregistrées et qu'il existe effectivement plusieurs ONG non enregistrées, il est difficile pour les ONG non enregistrées de fonctionner, car elles ne peuvent pas recevoir de fonds, ouvrir un compte en banque ni bénéficier d'avantages fiscaux (Ismayil et Remezaite, 2016, p. 13) (...)

Le Secrétariat international croit savoir qu'un enregistrement est à durée indéterminée et est confirmé par un certificat d'enregistrement. Les ONG doivent obtenir un extrait d'un tel certificat du ministère de la Justice au moins une fois tous les deux ans afin d'exercer leurs activités en tant qu'entités légales. Les difficultés inhérentes au processus d'enregistrement ont été largement documentées : « D'après les nouvelles modifications apportées à la Loi sur « L'enregistrement par l'État et le registre public des entités légales » du 17 décembre 2013, toutes les ONG présentes en Azerbaïdjan sont tenues d'enregistrer toutes les modifications apportées aux documents constitutifs ou aux conditions préalables au ministère de la Justice et d'obtenir de celui-ci un extrait de leur certificat d'enregistrement par l'ordonnance afin d'être habilitées en tant qu'entités légales. La loi stipule que toutes modifications telles qu'un changement d'adresse, un changement du nombre des membres, un changement de la présidence de l'ONG ou un changement de numéro de téléphone doivent être précisées au moment de l'enregistrement. Les ONG doivent soumettre tous les documents d'enregistrement des modifications de leurs documents constitutifs au plus tard dans un délai de 40 jours à compter des modifications apportées aux documents constitutifs ou aux faits. Les services d'enregistrement enregistreront les modifications dans un délai de 5 jours si aucune lacune n'est constatée. Des sanctions administratives sont appliquées lorsque ces démarches ne sont pas effectuées. En outre, il est interdit aux ONG d'exercer leurs activités en se fondant sur des faits ou des renseignements non enregistrés. Ce n'est qu'après confirmation de l'enregistrement de telles modifications que les ONG peuvent librement bénéficier des avantages que confère le statut d'entité légale, tels que l'utilisation de comptes en banque ou la signature d'accords de subvention » (Ismayil et Remezaite, 2016, p. 13) (...)

En ce qui concerne l'extrait confirmant l'enregistrement, le Secrétariat international croit savoir qu'au moins cinq membres de la Coalition n'ont pas été en mesure d'obtenir cet extrait du ministère de la Justice. Ceci n'inclut aucun membre enregistré du Groupe multipartite, mais certains autres membres de la Coalition qui participent activement au processus ITIE et qui étaient membres du Groupe multipartite.

L'évaluation initiale 2016 cite les points de vue suivants des parties prenantes (p. 79-80) :

Les responsables du ministère de la Justice ont expliqué que l'extrait du registre des ONG, confirmant la validité de l'enregistrement, doit être renouvelé tous les deux ans à l'occasion de l'assemblée générale des ONG, ou lorsqu'il y a des modifications, entre autres, de l'adresse juridique ou de la direction des ONG (...) Les responsables du ministère de la Justice ont déclaré que la délivrance de l'extrait prend 5 jours et qu'il est très rare qu'il soit refusé. Le ministère de la Justice a traité 582 demandes d'extraits en 2015, et 375 demandes au premier semestre 2016 (...)

Un membre de la coalition a déclaré : « On a refusé de me remettre l'extrait confirmant l'enregistrement de mon organisation. Selon la nouvelle loi, tous les deux ans nous sommes tenus d'obtenir l'extrait indiquant que nous sommes enregistrés. J'ai fait une demande 7 fois en 2014, mais à chaque fois le ministère de la Justice a refusé l'enregistrement (...)

Un autre membre de la Coalition a expliqué avoir fait trois fois une demande d'extrait et qu'à chaque fois les autorités ont répondu en indiquant tel ou tel point à rectifier, plutôt qu'en signalant toutes les erreurs en une seule fois (...)

Un membre de la Coalition a expliqué pour sa part : « Notre organisation a été enregistrée depuis 2006. En mai 2014, nous avons organisé notre assemblée générale annuelle, à la suite de laquelle nous avons soumis nos documents au ministère de la Justice pour obtenir l'extrait. Nous ne l'avons jamais reçu. Je ne peux pas ouvrir de compte en banque sans ce document. Je ne peux pas signer un accord de subvention sans ce document.

#### (ii) Progrès réalisés depuis la 35e réunion du Conseil d'administration de l'ITIE :

Il n'y a pas eu de modifications à la loi de 2013 sur l'enregistrement par l'État et le registre des entités légales, et les ONG doivent toujours actualiser les dossiers d'enregistrement des ONG tous les deux ans et obtenir un extrait du registre tous les deux ans confirmant la validité de leur enregistrement. Alors que ce document est encore nécessaire à plusieurs fins, par exemple pour les comptes en banque, les modifications à la Règle du 11 janvier 2017 sur l'enregistrement des accords de subvention paraissent éliminer la nécessité de présenter ce document lors de l'enregistrement des subventions<sup>5</sup>.

Il faut obtenir un extrait du registre d'Etat en cas de changement de président, de conseil d'administration, d'adresse légale etc... Pour certaines ONG le renouvellement doit se faire sur base annuelle, pour d'autres une fois tous les deux ou trois ans. Si la validité de l'extrait a expiré, le président

---

<sup>5</sup> Suppression de la clause 2.1.4 des Règles d'enregistrement des accords de subvention.

(représentant légal) de l'organisation ne peut plus signer aucun contrat de subvention au nom de l'ONG, ce qui constitue l'obstacle majeur.

### (iii) Évaluation du Secrétariat international :

Selon les informations disponibles au 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)). Bien que l'exigence de soumettre un extrait à l'enregistrement de subventions ait été supprimée, la difficulté d'obtenir au préalable un tel extrait 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.

## **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.**

### (i) Conclusions de l'évaluation initiale 2016 et Validation :

L'évaluation initiale 2016 (p. 74-75) stipule que :

Les modifications et règles législatives adoptées en 2015 ont introduit de nouvelles exigences pour l'enregistrement des subventions par les donateurs et les ONG. En effet, il s'agit d'une double procédure d'enregistrement en ce sens que nombre de documents qui sont exigés d'un donateur étranger pour enregistrer une subvention sont les mêmes documents qui ultérieurement doivent être soumis par l'ONG bénéficiaire (...)

Les ONG doivent obtenir l'approbation préalable du ministère de la Justice pour enregistrer une subvention. D'après l'ICNL, « la procédure d'enregistrement des subventions est extrêmement fastidieuse pour les bénéficiaires de subventions. Les Règles donnent également au gouvernement des pouvoirs étendus pour décider d'octroyer ou non une telle approbation » (ICNL, septembre 2015, p. 1). Les ONG doivent faire une demande d'enregistrement dans un délai de 15 jours à compter de la signature de la subvention, contre le délai de 30 jours qui s'appliquait selon les anciennes règles. La demande de candidature doit inclure divers documents notariés ou authentifiés que le ministère de la Justice doit examiner, en fonction de l'adéquation des activités avec la charte des ONG et d'autres critères.

Le ministère de la Justice doit répondre à la demande d'enregistrement de la subvention dans un délai de 15 jours, et il a le droit de prolonger cette période de 15 jours supplémentaires. Une fois qu'une subvention a été enregistrée auprès du ministère de la Justice, l'ONG reçoit une notification confirmant l'enregistrement de l'accord de subvention. Les ONG doivent présenter cette notification afin d'effectuer toutes les opérations bancaires liées aux subventions. Le ministère de la Justice a le droit de refuser l'enregistrement d'une subvention s'il considère qu'il existe des lacunes dans les renseignements fournis dans la demande de candidature, ou dans les documents joints, et si l'ONG ne remédie pas aux lacunes dans un délai de cinq jours. D'après l'ICNL, « les Règles n'exigent pas que le ministère de la Justice présente une justification d'un refus d'enregistrement. Un refus



d'enregistrement de subvention ne peut faire l'objet d'un appel (sauf pour vices de procédure) » (ICNL, septembre 2015, p. 4).

L'évaluation initiale 2016 cite les points de vue suivants émanant des parties prenantes (p. 79-80) :

En ce qui concerne les procédures d'enregistrement des subventions, le ministère de la Justice a expliqué qu'il y a trois formes juridiques de soutien financier aux ONG : accords de subventions, contrats de services et de travail, et dons. Pour l'enregistrement des accords de subventions, les deux parties (un donateur et un bénéficiaire) doivent se conformer aux règles établies pour l'enregistrement de la subvention, et les deux parties doivent enregistrer chaque subvention individuelle. Les organisations étrangères et locales peuvent fournir un soutien financier, mais elles doivent obtenir du ministère de la Justice une lettre confirmant la faisabilité économique de la subvention. Les responsables du ministère de la Justice ont expliqué que, comme les subventions sont exonérées d'impôt, des règles strictes sont considérées nécessaires. Dans le passé, les subventions ont également été utilisées pour financer le terrorisme et les extrémistes, ce qui justifie encore plus la nécessité de ces nouvelles procédures. En outre, le ministère de la Justice a expliqué que le gouvernement veut s'assurer que les fonds des donateurs sont équitablement distribués dans les régions et en fonction des divers objectifs, et veut également éviter tout double financement d'une même activité (...)

D'autres [représentants de la société civile] ont expliqué que dans le passé, le processus d'enregistrement des subventions était moins formel. « Lorsque vous receviez une subvention, vous deviez l'enregistrer au ministère de la Justice. Dans un délai d'un mois, vous receviez une lettre officielle d'approbation ou de refus. Si vous ne receviez rien, c'était considéré comme approuvé. Ou au moins ce serait le problème du ministère de la Justice, parce que le délai dont il disposait pour traiter la subvention se serait écoulé. Il s'agissait davantage d'un processus de notification que d'approbation. Ensuite, tous les six mois, le ministère de la Justice produisait une liste de subventions approuvées, et nous pouvions voir nos subventions sur la liste avec la confirmation qu'elles avaient été enregistrées. Il est intéressant d'observer que ces listes n'ont été rendues publiques que jusqu'à la mi-2013 (...)

Aucun des partenaires de développement consulté n'avait rencontré d'irrégularités financières dans ses transactions avec la coalition ou les organisations membres de la coalition. Un autre donateur a expliqué que dans le passé, même s'ils vérifiaient bien que leurs subventions étaient octroyées aux ONG enregistrées, ils ne vérifiaient pas si l'ONG avait effectivement enregistré la subvention au ministère de la Justice avant le décaissement. À l'époque, il n'y avait aucune obligation en ce sens pour les donateurs. Toutefois, compte tenu des modifications apportées à la Loi sur les ONG, tous nouveaux contrats ont comporté à partir de ce moment-là une clause obligeant l'ONG à présenter des preuves que la subvention avait été enregistrée au ministère de la Justice afin d'effectuer le décaissement.

Un représentant de la société civile a déploré que la situation concernant l'enregistrement des subventions ne s'était pas améliorée. Aucun membre de la Coalition n'avait signé et enregistré de nouvelles subventions de donateurs étrangers depuis que les nouvelles Règles ont été édictées en novembre 2015 (...)

Un membre de la coalition a expliqué ainsi : « En septembre 2014, j'ai fait une demande d'enregistrement et la subvention a été refusée. En décembre 2014, j'ai écrit aux responsables du ministère de la Justice en leur demandant de fournir une explication officielle de leur refus, parce que j'en avais besoin pour le donateur. J'ai reçu cette lettre en janvier 2015. La lettre indiquait que l'accord de subvention comportait une clause stipulant que si je n'utilisais pas la subvention aux fins prévues, elle devait alors être renvoyée au donateur, et que ceci n'était pas conforme à la législation de l'Azerbaïdjan. Toutefois, ce n'était qu'une excuse. Si je m'étais plaint et leur avais prouvé qu'ils avaient tort, ils auraient trouvé une autre excuse. Alors, soudain, lorsque j'ai refait une demande en février 2016, la subvention a été enregistrée. Je n'avais pas changé un mot de l'accord, mais ils l'ont néanmoins signé ». D'autres membres de la coalition ont confirmé qu'effectivement c'était une raison

couramment avancée par le ministère de la Justice pour refuser des subventions. « Si le ministère de la Justice attire l'attention sur cette clause, alors nous savons que c'est la fin de la conversation » (...)

Un autre membre de la Coalition a expliqué que « le Conseil pour le soutien de l'État aux ONG nous a offert 7 000 manats azerbaïdjanais (5 000 dollars US) pour réaliser un projet, qui serait facilement enregistré par le ministère de la Justice. Cependant, au même moment, le ministère de la Justice refuserait l'enregistrement d'un projet similaire si le financement provenait d'autres sources ».

#### (ii) Progrès réalisés depuis la 35e réunion du Conseil d'administration de l'ITIE :

Le 11 janvier 2017, le Conseil des ministres de l'Azerbaïdjan a promulgué le décret 216 sur la modification des Règles d'enregistrement des accords de subvention. Ces Règles portent sur les exigences afférentes à l'enregistrement des subventions par les donateurs et les ONG. L'une des modifications essentielles consiste à permettre que les subventions soient enregistrées en tant que « contrats de services »<sup>6</sup>, à condition que l'objectif de la subvention soit que les ONG fournissent les services et effectue le travail. Ni les Règles ni la loi ne définissent clairement ce que constituent « les services et le travail ». Les donateurs ne sont pas tenus d'obtenir un avis du ministère des Finances sur l'opportunité financière et économique des « contrats de services » avant l'enregistrement, ce qui rend ceux-ci plus faciles à enregistrer. Toutefois, les contrats de services sont assujettis à une taxe de 4 %.

Le taux est fixé à 2% (pour les ONG régionales), 4% (ONG basées à Bakou) et 18% pour celles ayant fait l'objet d'un enregistrement volontaire au registre de la TVA ou dont le chiffre d'affaires annuel s'élève à plus de 200 000 AZN.

Les modifications améliorent également certains aspects procéduraux de l'enregistrement des subventions. L'échéance de soumission de la demande d'enregistrement d'une subvention par les ONG au ministère de la Justice a été prorogée de 15 à 30 jours à compter de la date à laquelle l'ONG a signé le contrat avec le donateur (Art. 1.5). Ceci est considéré comme étant un changement positif étant donné que le délai précédent était jugé trop court par les ONG pour que ces dernières puissent compiler et faire traduire tous les documents nécessaires. S'il y a des lacunes dans la demande qui ne constituent pas un motif de refus, l'ONG se voit alors accorder 10 jours plutôt que 5 jours pour remédier à celles-ci (Art. 4.6).

Le décret 216 réduit également le nombre de documents liés à la subvention que les donateurs et les bénéficiaires de la subvention étaient précédemment tenus de soumettre au gouvernement. Les donateurs et les bénéficiaires de subventions ne sont plus tenus de soumettre une preuve de soumission du rapport financier annuel au ministère des Finances, même si les autorités d'enregistrement des subventions (ministère de la Justice) vérifient que ces preuves ont été effectivement soumises<sup>7</sup>; ils ne sont pas non plus tenus de soumettre des copies notariées des identifications et des procurations, le cas échéant, y compris les traductions notariées<sup>8</sup>. Il n'est plus nécessaire pour le donateur de présenter la

---

<sup>6</sup> Les contrats de services sont un autre moyen, dans le cadre de la Loi sur les ONG, par lequel les donateurs étrangers peuvent fournir une assistance financière aux ONG. Pour celles-ci, même si la procédure d'enregistrement de contrats de services est similaire à celle employée pour les subventions, il n'y a pas d'obligation d'enregistrement pour les donateurs. Par ailleurs, les contrats de services sont assujettis à une taxe de 4 % payable par les ONG.

<sup>7</sup> Suppression de l'Art. 2.1.7 et introduction de l'Art. 3.1.10.

<sup>8</sup> Modification de la clause 2.2.

preuve que le donateur est autorisé à octroyer des subventions<sup>9</sup> et une copie de la charte<sup>10</sup>. Qui plus est, suite à la politique de « guichet unique », le donateur n'est plus tenu de soumettre un avis du ministère des Finances sur l'opportunité financière et économique de la subvention car celle-ci sera désormais automatiquement transférée du ministère des Finances à l'office d'enregistrement des subventions au ministère de la Justice, et c'est le même cas de figure pour les procurations. Les Règles amendées stipulent que le calendrier pour l'enregistrement des subventions commence le lendemain de la réception de l'avis du ministère des Finances par l'office d'enregistrement des subventions (Art. 4.1-1). Les bénéficiaires des subventions ne sont plus tenus de soumettre une copie de l'extrait confirmant leur enregistrement<sup>11</sup>. Le ministère de la Justice doit informer le demandeur dès le lendemain si le paquet de demande de subvention transmis présente des lacunes.

### (iii) 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. Par ailleurs, les procédures internes entre le ministère des Finances et le ministère de la Justice concernant la vérification de l'opportunité financière et économique des accords de subvention devraient désormais être mieux coordonnées. Toutefois, la double procédure d'enregistrement est conservée, obligeant les donateurs et les ONG à enregistrer les subventions. Si la subvention est considérée financièrement et économiquement judicieuse par le ministère des Finances et est ultérieurement enregistrée par le ministère de la Justice, rien ne garantit que l'enregistrement de la subvention sera accordé à l'ONG bénéficiaire.

Ainsi, 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. L'évaluation du Secrétariat international est donc qu'il apparaît que la mesure corrective n'a pas 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.**

#### (i) Conclusions de l'évaluation initiale 2016 et Validation :

L'évaluation initiale 2016 (p. 74-75) stipule que :

Alors que les donateurs étrangers n'étaient pas auparavant tenus de signer un accord quelconque avec

---

<sup>9</sup> Suppression de l'Art. 2.1.6.

<sup>10</sup> Suppression de l'Art. 2.1.4.

<sup>11</sup> Suppression de l'Art. 2.1.4.

les autorités, les modifications à la Loi ONG du 17 octobre 2015 stipulent que les ONG locales ne peuvent recevoir des subventions de donateurs étrangers que si le donateur étranger a conclu un accord avec les autorités à cet effet. Les donateurs étrangers doivent obtenir l'autorisation d'octroyer une subvention en Azerbaïdjan individuellement, pour chaque accord de subvention. Pour acquérir un tel droit, il est nécessaire d'obtenir l'avis du ministère des Finances sur le caractère raisonnable d'une telle subvention du point de vue économique et financier. Afin d'obtenir l'avis du ministère des Finances, le donateur est tenu de soumettre une série de documents, y compris le projet d'accord de subvention, avec des précisions sur son objet, son montant, le bénéficiaire prévu, la durée, la proposition de projet et le budget ; une justification de l'opportunité financière et économique de la subvention ; le certificat d'enregistrement du donateur étranger ; ainsi qu'une procuration certifiant que le signataire est habilité à signer la demande de candidature.

Le ministère des Finances a le droit de refuser l'enregistrement d'une subvention s'il considère qu'il existe des lacunes dans les renseignements fournis dans la demande et si l'objet de la subvention et sa justification financière et économique doivent être clarifiés. Selon l'ICNL, « le fait que le gouvernement réponde déjà aux besoins couverts par une subvention proposée justifie que la subvention soit considérée comme financièrement et économiquement inopportune. Cette disposition est plutôt vague et laisse au ministère des Finances d'amples pouvoirs discrétionnaires de refuser les demandes de candidature de donateurs « indésirables », au motif que le gouvernement azerbaïdjanais octroie déjà des subventions aux ONG locales dans divers domaines, notamment en matière de droits de l'homme et de surveillance des élections » (ICNL, décembre 2015, p. 4).

Le ministère des Finances doit répondre à la demande de candidature dans les 15 jours, et a le droit de prolonger cette période pendant 15 autres jours, s'il conclut qu'« un examen complémentaire est nécessaire » (ICNL, décembre 2015, p. 3). Le ministère des Finances émet alors deux fois par an un avis, qui est communiqué à d'autres ministères clés tels que le ministère de la Justice. Une fois que l'accord a été enregistré auprès du ministère des Finances et que l'avis a été émis, l'ONG bénéficiaire peut faire une demande d'enregistrement de la subvention au ministère de la Justice.

L'évaluation initiale 2016 cite les opinions suivantes des parties prenantes (p. 81-82) :

Plusieurs partenaires de développement ont fait part de leur frustration à propos des nouvelles procédures d'enregistrement des subventions. Le double processus d'enregistrement obligeant le donateur à faire une demande et à obtenir son approbation par les autorités pour chaque subvention individuelle, indépendamment de la taille de la subvention, et pour chaque modification individuelle apportée à l'accord de subvention, était bureaucratique et lourd. Par ailleurs, l'éventualité que le gouvernement puisse par la suite refuser que l'ONG enregistre la même subvention a pu dissuader les donateurs de prendre des risques. Un partenaire de développement avait été forcé d'annuler des subventions aux ONG d'une valeur supérieure à 6 millions d'euros à cause des nouvelles Règles. Certains donateurs font état du fait que les nouvelles Règles pour l'enregistrement des subventions ont également affecté le décaissement de subventions signées avant que les règles entrent en vigueur. Selon certains, le gouvernement avait indiqué que les subventions signées avant que les nouvelles règles soient édictées pourraient être enregistrées conformément à l'ancienne procédure. Toutefois, seules certaines ONG ont été en mesure d'enregistrer de telles subventions, tandis que d'autres ONG se sont vu refuser ces subventions et la prise de décision à ce sujet est apparue ad hoc et sélective. Deux donateurs ont confirmé qu'ils envisageaient désormais d'utiliser des accords de services pour financer les ONG (...)

Le représentant du Conseil pour l'appui public aux ONG (CSSN) a également expliqué que si un donateur ne voulait pas s'enregistrer en Azerbaïdjan ou suivre la procédure établie dans les Règles d'enregistrement des subventions provenant de donateurs étrangers, il serait loisible à tout donateur de signer un protocole d'entente avec le CSSN pour permettre le décaissement de fonds aux ONG. Le CSSN agirait en qualité d'opérateur des fonds et les ONG recevant ces fonds signeraient un accord auxiliaire avec le CSSN.

Certains partenaires de développement ont également perçu le financement par le biais du CSSN comme une tentative par le gouvernement d'infiltrer la coalition, une tentative susceptible d'aviver les tensions entre les groupes de la société civile. Bien que cela ait été la seule source de financement disponible, les subventions étaient si modestes qu'il ne serait pas possible de diriger des projets à long terme qui pourraient conduire à tout type de résultats significatifs ou durables. Plusieurs donateurs ont confirmé qu'on leur avait offert d'acheminer les fonds par l'intermédiaire du CSSN, mais ils ont indiqué avoir été réticents à le faire en raison de l'influence potentielle que le Conseil exercerait sur les modalités d'affectation de ces subventions.

#### (ii) Progrès réalisés depuis la 35e réunion du Conseil d'administration de l'ITIE :

Le 26 janvier 2017, le Conseil des ministres a promulgué un décret modifiant les « Règles de 2015 à l'attention des donateurs étrangers relatives à l'obtention du droit d'octroyer des subventions dans la République d'Azerbaïdjan ». Les modifications n'éliminent pas les principaux sujets de préoccupation soulignés dans la Validation, tels que la nécessité pour les donateurs d'obtenir le droit d'octroyer des subventions, y compris l'obtention d'un avis favorable du ministère des Finances sur l'opportunité financière et économique de la subvention.

Les modifications paraissent plutôt essentiellement simplifier le processus en fusionnant la demande d'obtention du droit d'octroyer des subventions avec la demande d'option sur l'opportunité financière et économique de la subvention et l'introduction d'un seul point de contact, le ministère de la Justice. La nouvelle disposition 4.1 des Règles stipule que si la subvention est considérée financièrement et économiquement opportune par le ministère des Finances, le donateur aura automatiquement le droit d'émettre la subvention. Les modifications tentent également d'accélérer le processus d'enregistrement des subventions en établissant pour le ministère des Finances et le ministère de la Justice des échéances plus resserrées pour traiter les demandes des donateurs. À la réception du dossier d'enregistrement d'une subvention, le ministère de la Justice ne dispose que d'un jour ouvré pour examiner tous les documents d'enregistrement des subventions et informer les donateurs et les candidats de l'exhaustivité de leur dossier (Art. 2.5). Le ministère de la Justice soumet alors les documents au ministère des Finances, qui ne dispose plus que de sept jours – au lieu de 15 – pour donner son avis sur l'opportunité financière et économique de la subvention (Art. 3.1). Cette période ne peut être prorogée que de 7 jours (Art. 3.1). Si l'avis est négatif, le donateur doit en être informé par le ministère de la Justice dans un délai de 3 jours à compter de la réception de l'avis du ministère des Finances (Art.3.2-1).

Enfin, les modifications comportent également certains changements apportés aux documents que le donateur doit soumettre pour le processus d'enregistrement. Il n'est plus nécessaire de soumettre des traductions notariées des documents fournis (Art. 2.4) et les donateurs ne sont plus tenus de soumettre

des copies justifiant leur enregistrement en qualité de donateur, leur charte, etc.<sup>12</sup>.

Alors que l'évaluation de l'application de ces nouvelles Règles ne fait pas partie de l'évaluation fournie dans le présent article, le Secrétariat international croit savoir que certaines ONG et certains donateurs étrangers essaient de tester le nouveau système d'enregistrement des subventions et ont signé de modestes accords de subvention et contrats de services qu'ils essaient actuellement d'enregistrer. Bien que le calendrier stipulé en fonction duquel le gouvernement doit traiter ces subventions et prendre une décision à leur propos ait expiré, les subventions n'ont pas encore été enregistrées par les autorités et n'ont pas encore été refusées. Il convient également de noter que l'UE a obtenu une dérogation aux exigences d'enregistrement du donateur, compte tenu de l'accord bilatéral en place avec l'Azerbaïdjan. Toutefois, la dérogation ne s'applique qu'aux subventions destinées à l'éducation et au développement rural. Le Secrétariat international croit savoir que d'autres donateurs ont cherché à obtenir des exemptions similaires pour les mêmes motifs, sans y parvenir pour le moment.

### (iii) Évaluation du Secrétariat international :

Bien qu'il y ait eu des modifications aux Règles relatives à l'obtention du droit d'octroyer des subventions dans le territoire de l'Azerbaïdjan par des donateurs étrangers, celles-ci font encore obligation aux donateurs d'obtenir un avis sur l'opportunité financière et économique de la subvention (Art. 4.1) et font obligation aux donateurs d'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'est pas prise en compte.

## Conclusion

Lors de sa 35e réunion, le Conseil d'administration de l'ITIE a demandé à l'Azerbaïdjan de prendre trois mesures correctives avant la réunion suivante du Conseil d'administration, ce afin d'éviter d'être suspendu de l'ITIE. Ces mesures correctives faisaient obligation au pays de prendre des mesures juridiques et réglementaires afin d'éliminer la nécessité (i) pour les acteurs de la société civile d'obtenir un extrait tous les deux ans confirmant leur enregistrement, (ii) pour les acteurs de la société civile d'enregistrer les subventions au ministère de la Justice, et (iii) pour les donateurs étrangers d'enregistrer leurs subventions individuelles auprès des autorités et d'obtenir un avis sur le bien-fondé de la subvention.

En janvier 2017, l'Azerbaïdjan a procédé à des modifications réglementaires de la Règle de 2015 sur l'enregistrement des accords de subvention et des Règles de 2015 à l'attention des donateurs étrangers relatives à l'obtention du droit d'octroyer des subventions dans la République d'Azerbaïdjan. Ces réglementations ont directement trait aux mesures correctives 1(ii) et 1(iii). Bien que ces modifications paraissent simplifier certains aspects procéduraux, elles ne paraissent pas répondre aux préoccupations

---

<sup>12</sup> Suppression de l'Art.2.3-2.

sous-jacentes documentées dans la Validation 2016 et elles n'éliminent ni ne modifient les règles exigeant que les ONG enregistrent les subventions au ministère de la Justice. Elles n'éliminent pas et ne modifient pas non plus les règles exigeant des donateurs étrangers qu'ils enregistrent les subventions individuelles auprès des autorités et qu'ils obtiennent un avis sur le bien-fondé de la subvention, modifications qu'avait demandé le Conseil d'administration de l'ITIE. Les raisons pour lesquelles il n'a pas été répondu à ces préoccupations dans les modifications apportées ne sont pas clairement établies. En outre, aucune modification n'a été apportée à la loi de 2013 sur l'enregistrement par l'État et le registre des entités légales concernant la nécessité d'obtenir un extrait confirmant l'enregistrement d'une ONG, ce qui, conformément à la Validation de 2016, est nécessaire pour que les ONG exercent leurs activités en tant qu'entités légales. À la lumière de ces éléments, la conclusion du Secrétariat international est que les mesures correctives n'ont pas été appliquées à ce jour.