



Strasbourg, le 15 décembre 2014

CDL-AD(2014)043
Or. angl

Avis 787/2014

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**RELATIF A LA LOI
SUR LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES
(ASSOCIATIONS PUBLIQUES ET FONDS)
TELLE QU'AMENDÉE**

DE LA RÉPUBLIQUE D'AZERBAÏDJAN

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 101^{ème} session plénière
(Venise, 12-13 décembre 2014)**

sur la base des observations de :

**Mme Veronika BILKOVA (membre, République tchèque)
M. Richard CLAYTON (membre, Royaume-Uni)
Mme Herdis THORGEIRSDOTTIR (membre, Islande)
M. Pieter van DIJK (expert, ancien membre, Pays-Bas)**

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction	3
II. Contexte et rappel des faits	4
III. Cadre juridique	6
A. Cadre juridique national	6
1. La Constitution	6
2. La loi sur les organisations non gouvernementales	7
3. Les autres législations nationales	8
B. Cadre juridique international	8
4. Les traités internationaux en matière de droits de l'homme	8
5. Les autres instruments internationaux	9
6. La jurisprudence internationale	9
IV. Analyse de la loi sur les organisations non gouvernementales, telle qu'amendée	10
A. Création/ Enregistrement des ONG	11
B. Bureaux et représentations des ONG étrangères	14
C. Réception de dons et de subventions par les ONG	16
D. Obligations de rendre compte des ONG	18
E. Surveillance exercée par les autorités publiques sur les ONG	19
F. Sanctions infligées aux ONG	21
V. Conclusions	22

I. Introduction

1. Par un courrier daté du 29 septembre 2014, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur la loi de la République d'Azerbaïdjan sur les organisations non gouvernementales (associations publiques et fonds) (ci-après « la loi sur les ONG »), telle qu'amendée.

2. La Commission de Venise a nommé rapporteurs pour cet avis Mme Bílková, Mme Thorgeirsdóttir, M. van Dijk et M. Clayton. Les rapporteurs ont travaillé sur la base d'une traduction anglaise non officielle de la loi sur les ONG telles qu'amendée en 2009¹, précédemment examinée par la Commission de Venise dans son avis de 2011 sur la loi sur les ONG, et sur celle de traductions non officielles d'une série d'amendements concernant la loi sur les ONG adoptés par le parlement de la République d'Azerbaïdjan le 15 février 2013 (entrés en vigueur le 12 mars 2013), le 17 décembre 2013 (entrés en vigueur le 3 février 2014) et le 17 octobre 2014 (signés par le président le 14 novembre 2014)². Les rapporteurs ont également tenu compte des amendements concernant à la loi sur les subventions, adoptés le 17 octobre 2014 (signés par le président le 14 novembre 2014)³ et de la traduction non officielle de la loi de 2003 sur l'enregistrement des personnes morales et le registre public (ci-après la « loi sur l'enregistrement »). Bien que l'exactitude des traductions non officielles de la loi sur les ONG et de la loi sur les subventions ait été confirmée oralement par les autorités, il est possible que lesdites traductions ne reflètent pas précisément les versions originales à tous les égards. Certaines des questions soulevées peuvent donc trouver leur cause dans la traduction plutôt que dans le contenu des dispositions en question.

3. Conformément à la pratique de la Commission de Venise, les rapporteurs sont convenus de se rendre à Bakou dans le cadre de la préparation du présent avis, pour rencontrer les représentants des autorités compétentes et des organisations de la société civile. Par un courrier daté du 15 octobre 2014, le secrétariat a demandé aux autorités leur aide et leur assistance pour l'organisation de cette visite. Mais en dépit de la confirmation initiale des dates proposées pour la visite, les rapporteurs n'ont reçu aucune information concernant le programme de la visite et aucune invitation, de sorte que la visite a malheureusement dû être annulée. Le présent avis a donc été rédigé sur la base des informations disponibles, sans les informations qui auraient pu être obtenues dans le cadre de la visite prévue. Il est regrettable que de nouveaux amendements pertinents au regard du présent avis aient été adoptés par le parlement et signés par le président alors que le présent avis était en cours de préparation.

4. Le présent avis est essentiellement axé sur la loi sur les organisations non gouvernementales telle qu'amendée, à laquelle la demande du Secrétaire Général fait expressément référence. Cependant, compte tenu des liens entre cette loi et d'autres normes juridiques amendées simultanément, certaines parties du présent avis concernent lesdites normes, lorsqu'il a été jugé nécessaire d'en tenir compte pour mieux comprendre le contexte juridique dans lequel les ONG opèrent en Azerbaïdjan

5. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 101^{ème} session plénière (Venise, le 12-13 décembre 2014).

¹ CDL-REF(2011)049.

² CDL-REF(2014)053.

³ CDL-REF(2014)053.

II. Contexte et rappel des faits

6. Après l'indépendance de l'Azerbaïdjan en 1991, la société civile s'est rapidement développée. Il existe aujourd'hui 2 700 ONG enregistrées et environ 1 000 ONG non enregistrées en Azerbaïdjan⁴. En 2007, les autorités ont créé le Conseil d'aide aux ONG, chargé de fournir aux ONG une aide en matière financière et d'information, et ont élaboré des législations afin d'améliorer le cadre réglementaire des ONG.

7. En dépit de ces développements, il a été signalé que des ONG de défense des droits de l'homme et leurs représentants ont subi une vague de répression croissante ces dernières années, et que la situation s'est détériorée au cours des derniers mois⁵. Dénonçant « *les atteintes permanentes et de plus en plus sévères contre la société civile et le droit à la liberté d'association, notamment [en particulier] l'arrestation et l'emprisonnement de dirigeants d'ONG accusés d'infractions pénales* », un certain nombre d'ONG ont récemment demandé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le passage à la procédure soutenue de surveillance de l'exécution d'un groupe d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme contre l'Azerbaïdjan constatant des violations du droit à la liberté d'association⁶.

8. La loi sur les organisations non gouvernementales (loi n° 894-IG) a été adoptée en 2000, pour remplacer une précédente loi sur les ONG adoptée en 1992. Globalement, la nouvelle loi a été jugée plus progressiste et libérale que la loi antérieure. Cependant, depuis son adoption, elle a été amendée à plusieurs reprises, et certains amendements ont suscité des critiques.

9. A la demande du président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a examiné la compatibilité de la loi sur les organisations non gouvernementales, telle qu'amendée en 2009, avec les normes relatives aux droits de l'homme. Dans son avis adopté en octobre 2011, elle a tenu compte du décret n° 43 du 16 mars 2011⁷ d'application des dispositions de la loi sur les ONG relatives à l'enregistrement des bureaux et des représentations d'ONG internationales en Azerbaïdjan⁸. La Commission a conclu « *qu'après les améliorations apportées au fil des ans à certains aspects du statut juridique des ONG, les modifications de 2009 et le Décret de 2011 compromettent malheureusement les résultats des efforts antérieurs de mise en conformité avec les exigences des normes internationales* » (paragraphe 117). Elle a estimé que les aspects les plus problématiques de la nouvelle législation concernaient l'enregistrement des ONG de manière générale et plus précisément l'enregistrement des bureaux et des représentations d'ONG internationales, les exigences relatives au contenu des statuts des ONG, ainsi que les dispositions régissant la responsabilité et la dissolution des ONG.

⁴ <http://www.balcanicaucaso.org/eng/Regions-and-countries/Azerbaijan/More-complications-for-NGOs-in-Azerbaijan-133415>

⁵ DH-DD(2014)1163E- Communication de sept ONG du 5 septembre 2014 dans le groupe d'affaires *Ramazanova et autres et Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*.

⁶ DH-DD(2014)1163E- Communication de sept ONG du 5 septembre 2014 dans le groupe d'affaires *Ramazanova et autres et Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan* ; et réponse des autorités du 17 septembre 2014. La communication des ONG indique également que les dirigeants de plusieurs des ONG indépendantes les plus actives ont été placés en détention provisoire en raison d'accusations d'abus de pouvoir (article 308.1 du Code pénal), de falsification de documents (article 313), d'entrepreneuriat illégal (article 192) et d'évasion fiscale (article 213).

⁷ CDL-REF(2011)048.

⁸ Avis 636/2011, CDL-AD(2011)035-e, *avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 88^e session plénière (Venise, 14-15 octobre 2011).

10. Le 15 février 2013, le parlement de la République d'Azerbaïdjan a adopté de nouveaux amendements concernant la loi sur les ONG, introduisant une nouvelle disposition régissant les dons et les subventions (article 24-1), et concernant la loi sur les subventions et le Code des infractions administratives. Les amendements sont entrés en vigueur le 12 mars 2013, date de leur publication au journal officiel.

11. Le 17 décembre 2013, le parlement a adopté une autre série d'amendements concernant la loi sur les ONG, ainsi que concernant la loi sur les subventions, la loi sur l'enregistrement et le Code des infractions administratives. Les amendements sont entrés en vigueur le 3 février 2014, date de leur publication au journal officiel.

12. Enfin, le 17 octobre 2014, le parlement a adopté une nouvelle série d'amendements concernant la loi sur les ONG et la loi sur les subventions. Le 14 novembre 2014, le président a signé les amendements précités, et a adopté deux décrets présidentiels relatifs à leur application.

Les déclarations des organisations internationales

13. Par sa résolution 1917 (2013)⁹, adoptée le 23 janvier 2013, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a notamment demandé aux autorités azerbaïdjanaises « *de réviser la loi sur les ONG en vue de répondre aux préoccupations exprimées par la Commission de Venise ; d'améliorer et de faciliter le processus d'enregistrement des ONG internationales ; de créer un environnement propice aux activités des ONG, y compris celles exprimant des avis critiques* » (point 18.8).

14. Le 6 août 2013, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Mulznies, a publié un rapport dans lequel il exprimait les préoccupations suscitées par les amendements adoptés le 15 février 2013, qui selon lui « *restreignaient encore davantage les activités des ONG en Azerbaïdjan* »¹⁰. Il exprimait également des préoccupations concernant l'application pratique de la loi sur les ONG et le discours politique entourant son application, invitant les autorités azerbaïdjanaises « *à assurer le plein respect du droit à la liberté d'association, notamment en assouplissant les conditions d'enregistrement des ONG et en rendant l'ensemble de la procédure, ainsi que le fonctionnement des ONG, moins bureaucratique* ». Le 23 avril 2014, il a rappelé ses préoccupations dans ses observations concernant la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan, et les a étendus aux amendements adoptés le 17 décembre 2013¹¹.

15. Dans une déclaration du 12 février 2014, les porte-parole de la haute représentante de l'Union européenne, Catherine Ashton, et du commissaire Stefan Füle ont indiqué : « *La haute représentante et le commissaire sont préoccupés par les modifications qui ont été apportées récemment à la législation relative aux ONG en Azerbaïdjan et qui sont peu favorables à une société civile indépendante et critique, notamment dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie. (...) la haute représentante et le commissaire engagent les autorités du pays à honorer leurs engagements internationaux et à revoir la législation relative aux ONG afin de répondre aux préoccupations exprimées par la Commission de Venise. Ils invitent tout particulièrement les autorités de l'Azerbaïdjan à*

⁹ Résolution 1917 (2013) - *Le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan*, 23 janvier 2013.

¹⁰ CommDH(2013)14, *rapport de Nils Mulznies, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*, 6 août 2013.

¹¹ CommDH(2014)10, *observations sur la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan : informations actualisées sur la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté de réunion, et le droit de propriété*, 23 avril 2014.

améliorer et à faciliter les procédures d'enregistrement des ONG internationales et à créer un environnement qui permettra à toutes les ONG d'exercer leurs activités légitimes. »¹²

III. Cadre juridique

A. Cadre juridique national

1. La Constitution

16. La Constitution de la République d'Azerbaïdjan, adoptée en 1995 puis amendée en 2002 et en 2009, dispose que « *la priorité absolue de l'Etat est de garantir les droits et les libertés de la personne et du citoyen* » (article 12(I)). Elle ajoute que « *les droits et les libertés des personnes et des citoyens énumérés dans la présente Constitution sont appliqués conformément aux traités internationaux ratifiés par la République d'Azerbaïdjan* » (article 12(II)). En outre, en vertu de l'article 148-II de la Constitution, « *les accords internationaux ratifiés par la République d'Azerbaïdjan font partie intégrante du système législatif de la République d'Azerbaïdjan* ». À cet égard, il résulte de l'article 151 de la Constitution que les accords internationaux ayant un effet contraignant pour l'Azerbaïdjan l'emportent sur la législation nationale, à l'exception de la Constitution en tant que telle et des actes adoptés par référendum.

17. Le droit à la liberté d'association est inscrit dans l'article 58 de la Constitution, qui dispose : « *Toute personne est libre de former des associations de quelque nature que ce soit, notamment des partis politiques, des syndicats et d'autres organisations publiques, ou d'adhérer à des organisations existantes. Il n'y a pas de restrictions aux activités de quelque association que ce soit* » (partie II). Au cours de l'analyse réalisée dans le cadre de l'examen périodique universel en 2013, l'Azerbaïdjan a souligné que « *la liberté d'association est l'un des principaux droits de l'homme garanti par la Constitution* »¹³. L'article 58 doit être interprété à la lumière de l'article 25 de la Constitution, qui garantit l'égalité des droits et interdit toute discrimination, et à la lumière de l'article 26 relatif à la protection des droits et des libertés des personnes et des citoyens.

18. Le droit à la liberté d'association n'est pas absolu en vertu de la Constitution. En premier lieu, il ne couvre pas les groupements « *qui visent à renverser par la force les pouvoirs légaux de l'Etat* » ou « *qui violent la Constitution et la loi* » (article 58, paragraphe 4). Les activités relevant de la première catégorie sont simplement interdites ; celles relevant de la seconde catégorie peuvent être interrompues par décision juridictionnelle. En deuxième lieu, la liberté d'association des ressortissants étrangers et des apatrides peut être restreinte, si la législation nationale ou des accords internationaux contraignants pour l'Azerbaïdjan le prévoient (article 69 (I)). Les restrictions en la matière doivent être fondées sur des motifs rationnels et être conformes aux obligations du pays en matière de droits de l'homme. Il faut encore mentionner la Loi constitutionnelle de 2002 qui régit la mise en œuvre des droits de l'homme et des libertés en République d'Azerbaïdjan, et traduit dans le droit national les principes de la CEDH. Il en ressort que seules sont admissibles les restrictions prévues dans la loi et satisfaisant strictement au critère de proportionnalité.

19. En 2002, la Constitution a été révisée dans le cadre de l'application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH »), alors ratifiée par l'Azerbaïdjan. Cette révision a notamment permis aux

¹² Union européenne, *Déclaration des porte-parole de la haute représentante de l'UE, Catherine Ashton, et du commissaire Stefan Füle concernant l'adoption de modifications à la législation relative aux organisations non gouvernementales en Azerbaïdjan*, 140212/01, 12 février 2014.

¹³ UN doc. A/HRC/24/13, rapport du groupe de travail sur l'examen périodique universel, Azerbaïdjan, 5 juillet 2013, paragraphe 51.

personnes d'introduire un recours constitutionnel devant la Cour constitutionnelle (article 130 V).

2. La loi sur les organisations non gouvernementales

20. La *loi sur les organisations non gouvernementales*, adoptée en 2000 puis amendée, régit la création, le fonctionnement, la gestion, et la dissolution des organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que les relations entre lesdites organisations et les organismes publics.

21. Le terme ONG couvre les associations publiques et les fonds. Dans le titre de la loi, les termes « associations publiques et fonds » ont été ajoutés entre parenthèses après les termes « organisations non gouvernementales », ce qui semble indiquer que le premier concept couvre le deuxième concept, et est équivalent. Cependant, l'article 1.2 de la loi indique que la définition des organisations non gouvernementales « inclut » les associations publiques et les fonds. Cela soulève la question de la signification et de la portée exactes de ces trois notions d'organisations non gouvernementales, d'associations publiques et de fonds/fondations.

22. Une « association publique » est définie comme « *une organisation non gouvernementale autonome et volontaire, formée à l'initiative d'un certain nombre de personnes physiques et/ou morales, à laquelle ses membres adhèrent en raison d'intérêts communs, qui poursuit des buts définis dans ses statuts et dont la vocation première n'est pas l'obtention de bénéfices et leur distribution entre les membres* » (article 2.1). La notion d'association publique au sens de la loi sur les ONG ne correspond donc pas exactement à la notion d'association publique utilisée dans le langage courant, signifiant les associations créées en vertu du droit public ou poursuivant un but d'intérêt général¹⁴. Ces associations jouissent pleinement des garanties résultant de la liberté d'association et des autres droits de l'homme et libertés fondamentales.

23. Un « fonds » est « *une organisation non gouvernementale dépourvue de membres, créée par une ou plusieurs personnes physiques et/ou morales sur la base d'une contribution à son patrimoine, et poursuivant des buts sociaux, caritatifs, culturels ou éducatifs, ou servant de quelque autre façon l'intérêt public* » (article 2.2).

24. La loi s'applique également aux bureaux et aux représentations d'ONG étrangères¹⁵, définis comme « *des personnes morales créées à l'extérieur des frontières de la République d'Azerbaïdjan, conformément à la définition du Code civil de la République d'Azerbaïdjan* » (article 2.2-1). La référence au Code civil est quelque peu équivoque, puisqu'elle n'indique pas précisément sur quoi porte la définition du Code civil. Il serait en tout état de cause préférable que l'ensemble de la définition figure dans la loi sur les ONG.

25. Le texte ne s'applique pas « *aux partis politiques, aux syndicats, aux associations religieuses, aux collectivités locales, ni aux organisations créées pour remplir les fonctions de ces entités, ou aux autres organisations non commerciales dont les activités relèvent d'autres lois* » (article 1.4). Le terme « non commerciales » a été inséré dans cette disposition par le biais des amendements adoptés le 17 décembre 2013. Il n'est pas défini dans le texte de loi et risque de soulever des difficultés au regard du caractère prévisible et des exigences de « prescription légale ». La définition doit être interprétée de manière rigoureuse et restrictive.

¹⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Chassagnou et autres c. France*, requêtes n^{os} 25088/94, 28331/95 et 28 443/95, arrêt du 29 avril 1999.

¹⁵ Antérieurement, seules les dispositions faisant expressément référence aux bureaux et aux représentations des ONG étrangères étaient applicables auxdits bureaux et représentations. Mais l'extension du champ d'application de la loi sur les ONG ne semble pas problématique en tant que telle.

26. Aucune disposition légale spéciale ne régit les ONG de défense des droits de l'homme, telles que les associations des défenseurs des droits de l'homme, qui relèvent donc du champ d'application de la loi sur les ONG¹⁶.

3. Les autres législations nationales

27. La loi sur les ONG a été appliquée et complétée par d'autres dispositions légales et réglementaires. En 2003, la *loi sur l'enregistrement et le registre national des personnes morales* a été adoptée. Cette loi contient des dispositions détaillées régissant l'enregistrement de différentes personnes morales, notamment des ONG, et énumère les motifs de refus d'enregistrement. Elle a été modifiée à plusieurs reprises depuis son adoption, généralement parallèlement à la loi sur les ONG.

28. En 2009, des actes réglementaires d'exécution de la loi sur les ONG ont été adoptés. Il s'agissait d'une part du *décret du président de la République d'Azerbaïdjan sur l'application de la loi azerbaïdjanaise « relative aux modifications et amendements à certains actes législatifs de la République d'Azerbaïdjan »*, adopté le 27 août 2009. Il s'agissait d'autre part de l'*arrêté régissant la forme, le contenu et la présentation des comptes annuels des organisations non gouvernementales* (arrêté n° 201), adopté par le Conseil des ministres le 25 décembre 2009.

29. En 2011, le Conseil des ministres a adopté le *décret relatif à l'approbation des règles relatives à l'enregistrement et à la préparation des négociations avec des ONG étrangères et leurs représentations en République d'Azerbaïdjan* (décret n° 43). Ce décret est le texte d'application des dispositions de la loi sur les ONG régissant l'enregistrement des bureaux et des représentants des ONG internationales en Azerbaïdjan. Il précise les conditions auxquelles doit se conformer une ONG internationale au cours de ses « négociations » avec les autorités publiques pour se faire enregistrer.

30. Les autres textes législatifs relatifs à la protection de la liberté d'association sont le *Code civil de la République d'Azerbaïdjan* de 1999, le *code fiscal* de 2000, la *loi de 1998 sur les subventions*, le *Code des infractions administratives de la République d'Azerbaïdjan* de 2000, ainsi que divers décrets d'application des textes précités.

B. Cadre juridique international

1. Les traités internationaux en matière de droits de l'homme

31. La République d'Azerbaïdjan est partie à tous les grands traités internationaux sur les droits de l'homme qui garantissent la liberté d'association, y compris le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (ratifié en 1992, ci-après le « PCP ») et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 (ratifiée en 2002, ci-après la « CEDH »).

32. La liberté d'association est inscrite dans l'article 20 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, l'article 22 du *PCP* et l'article 11 de la *CEDH*.

33. La liberté d'association est un droit individuel qui permet aux personnes de se réunir pour faire valoir, promouvoir et défendre collectivement leurs intérêts communs. Elle comprend les droits de fonder une association, d'adhérer à une association existante et d'obtenir que l'association remplisse ses fonctions sans ingérence illégale de l'État ou d'autres personnes. Les États ont l'obligation de respecter, de protéger et de promouvoir le droit à la liberté

¹⁶ Avis 636/2011, CDL-AD(2011)035-e, paragraphes 24-29.

d'association. L'Etat respecte la liberté d'association en s'abstenant de toute ingérence dans le fonctionnement des associations, par exemple par des interdictions. Il protège cette liberté en veillant à ce que son exercice ne soit pas entravé par l'action d'autres individus. Il contribue à *promouvoir* cette liberté en créant le cadre juridique propice au fonctionnement des associations. Le droit à la liberté d'association est également un droit collectif en ce sens que l'association en tant que telle et/ou ses membres collectivement, peuvent se prévaloir des droits et libertés qu'il implique.

34. Le droit à la liberté d'association n'est pas un droit absolu. Il peut y être dérogé en vertu de l'article 4 du PCP et de l'article 15 de la CEDH, en vertu des conditions très restrictives qui y sont énoncées. Ce droit peut également être limité dans les conditions fixées aux deuxièmes paragraphes de l'article 22 du PCP et de l'article 11 de la CEDH. Les restrictions doivent être prévues par la loi, poursuivre un objectif légitime, et être nécessaires dans une société démocratique.

2. Les autres instruments internationaux

35. Des instruments spéciaux ont été adoptés ces trente dernières années sur le statut légal des ONG dans le cadre du Conseil de l'Europe. Le plus important d'entre eux est la *Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales* (Convention n° 124), adoptée en 1986 et entrée en vigueur en 1991. Elle n'a jusqu'à présent été ratifiée que par un petit groupe d'Etats, dans lequel l'Azerbaïdjan ne figure pas. Elle fait toutefois autorité en ce qui concerne la définition des ONG et la reconnaissance mutuelle de leur statut et de leur capacité juridique dans plusieurs pays d'Europe.

36. Le statut juridique des ONG est aussi abordé dans deux instruments à caractère non contraignant du Conseil de l'Europe, à savoir les *Principes fondamentaux de 2002 sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe*, et la *Recommandation CM/Rec (2007)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*. Ces deux documents contiennent un ensemble complet de recommandations que les membres du Conseil de l'Europe devraient considérer comme une norme minimale dans leur législation, leurs règles et leurs pratiques à l'égard des ONG¹⁷.

3. La jurisprudence internationale

37. Les institutions judiciaires et quasi judiciaires internationales, en particulier le Conseil des droits de l'homme de l'Onu (ci-après le « Conseil des droits de l'homme ») et la Cour européenne des droits de l'homme, ont élaboré une jurisprudence importante concernant la liberté d'association. Cette jurisprudence, bien qu'elle concerne essentiellement le droit d'adhérer ou de ne pas adhérer à des syndicats, a permis de préciser la portée et les limites de la liberté d'association. Aucune des affaires dont le Conseil des droits de l'homme a été saisi à ce jour ne concerne l'Azerbaïdjan, bien que ce pays ait adhéré au Protocole facultatif se rapportant au PCP en 2001.

¹⁷ Voir également Conseil de l'Europe, CM/Monitor(2005)1 Volume I-III, liberté d'association, Rapport de suivi thématique présenté par le Secrétaire Général et décisions sur les suites à donner prises par le Comité des Ministres, 11 octobre 2005.

38. La Cour européenne des droits de l'homme a quant à elle déjà examiné plus d'une douzaine d'affaires liées à la liberté d'association en Azerbaïdjan, notamment les affaires *Ramzanova et autres* (2007)¹⁸, *Nasibova* (2007)¹⁹, *Ismaylov* (2008)²⁰, *Aliyev et autres* (2008)²¹, *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov* (2009)²², et *Islam-Ittihad Association et autres* (2014)²³. Dans toutes ces affaires, elle a conclu à des violations de l'article 11 de la CEDH, résultant généralement de retards importants intervenus dans l'enregistrement de l'association par le ministère de la Justice, ou de la dissolution injustifiée d'une ONG.

39. Le 5 septembre 2014, un groupe d'ONG azerbaïdjanaises a adressé un courrier au service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne, demandant une surveillance soutenue de l'exécution des arrêts dans les affaires précitées. Les autorités azerbaïdjanaises, dans leurs observations concernant cette demande, ont contesté les allégations de violations du droit national dénoncées par les ONG comme étant « *non étayées et spéculatives* »²⁴.

IV. Analyse de la loi sur les organisations non gouvernementales, telle qu'amendée

Observations générales

40. En dépit des conclusions de la Commission de Venise dans son avis adopté en 2011²⁵, selon lesquelles les modifications de 2009 et de 2011 de la législation azerbaïdjanaise régissant les ONG « *compromettent malheureusement les résultats des efforts antérieurs de mise en conformité avec les exigences des normes internationales* », de nouvelles restrictions juridiques importantes concernant les ONG ont été adoptées postérieurement à l'avis précité.

41. Les modifications créent des obstacles à la création des ONG, introduisent de nouvelles exigences administratives, des contrôles renforcés et des procédures d'enregistrement problématiques, entravent les activités et le fonctionnement des ONG, et limitent leur accès aux ressources. Des sanctions et des pénalités plus sévères sont également prévues à l'encontre des organisations qui violeraient les obligations précitées ou d'autres obligations juridiques²⁶. Les modifications ne tiennent pas compte des principales recommandations faites par la Commission de Venise dans son avis de 2011, en particulier celles concernant la création et/ou l'enregistrement des ONG, concernant les ONG étrangères, et concernant la responsabilité et la dissolution des ONG.

42. Il résulte de la recommandation de 2007 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe²⁷, que « *les ONG devraient être consultées au cours de la rédaction des lois et règlements ayant des incidences sur leurs*

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Ramzanova et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 44363/02, 1^{er} février 2007.

¹⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Nasibova c. Azerbaïdjan*, requête n° 4307/04, 18 octobre 2007.

²⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Ismaylov c. Azerbaïdjan*, requête n° 4439/04, arrêt, 17 janvier 2008.

²¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 28736/05, 18 décembre 2008.

²² Cour européenne des droits de l'homme, *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, 8 octobre 2009.

²³ Cour européenne des droits de l'homme, *Islam-Ittihad Association et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 5548/05, 13 novembre 2014.

²⁴ DH-DD(2014)1163E, Communication de sept ONG (05/09/2014) au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans le groupe d'affaires *Ramzanova et autres c. Azerbaïdjan*, et réponse des autorités du 17 septembre 2014.

²⁵ Avis n° 636/2011, CDL-AD(2011)035-e, *supra*, note 5.

²⁶ Voir les modifications apportées au Code des infractions administratives (DH-DD(2014)39) ; communication des ONG devant le Comité des Ministres dans l'affaire *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan*.

²⁷ Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe.

statuts, leur financement ou leur domaine d'intervention ». Pour garantir l'efficacité du processus de consultation, il convient de veiller à ce qu'il soit inclusif et implique les parties prenantes qui représentent des avis différents et opposés. De plus, les ONG doivent être informées à l'avance du processus de consultation concernant un nouveau projet de réglementation. Des incertitudes ont été exprimées quant à la question de savoir si cette exigence a été respectée dans le cadre de la préparation des modifications récentes de la loi sur les ONG et de normes afférentes. La Commission de Venise a été informée du fait que des ONG n'avaient pas reçu à l'avance la version finale des projets d'amendement, et n'avaient pas été consultées sur ce texte²⁸.

Observations spécifiques

A. Création/ Enregistrement des ONG

43. En vertu de l'article 12, paragraphe 1, de la loi sur les ONG, « *une ONG peut être constituée par le biais d'une création ou de la réorganisation d'une ONG préexistante* ». Pour obtenir la personnalité juridique, les ONG doivent être enregistrées conformément à la procédure prévue par la *loi de 2003 sur l'enregistrement et le registre national des personnes morales*. Les associations publiques peuvent exercer leurs activités sur une base informelle, sans disposer de la personnalité morale, mais tel n'est pas le cas des bureaux et des représentations des ONG étrangères²⁹. En outre, l'acquisition de la personnalité morale est une condition préalable pour se prévaloir de différentes aides. Il importe en particulier de souligner que seules les ONG enregistrées, qui jouissent de la personnalité morale, peuvent ouvrir un compte bancaire, se porter acquéreur de biens de propriété, obtenir des subventions en vertu de la loi de 1998 relatives aux subventions³⁰, et se prévaloir des avantages fiscaux prévus par le Code fiscal de 2000.

44. L'enregistrement obligatoire des associations pour obtenir la personnalité morale ne porte pas en tant que tel atteinte à la liberté d'association, comme la Commission l'a observé dans son avis de 2011. Cependant, cette obligation légale ne peut constituer une condition essentielle de l'existence d'une association, puisque cela pourrait permettre aux autorités nationales de contrôler l'exercice même du droit à la liberté d'association. En outre, la procédure d'enregistrement des ONG en Azerbaïdjan a été critiquée comme étant longue et complexe³¹.

45. Dans les arrêts *Ramazanova et autres* (2007) et *Ismaylov* (2008), la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'Azerbaïdjan avait violé l'article 11 de la CEDH (liberté d'association) en raison de retards importants dans l'enregistrement des associations. Dans

²⁸ Voir par exemple la déclaration d'un groupe d'organisations de la société civile du 18 décembre 2013, http://ccd21.org/news/europe/azerbaijan_cso_statement.html): « *Les militants n'ont pas été en mesure d'obtenir une version officielle des amendements proposés, mais seulement quelques résumés faits dans les médias locaux, et les amendements n'ont pratiquement pas fait l'objet de débats publics* ».

²⁹ L'article 12, paragraphe 3 de la loi sur les ONG dispose que « *l'enregistrement des bureaux et des représentations d'une ONG étrangère en République d'Azerbaïdjan se fondera sur un accord signé avec l'organisation concernée* ». Les bureaux et les représentations des ONG étrangères qui opèrent sans enregistrement sont passibles de sanctions en vertu du Code des infractions administratives (voir DH-DD(2014)1163 E, Communication de sept ONG (05/09/2014) au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans le groupe d'affaires *Ramazanova et autres contre Azerbaïdjan*).

³⁰ Il apparaît que de nombreuses ONG non enregistrées en Azerbaïdjan reçoivent des subventions versées au nom de leurs fondateurs ou de leurs directeurs, car en vertu de l'article 3 de la loi sur les subventions, les personnes physiques « *peuvent être bénéficiaires de subventions* ». Voir Mahammad Guluzade et Natalia Bourjaily, *Overview of the changes to NGO Legislation adopted on 17 December 2013 by the Parliament of the Republic of Azerbaijan* (Aperçu des modifications de la législation sur les ONG adoptées le 17 décembre 2013 par le Parlement de la République d'Azerbaïdjan) Bakou, 19 février 2014, p. 4.

³¹ Avis 636/2011, CDL-AD(2011)035-f, Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme, adopté par la Commission de Venise lors de sa 88^e Session Plénière (Venise, 14-15 octobre 2011).

l'affaire *Ramzanova et autres*, elle a estimé que les retards importants dans l'enregistrement de l'association avaient mis cette dernière dans l'impossibilité prolongée d'obtenir la personnalité morale et avaient constitué une ingérence des autorités dans l'exercice par les requérants du droit à la liberté d'association. Dans cette affaire, la Cour a estimé que le ministère de la Justice avait violé les délais légaux d'enregistrement de l'association (fixés par l'article 8 de la loi sur l'enregistrement) et que le droit national ne fournissait pas de protection suffisante contre de tels retards³². Dans le même sens, dans son avis de 2011, la Commission de Venise a conclu que « *la loi sur les ONG modifiée en 2009 et le décret de 2011 ont encore alourdi une procédure déjà longue et complexe* »³³. Elle a également critiqué le caractère centralisé de l'enregistrement qui implique que « *toutes les ONG, même si elles ne sont que locales ou régionales, doivent s'enregistrer auprès d'un bureau spécial du ministère de la Justice à Bakou (...) alors que le ministère de la Justice a des antennes régionales* »³⁴.

46. Les modifications récentes n'ont pas permis de remédier à ces défaillances. L'enregistrement reste une procédure longue et complexe, même si cela résulte davantage de l'application de la législation que de son contenu. Selon de récents rapports d'experts³⁵, le service de l'enregistrement exige souvent des demandeurs qu'ils présentent des documents complémentaires qui ne sont pas exigés par la législation nationale ; les demandeurs reçoivent souvent plusieurs demandes de correction des documents, bien que ces demandes doivent être présentées en une seule fois (article 8, paragraphe 3, de la loi sur l'enregistrement) ; les délais de décision concernant l'enregistrement ne sont pas toujours respectés (comme cela a été constaté dans les arrêts précités de la Cour européenne des droits de l'homme *Ramzanova et autres* et *Ismaylov*) ; et l'enregistrement automatique en cas de silence du ministère de la Justice à l'expiration du délai légal (article 8, paragraphe 5, de la loi sur l'enregistrement) ne semble pas être respecté. En outre, l'enregistrement n'est toujours possible qu'à Bakou, même si les documents peuvent être envoyés par courrier, et même si les autorités examinent des projets visant à introduire un système d'enregistrement informatique et un réseau unique d'information des autorités d'enregistrement³⁶.

47. La loi sur les ONG prévoit que les ONG peuvent déterminer librement leurs buts et leur domaine d'activité. Cependant, elles doivent « *être créées et fonctionner pour poursuivre des objectifs qui ne soient pas contraires à la Constitution ou aux dispositions légales de la République d'Azerbaïdjan* » (article 2, paragraphe 3). Les modifications adoptées le 17 décembre 2013 (entrées en vigueur le 3 février 2014) visent à répondre à cette critique, en ajoutant à l'article 2, paragraphe 3, le texte suivant : « *La création et le fonctionnement d'organisations non gouvernementales, ainsi que de bureaux ou de représentations d'organisations non gouvernementales étrangères en République d'Azerbaïdjan, dont l'objectif ou l'activité vise la modification par la violence de la structure constitutionnelle ou du caractère laïc de la République d'Azerbaïdjan, la violation de l'intégrité territoriale, la propagande de guerre, la violence et la cruauté, l'incitation à la haine raciale, nationale et religieuse, ne sont pas autorisés* ».

48. Ces dispositions semblent acceptables puisque les associations doivent pouvoir déterminer librement leurs objectifs dans le cadre juridique tracé par la législation conforme

³² Selon les informations dont dispose la Commission de Venise, en 2013 seulement, plus de vingt recours ont été introduits devant la Cour européenne des droits de l'homme concernant des violations du droit à la liberté d'association résultant de refus répétés d'enregistrer des ONG. Le document (DH-DD(2014)39), communication des ONG devant le Comité des Ministres dans l'affaire *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan*, fournit une liste des affaires pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme.

³³ Paragraphe 119.

³⁴ Paragraphe 65.

³⁵ OING Conf/Exp (2014) 1, Avis relatif à la loi sur les ONG de la République d'Azerbaïdjan à la lumière des amendements apportés en 2009 et en 2013 et de leur application, préparé par Jérémy McBride, septembre 2014.

³⁶ Ibid.

aux normes internationales³⁷. Ces objectifs doivent être conformes aux exigences d'une société démocratique. Dans ce contexte, il convient de souligner que dans l'évaluation de la conformité des objectifs d'une association au droit interne, le point de départ des autorités doit toujours être la présomption de légalité de ces objectifs.

49. il convient de noter que les objectifs légitimes justifiant des restrictions se limitent, en vertu de l'article 11 de la CEDH, aux mesures nécessaires « *à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Généralement, les objectifs légitimes justifiant des restrictions indiqués dans l'Article 11(2) CEDH couvrent les objectifs interdits indiqués dans l'Article 2(3) tel qu'amendé. L'importance de l'élément de « violence » dans l'Article 2(3) doit être néanmoins soulignée. Pour la Commission de Venise, la promotion pacifique d'un changement des structures constitutionnelles, du caractère séculaire ou d'un autre arrangement territorial dans le pays ne devrait pas être considérée comme un acte criminel et devrait être au contraire perçue comme une expression légitime. Par conséquent, il est important que l'interdiction de certains objectifs spécifiques dans l'Article 2(3) tel qu'amendé le 17 décembre 2013, ne doit pas être appliquée comme une interdiction générale et ce qui est considéré comme objectif « illégal » doit être évalué sur la base des normes internationales. Deuxièmement, l'objectif de « violation de l'intégrité territoriale » dans la deuxième phrase de cet Article (tel qu'amendé le 17 Décembre 2013) ne peut être considéré comme illégitime, que s'il est associé à un élément de violence³⁸.

50. Le nouvel article 7, paragraphe 4.1, introduit en décembre 2013, ainsi que certaines autres dispositions nouvelles ou modifiées (article 7, paragraphe 5), précisent le contenu obligatoire des statuts des ONG et de certains autres documents nécessaires concernant notamment la désignation de représentants des ONG. S'il est légitime que l'Etat réglemente le contenu minimal des statuts des ONG, la Commission de Venise estime que l'Etat devrait s'abstenir de toute ingérence excessive dans les affaires intérieures des associations, notamment en ce qui concerne la régularité des réunions, la conformité des activités de l'association avec ses propres statuts, ou les conditions d'adhésion. Le contrôle par l'Etat de ces questions n'est justifié que dans des circonstances exceptionnelles, pour veiller au respect des obligations internationales de non-discrimination et à la protection des droits fondamentaux des membres de l'association. Les exigences relatives au contenu des documents concernant la désignation des représentants des ONG, par exemple la condition que la durée du mandat soit mentionnée dans le document de nomination, sont des exemples d'une telle ingérence excessive.

51. Les modifications de 2013 de la loi sur les ONG ont introduit un nouveau paragraphe 3 à l'article 16 (enregistrement des ONG), qui dispose : « *Si des violations des dispositions légales sont constatées dans les documents fondateurs des organisations non gouvernementales ou des bureaux ou représentations d'organisations non gouvernementales étrangères, l'autorité compétente du pouvoir exécutif exige que les documents fondateurs soient mis en conformité avec la législation dans un délai de 30 jours* ». Dès lors que cette disposition est intégrée dans l'article concernant l'enregistrement, elle s'applique probablement aux infractions constatées dans le cadre de la procédure d'enregistrement.

³⁷ Article 3 de la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (Défenseurs des droits de l'Homme) dispose que « Les dispositions du droit interne qui sont conformes (...) aux obligations internationales de l'État dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales servent de cadre juridique pour la mise en œuvre et l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...) ».

³⁸ Voir, CEDH *Parti Communiste Unifié de la Turquie et autres c. Turquie*, no. 19392/92, 30 Janvier 1998, par. 57.

52. De plus, l'article 17, paragraphe 1, de la loi sur les ONG fait référence aux dispositions de la loi sur l'enregistrement concernant les motifs de refus d'enregistrement des ONG ayant sollicité le statut de personne morale. L'article 11, paragraphe 3, de la loi sur l'enregistrement prévoit les motifs de refus d'enregistrement, en particulier si les documents présentés sont contraires à la Constitution ou aux autres dispositions légales (article 11, paragraphe 3.1 de la loi sur l'enregistrement), et si les buts, les objectifs et les formes d'activité sont contraires à la législation en vigueur (article 11, paragraphe 3.2). Or cette conformité avec les dispositions légales peut constituer un critère trop restrictif et il apparaît que les autorités jouissent d'un large pouvoir d'appréciation pour refuser l'enregistrement des ONG. De manière générale, la loi ne devrait pas refuser l'enregistrement en raison d'omissions techniques (documents manquants, absence de signature). Cette disposition doit donc être limitée à des cas d'incohérences graves et ne devrait pas être appliquée s'agissant de questions mineures (par exemple formelles)³⁹.

53. En outre, du fait des modifications introduites dans le Code des infractions administratives en janvier 2012, les personnes qui sollicitent l'enregistrement d'une ONG sont passibles d'une amende de 4 000 AZN (plus de 4 000 €) en cas de fausse déclaration dans le cadre de la procédure d'enregistrement. La notion de « fausse déclaration » n'est pas définie par la loi, ce qui, selon les ONG, pourrait conduire à des amendes infligées de manière arbitraire ou sélective aux ONG⁴⁰.

54. En vertu du nouvel article 16, paragraphe 4, également intégré dans la disposition régissant l'enregistrement, « *les organisations non gouvernementales et les bureaux ou les représentations d'organisations non gouvernementales étrangères peuvent demander la suspension temporaire de leurs activités aux autorités compétentes du pouvoir exécutif* ». Le sens de cette disposition n'apparaît pas clairement, probablement en raison d'une traduction incorrecte. Il n'est pas précisé pour quelle raison, à quel stade de leurs activités et pour quelle durée, les ONG pourraient souhaiter suspendre temporairement leurs activités, et en quoi cela concerne leur enregistrement. Il n'est pas non plus précisé si la suspension temporaire peut déboucher sur la résiliation de l'enregistrement, et à quelles conditions et selon quelles procédures les ONG peuvent reprendre leurs activités. Cette disposition devrait donc être clarifiée.

B. Bureaux et représentations des ONG étrangères

55. Les modifications de 2009 à la loi sur les ONG ont introduit des dispositions spéciales régissant l'enregistrement et le fonctionnement des bureaux et des représentants d'ONG étrangères en Azerbaïdjan. Comme la Commission de Venise l'a indiqué dans son avis de 2011, « *La nécessité d'une telle procédure imposant aux ONG internationales de créer des représentations et des bureaux locaux et de les faire enregistrer est en soi contestable* »⁴¹. Il importe de souligner dans ce contexte qu'en vertu des instruments juridiques internationaux, et de l'article 58 de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan, le droit à la liberté d'association est garanti à « tous », citoyens ou non.

56. Les bureaux et les représentants des ONG étrangères, à la différence des associations publiques, ont l'obligation légale de demander leur enregistrement sous peine de sanction financière. L'enregistrement « *se fondera sur un accord signé avec l'organisation*

³⁹ La Recommandation CM/Rec(2007)14 indique : « *La personnalité juridique ne devrait être refusée que si les documents requis, dûment spécifiés, n'ont pas tous été présentés, si l'ONG demanderesse a utilisé une dénomination qui prête manifestement à confusion ou qui ne se distingue pas suffisamment de celle d'une personne physique ou morale dans l'Etat concerné ou si l'un des objectifs énoncés dans les statuts est manifestement incompatible avec les exigences d'une société démocratique.* » (point 34).

⁴⁰ DH-DD(2014)39^E 10 janvier 2014.1193e réunion (4-6 mars 2014) (DH) – Communication d'une ONG (Legal Education Society) (28 novembre 2013) dans l'affaire *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan* (requête n° 28736/05).

⁴¹ Paragraphe 75.

concernée » (article 12, paragraphe 3), dont les modalités sont prévues dans la loi de 2003 sur l'enregistrement et dans le décret présidentiel n° 43 de 2011. Dans son avis de 2011, la Commission de Venise a critiqué à la fois la condition d'enregistrement et son contenu⁴². Les modifications récentes ne tiennent pas compte de ces recommandations. En réalité, elles imposent de nouvelles obligations aux bureaux et aux représentations d'ONG étrangères, de nature à entraver gravement leur enregistrement et le principe même de leur fonctionnement.

57. En vertu du nouvel article 7, paragraphe 1.1, les ONG étrangères ne peuvent créer qu'un seul bureau ou une seule représentation sur le territoire de l'Azerbaïdjan. Cette condition peut être problématique pour les grandes ONG qui exercent différents types d'activités et qui pourraient juger utile de les mettre en œuvre par l'intermédiaire de plusieurs bureaux ou représentations en Azerbaïdjan. La limitation à une seule représentation ou à un seul bureau porte donc atteinte au droit à la liberté d'association des organisations étrangères exerçant notamment leurs activités sur le territoire de l'Azerbaïdjan. Cette limitation du droit à la liberté d'association exige une justification fondée sur un objectif légitime et une proportionnalité entre la restriction et l'objectif poursuivi. Or le caractère général de cette restriction fait obstacle à toute appréciation de la proportionnalité de la mesure dans les circonstances spécifiques de chaque cas d'espèce.

58. L'article 7, paragraphe 5, modifié, de la loi sur les ONG dispose que « *les directeurs adjoints d'organisations non gouvernementales créées par des ressortissants étrangers ou des apatrides, ainsi que par des personnes morales étrangères, et les directeurs adjoints de bureaux ou de représentations d'organisations non gouvernementales étrangères doivent être citoyens de la République d'Azerbaïdjan* ». Cette disposition, qui s'applique aux directeurs adjoints, et non aux directeurs des ONG étrangères, semble arbitraire, car rien ne justifie une telle distinction. De plus, l'article 9, paragraphe 1.1 tel qu'amendé, exige que les étrangers et les apatrides agissant en qualité de représentants juridiques d'une association aient leur résidence permanente en Azerbaïdjan. Ces exigences limitent le droit des associations de déterminer librement leur structure et de nommer ou d'élire librement leurs représentants. Elles doivent être justifiées par un objectif légitime et proportionnées à l'objectif poursuivi. A défaut, elles peuvent constituer une discrimination contraire à l'article 14 de la CEDH à l'encontre des non-citoyens, et constituer également une violation de l'article 1^{er} de la CEDH, incorporée dans le droit national azerbaïdjanais. Cependant, comme cela a été observé dans de précédentes affaires, la nature générale de ces exigences fait obstacle à toute appréciation de la proportionnalité, et ces exigences paraissent contraires au principe de l'égalité de traitement de toute personne indépendamment de sa nationalité⁴³. Il en va de même de la condition selon laquelle le document de nomination doit indiquer la durée du mandat du directeur du bureau ou de la représentation d'une association étrangère (dernière phrase de l'article 7, paragraphe 5, tel qu'amendé).

59. L'article 12, paragraphe 3, tel qu'amendé, dispose que « *la durée de validité des accords (conclus entre l'ONG étrangères et les autorités azerbaïdjanaises) est mentionnée dans l'accord* ». Il résulte de cet amendement que les accords doivent être conclus pour une durée déterminée. Cela constitue une autre entrave aux activités des bureaux et des représentations d'ONG étrangères, contraintes d'exercer leurs activités en courant le risque que l'accord ne soit pas prolongé⁴⁴. Une telle disposition place les bureaux et les représentations d'ONG étrangères dans une situation moins favorable que les autres ONG, qui sont enregistrées pour une durée indéterminée.

⁴² Voir la section IV.B. de l'avis (points 69-95).

⁴³ La Recommandation CM/Rec(2007)14 énonce expressément : « *Les ONG ne devraient être soumises à aucune restriction particulière concernant les ressortissants étrangers présents au sein de la structure de gestion ou du personnel* » (point 49).

⁴⁴ La Recommandation CM/Rec(2007)14 confirme que « *L'autorisation d'exercer (des ONG étrangères) ne peut être retirée qu'en cas de faillite, d'inactivité prolongée ou de faute grave* » (point 45).

60. En vertu de l'article 19, paragraphe 7, tel qu'amendé « *si une organisation non gouvernementale étrangère fusionne avec une autre organisation, la rejoint ou est scindée, ou si sa forme juridique ou organisationnelle est modifiée, le bureau ou la représentation sur le territoire de la République d'Azerbaïdjan est liquidée.* » Cette disposition, qui sanctionne toute modification dans la structure d'une ONG étrangère par la liquidation du bureau ou de la représentation exerçant ses activités sur le territoire de l'Azerbaïdjan, constitue une ingérence excessive en raison de son caractère général, et peut difficilement être justifiée par un motif légitime. La dissolution, qui constitue une mesure extrême, doit être réservée aux situations les plus graves telles que la disparition totale de l'ONG étrangère⁴⁵. Même dans ce cas, les bureaux ou les représentations de telles ONG étrangères en Azerbaïdjan doivent avoir la possibilité réelle de poursuivre leurs activités en tant qu'ONG indépendantes (enregistrées ou non enregistrées). En outre, cette disposition, qui s'applique exclusivement aux ONG étrangères, est par nature discriminatoire à moins que cette différence de traitement ne s'appuie sur une justification objective et raisonnable.

61. Enfin, dans son avis de 2011, la Commission de Venise a critiqué les termes vagues de l'article 3, paragraphe 2, du décret présidentiel n° 43 du 16 mars 2011, indiquant que les bureaux et les représentants des ONG internationales doivent « *respecter les valeurs morales et nationales* » (article 3, paragraphe 2.2 du décret) et s'abstenir de toute propagande politique et religieuse (article 3, paragraphe 2.3 du décret). Cependant, en dépit des critiques exprimées par la Commission de Venise, ces dispositions du décret présidentiel ont été maintenues. En outre, les modifications introduites le 17 décembre 2013 ont ajouté un nouvel article 22, paragraphe 4, à la loi sur les ONG, indiquant que les ONG ne peuvent pas participer à des activités religieuses à titre professionnel⁴⁶. Le caractère général de cette interdiction est contraire aux normes internationales relatives à la liberté religieuse, qui s'appliquent notamment aux personnes morales et aux groupements de personnes, notamment aux associations⁴⁷.

C. Réception de dons et de subventions par les ONG

62. La modification récente régleme de manière relativement détaillée la réception de dons par les ONG. Cette réglementation comprend le nouvel article 24, paragraphe 1, ainsi qu'une série d'autres dispositions. L'article 24, paragraphe 1, définit les dons comme « *une aide sous la forme de fonds et (ou) d'autres biens matériels, fournie par un citoyen de la République d'Azerbaïdjan ou une personne morale, ou par des bureaux ou des représentations de personnes morales étrangères (...) enregistrées en Azerbaïdjan et sans but lucratif, au profit d'une organisation non gouvernementale, ainsi que par des bureaux ou des représentations d'ONG étrangères conformément à la présente loi et sans condition quant à la poursuite d'un but quel qu'il soit* » (paragraphe 1).

63. La définition ne couvrait initialement que les dons au profit d'organisations non gouvernementales, à l'exclusion des dons au profit des bureaux et des représentations d'ONG étrangères. Postérieurement, dans le cadre des modifications adoptées le 17 décembre 2013, son champ d'application a été étendu pour couvrir cette deuxième

⁴⁵ CDL-AD(2011)035 Avis de la Commission de Venise sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme, paragraphe 107. CDL-AD(2011)036 Avis de la Commission de Venise sur la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme de l'article 193-1 du Code pénal de la République du Bélarus relatif aux droits des associations non enregistrées, paragraphe 107.

⁴⁶ Dans l'affaire *Islam-Ittihad Association et autres* (requête n° 5548/05, arrêt du 13 novembre 2014), l'absence de définition en droit national de la notion d'« activité religieuse » a conduit la Cour à constater une violation de l'article 11 de la CEDH. Le nouvel article 22, paragraphe 4, ne semble pas remédier à cette défaillance.

⁴⁷ Voir les Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 99e session plénière (13-14 juin 2014), paragraphes 17 et suivants.

catégorie, ce qui en soi n'est pas critiquable. Cependant, une troisième série d'amendements, adoptée par le parlement le 17 octobre 2014 et signée par le président le 14 novembre, a limité le cercle des donateurs potentiels en mentionnant une aide fournie « *par un citoyen de la République d'Azerbaïdjan, ou une personne morale, ou par des bureaux ou des représentations de personnes morales étrangères (...), enregistrées en Azerbaïdjan et sans but lucratif, au profit d'une organisation non gouvernementale* », ce qui exclut les donations de source étrangère. La Commission de Venise rappelle que le financement étranger peut susciter des préoccupations légitimes, mais qu'il ne peut être interdit à moins que des motifs spécifiques ne le justifient. Même dans ce cas, le financement étranger ne peut faire l'objet d'une interdiction généralisée⁴⁸.

64. D'autres obligations liées à la réception de dons et de subventions résultent des modifications de la loi sur les subventions de 2014. En vertu de l'article 2, paragraphe 5, telle qu'amendé en octobre 2014, les bureaux et les représentations des personnes morales étrangères enregistrées en Azerbaïdjan peuvent agir en qualité de donateurs après avoir obtenu le droit de verser une subvention. L'obtention du droit de verser une subvention exige un avis concernant la responsabilité financière et économique par les autorités nationales compétentes. Les dispositions ne précisent pas les critères de délivrance d'une telle autorisation. Il appartient donc à l'autorité compétente de fixer de manière discrétionnaire la procédure d'obtention du droit de verser une subvention. Il est recommandé que la loi indique précisément l'autorité compétente pour autoriser la subvention, la procédure devant être suivie, ainsi que les critères de délivrance de l'autorisation.

65. Les ONG sont libres d'accepter les dons mais « *ne peuvent fournir, proposer ou promettre aucun bien matériel ou autre présent, aucun privilège ou aucune réduction, au donateur ou à toute autre personne, directement ou indirectement, en contrepartie de la donation reçue ou promise* » (article 24, paragraphe 1.2). La question de savoir si cette disposition exclut les donations en faveur de projets concrets n'est pas clairement tranchée. De telles donations doivent manifestement rester légales.

66. Les dons sont reçus « *sous la forme d'un virement sur le compte bancaire de l'ONG* » (article 24, paragraphe 1.4). Une dérogation est prévue s'agissant des dons n'excédant pas 200 AZN au profit d'ONG / de bureaux et de représentations d'ONG étrangères ayant comme principal objet statutaire une activité caritative. Dès lors que la loi sur les ONG ne prévoit pas un statut spécifique des ONG caritatives, cette disposition peut être incertaine dans son application, ce qui dissuadera en fait les ONG d'accepter les dons en espèces.

67. Les modifications adoptées le 17 octobre 2014 ont introduit l'obligation des ONG de déclarer aux autorités compétentes tous les dons (montant du don et identité du donateur). L'article 24, paragraphe 1.5 tel qu'amendé ne précise pas si les déclarations doivent être faites séparément pour chaque don ou dans le cadre des comptes annuels. Cette deuxième option est manifestement préférable, puisque la première option représenterait une lourde charge administrative pour les ONG et pourrait, là encore, les dissuader d'accepter les dons (en particulier portant sur des sommes modestes).

68. En outre, l'obligation déclarative s'applique désormais non seulement aux subventions en tant que telles, mais également aux subventions dérivées, aux autres formes d'aides et aux modifications des subventions, ce qui augmente substantiellement la charge administrative pesant sur les ONG, alors que les amendements prévoient également des sanctions en cas d'opération bancaire ou autre en lien avec des subventions non déclarées

⁴⁸ La Recommandation CM/Rec(2007)14 confirme : « *Les ONG devraient être libres de solliciter et de recevoir des contributions – dons en espèce ou en nature – non seulement des autorités publiques de leur propre Etat, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre Etat ou d'organismes multilatéraux, sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douane, de change et de blanchiment d'argent, et de celle sur le financement des élections et des partis politiques* » (point 50).

(modification du Code des infractions administratives de 2013). En vertu des dispositions précitées, il est impossible pour les ONG dont l'enregistrement a été refusé, d'obtenir un financement sous forme de subventions dérivées versées par des organisations enregistrées, une pratique jusque-là utilisée⁴⁹.

Les autorités azerbaïdjanaises soutiennent qu'il est nécessaire d'enregistrer les subventions car, selon les informations dont elles disposent, certains donateurs fournissent aux ONG des dons en espèces, de sorte que les ONG ne s'acquittent pas de leurs impôts sur les actifs reçus⁵⁰. Cependant, le large pouvoir discrétionnaire conféré aux autorités compétentes pour apprécier le caractère raisonnable des dons est tel qu'il semble improbable que les dispositions légales régissant les ONG soient appliquées de manière cohérente.

D. Obligations de rendre compte des ONG

69. Les récentes modifications de la loi sur les ONG, de la loi sur l'enregistrement et de la loi sur les subventions ont étendu la portée des obligations de rendre compte des ONG et des bureaux et représentations d'ONG étrangères vis-à-vis des autorités. Outre les obligations de rapports financiers résultant de l'article 29, paragraphe 4, de la loi sur les ONG, d'autres obligations de rendre compte sont prévues par le nouvel article 29, paragraphe 5, introduit en décembre 2013. Mais la forme, le contenu et la procédure de présentation des rapports doivent être précisés par l'organe compétent du pouvoir exécutif (article 29, paragraphe 4).

70. L'article 14, paragraphe 1.2, tel qu'amendé, de la loi sur l'enregistrement exige des ONG et des bureaux et représentations des ONG étrangères qu'elles informent le ministère de la Justice de toute modification de leur lieu d'établissement réel ou du nombre de leurs membres. Antérieurement, les ONG devaient uniquement déclarer les modifications de leur siège légal, et ne devaient pas faire rapport du nombre de leurs membres⁵¹. Les dispositions antérieures étaient manifestement plus conformes aux normes internationales dans ce domaine. Les ONG devraient uniquement être tenues d'informer les autorités publiques de leur siège légal et de tout changement concernant ce siège, puisque c'est le siège qui est utilisé dans les documents et les communications officielles.

71. En outre, rien ne justifie que les autorités publiques connaissent le nombre exact de membres des ONG et soient informées des changements en la matière (voir l'article 14, paragraphe 2.3 amendé de la loi sur l'enregistrement). Même si la loi n'exige pas *stricto sensu* la divulgation des noms et des adresses des membres, la Commission de Venise a été informée du fait que les autorités demandaient souvent aux ONG de fournir de telles informations⁵². De telles demandes sont pleinement injustifiées et constituent une ingérence inacceptable dans l'autonomie interne des ONG.

72. En vertu du nouvel article 14, paragraphe 2.5, les ONG et les bureaux et représentations d'ONG étrangères sont en outre tenus d'informer le ministère de la Justice de la composition de leur principal organe de gestion et de la durée du mandat de ses membres. Or les ONG ont déjà l'obligation de tenir à jour les informations du registre, de sorte que l'objet de la nouvelle disposition n'apparaît pas clairement. En tout état de cause, la recommandation suivante du Comité des Ministres doit être prise en considération : « *Les ONG devraient veiller à ce que leurs structures de gestion et de décision soient conformes à leurs statuts, mais devraient avoir par ailleurs toute latitude pour définir les modalités de réalisation de*

⁴⁹ <http://www.osce.org/odihr/124361?download=true>

⁵⁰ <http://en.trend.az/azerbaijan/politics/2334649.html>

⁵¹ Voir Mahammad Guluzade et Natalia Bourjaily, *Overview of the changes to NGO Legislation adopted on 17 December 2013 by the Parliament of the Republic of Azerbaijan* (Aperçu des modifications de la législation sur les ONG adoptées le 17 décembre 2013 par le Parlement de la République d'Azerbaïdjan), Bakou, 19 février 2014.

⁵² Aperçu des modifications de la législation sur les ONG, p. 5.

*leurs objectifs. En particulier, les ONG ne devraient pas avoir besoin d'autorisation des autorités publiques pour modifier leurs structures ou règlements internes. »*⁵³.

73. Le même article introduit l'obligation des ONG et des bureaux ou des représentations d'ONG étrangères d'indiquer au ministère de la Justice si, au moment de leur dissolution, ils ont utilisé leurs biens de propriété pour poursuivre leur objet statutaire. Les modalités de cette exigence ne sont pas précisées, ce qui suscite des incertitudes quant au point de savoir, par exemple, si des preuves doivent être produites pour montrer que les biens de propriété ont effectivement été utilisés de la manière indiquée⁵⁴.

74. Les bureaux et les représentations d'ONG étrangères ont en outre l'obligation d'informer le ministère de la Justice de la durée du contrat de leurs directeurs et directeurs adjoints, et de fournir des informations personnelles concernant ces individus. L'objet de cette obligation n'apparaît pas clairement, et elle semble constituer une ingérence excessive, faute d'objectif légitime permettant de la justifier.

E. Surveillance exercée par les autorités publiques sur les ONG

75. La loi sur les ONG amendée renforce le contrôle exercé par les autorités publiques sur les ONG, et aggrave les sanctions prévues en cas de violation de leurs obligations légales. Les dispositions s'appliquent à la fois aux ONG et aux bureaux et représentations d'ONG étrangères (le terme au ONG utilisé ci-dessous couvre les deux groupes précités).

76. L'article 10, paragraphe 5, tel qu'amendé le 17 décembre 2013, autorise les membres des ONG qui estiment que leurs droits ont été violés par les organes de gestion de l'ONG, à introduire un recours juridictionnel. Si l'infraction est établie, la juridiction saisie peut suspendre les activités de l'ONG pour une durée d'un an (voir le nouvel article 31, paragraphe 3, introduit le 17 décembre 2013). En principe, les dispositions internes de l'ONG (par exemple les statuts de l'association, les dispositions régissant les procédures internes de plainte et les sanctions disciplinaires) devraient déterminer les modalités de règlement des litiges et des différends au sein de l'ONG, dans la mesure où il ne s'agit pas d'infractions pénales. Si le fait de saisir une juridiction du litige ou du différend doit constituer une possibilité, généralement réservée à des cas graves de violation des dispositions légales et/ou des droits des membres, il ne saurait s'agir de la seule possibilité ; or, les termes de cette disposition semblent indiquer que tel serait le cas.

77. Les amendements adoptés le 17 décembre 2013 ont introduit un nouvel article 30, paragraphe 1, à la loi sur les ONG concernant la compatibilité des activités des ONG avec leurs statuts et avec la législation en vigueur en République d'Azerbaïdjan. Il n'appartient manifestement pas aux autorités publiques de contrôler la compatibilité des activités des ONG avec leurs propres statuts, à moins qu'il ne s'agisse de soupçons très graves. Il appartient à chaque ONG de contrôler le respect de ses statuts et de fixer les sanctions applicables en cas d'infraction. Le fonctionnement interne des associations devrait se faire sans ingérence des autorités publiques. L'autonomie est une pierre angulaire du droit à la liberté d'association. Dès lors, les associations ne doivent en aucun cas être sanctionnées au seul motif que leurs activités violent leurs propres dispositions internes. D'autre part, les autorités publiques peuvent contrôler le respect des dispositions légales nationales, et doivent le faire, mais les ONG doivent à cet égard être placées dans d'une situation identique à celle des autres entités (personnes physiques ou morales) opérant sur le territoire national. Les termes « avec leurs statuts » devraient donc être supprimés.

⁵³ CM/Rec(2007)14, point 47.

⁵⁴ Aperçu des modifications de la législation sur les ONG, p. 6.

78. En outre, le nouvel article 30, paragraphe 1.3 prévoit que le fait, pour les personnes physiques ou morales, de faire obstacle aux contrôles prévus à l'article 30, paragraphe 1, constitue une infraction administrative. L'expression « faire obstacle » est équivoque et pourrait faire l'objet d'abus. Les éléments constitutifs de cette infraction administrative devraient être précisés sans équivoque dans la disposition.

79. L'article 31, qui traite de la responsabilité des ONG, a également été modifié à plusieurs égards (17 décembre 2013). Certaines modifications vont dans le bon sens, et répondent à certaines critiques exprimées dans l'avis de 2011 de la Commission de Venise. L'article 31, paragraphe 2 amendé précise désormais le délai (jusqu'à 30 jours) au cours duquel les violations alléguées de la législation ou des statuts doivent être corrigées. En outre, cette disposition confirme que les ONG peuvent introduire un recours administratif ou juridictionnel s'agissant de l'application des cas de responsabilité prévus par la loi (modifié par l'article 31, paragraphe 5)

80. D'autres modifications sont plus problématiques. En premier lieu, la disposition amendée prévoit plusieurs motifs de suspension des activités d'une ONG pour une durée pouvant atteindre un an. Ces motifs comprennent : le fait de faire obstacle à l'élimination d'une situation ayant provoqué une situation d'urgence (article 31, paragraphe 3.1 amendé) ; le fait de ne pas mettre fin à une infraction dont l'ONG a été déclarée responsable et mentionnée dans une notification ou une instruction écrite de l'autorité publique compétente (article 31, paragraphe 3.2 amendé) ; la violation constatée des droits des membres de l'association par l'organe de gestion (article 31, paragraphe 3.3 amendé). A l'exception des cas les plus graves, ces motifs, qui ont été élargis dans la loi amendée, ne justifient pas la suspension des activités d'une ONG, même si, conformément à l'article 31, paragraphe 7 amendé, les associations peuvent saisir le tribunal d'une demande de contrôle juridictionnel de la décision de suspension fondée sur l'un des motifs énoncés à l'article 31, paragraphe 3.3. De plus, les termes utilisés – en tout cas tels qu'ils ont été traduits – sont source de confusion. Par exemple, la signification de l'expression « faire obstacle à l'élimination d'une situation ayant provoqué une situation d'urgence » est équivoque et peut entraîner des abus.

81. En deuxième lieu, en vertu de l'article 31, paragraphe 4 amendé, les ONG ayant reçu, dans le délai d'un an, plus de deux notifications ou instructions écrites de l'autorité publique compétente concernant une infraction, peuvent être liquidées par décision juridictionnelle à la suite d'un recours introduit par l'autorité compétente. Même si la liquidation ne peut être prononcée que par décision juridictionnelle, le caractère général de cette disposition ne fournit pas une garantie suffisante de la proportionnalité de la sanction. En réalité, il résulte des termes de la disposition que les juridictions sont tenues de prononcer la liquidation dès lors que l'ONG a reçu plus de deux notifications au cours d'une année. La disposition ne confère donc à la juridiction saisie aucun pouvoir d'appréciation de la proportionnalité de la mesure dans les circonstances de l'espèce. Une sanction aussi rigoureuse doit être réservée aux infractions les plus graves et accompagnée des garanties appropriées.

82. L'effet dissuasif de ces amendements est évident, puisque le caractère discrétionnaire du contrôle exercé par le pouvoir exécutif sur les activités des associations semble illimité et n'est pas précisément défini.

83. La Cour européenne des droits de l'homme a, à plusieurs reprises, jugé que l'Azerbaïdjan avait violé l'article 11 de la CEDH pour avoir prononcé la dissolution d'ONG en raison de la violation alléguée de la législation nationale relative à la gestion interne des ONG. Dans l'arrêt *Tebieti Muhafize Cemiyeti et Israfilov* (2009)⁵⁵, la Cour a conclu que l'atteinte au droit à la liberté d'association pouvait avoir pour but légitime de « protéger les

⁵⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, 8 octobre 2009.

droits et libertés d'autrui »⁵⁶, mais que les dispositions de la loi sur les ONG ne répondaient pas au critère de la « qualité de la loi »⁵⁷ et que l'ingérence litigieuse n'était pas « nécessaire dans une société démocratique »⁵⁸.

84. Si l'arrêt précité de la Cour européenne des droits de l'homme concernait les dispositions de l'article 31 dans leur version en vigueur avant les amendements de 2009, ces considérations s'appliquent également à la version amendée de l'article 31 actuellement en vigueur. Les dispositions de la loi sur les ONG ne précisent toujours pas clairement quels sont « *les éléments susceptibles de donner lieu à un avertissement du ministère de la Justice et, à terme, à la dissolution de l'association* »⁵⁹ et la loi sur les ONG, telle qu'amendée, laisse toujours « *au ministère de la Justice une latitude plutôt étendue pour intervenir dans toute question liée à l'existence des associations* »⁶⁰. En outre, la dissolution en tant que sanction ne peut être appliquée que dans des cas particulièrement graves car, dans le cas contraire, la sanction pourrait ne pas être « *justifiée par des motifs impérieux et disproportionnée au but légitime poursuivi* »⁶¹.

F. Sanctions infligées aux ONG

85. Parallèlement à la loi sur les ONG, le Code des infractions administratives de la République d'Azerbaïdjan a été modifié en 2000. La Commission de Venise ne dispose pas d'une traduction des modifications apportées au Code des infractions administratives le 17 décembre 2013. Son appréciation repose donc sur les informations fournies et sur les analyses faites par des organisations de la société civile. Les modifications ont permis d'introduire de nouvelles infractions et de renforcer les sanctions de certaines infractions préexistantes. Même si le renforcement des sanctions prévues par le code ne concerne pas spécifiquement les ONG, mais s'inscrit dans un processus général de durcissement des sanctions, toute sanction infligée aux ONG et portant atteinte à la liberté d'association (ou aux autres droits de l'homme) doit toujours respecter les critères de légalité, de légitimité et de nécessité, et doit être proportionnée à l'infraction constatée.

86. La Commission de Venise a également été informée du fait que, dans certains cas, les ONG peuvent être sanctionnées sans avoir reçu d'avertissement préalable et sans avoir eu la possibilité de remédier à certaines défaillances. Si une telle procédure peut être justifiée dans des cas d'infractions très graves ou dans des cas d'urgence, elle ne devrait pas être appliquée dans les autres situations⁶². En outre, les ONG doivent toujours avoir accès à un tribunal indépendant et impartial, compétent pour apprécier le bien-fondé des allégations et des sanctions qui leur ont été infligées⁶³.

87. Le nouvel article 200-2 introduit de nouvelles sanctions contre les ONG n'ayant pas produit les informations nécessaires pour le registre des personnes morales. Le nouvel article 340-2 introduit des sanctions au titre de différentes fautes essentiellement formelles et procédurales commises par des ONG (absence de tenue d'un registre des membres, absence d'adaptation des documents fondateurs à la législation nationale, etc.). Les nouveaux articles 340-3 et 340-4 sanctionnent le fait pour les ONG de « faire obstacle »,

⁵⁶ Ibid. paragraphe 66.

⁵⁷ Ibid. paragraphe 65.

⁵⁸ Ibid. paragraphe 92.

⁵⁹ Ibid. paragraphe 61.

⁶⁰ Ibid. paragraphe 62.

⁶¹ Ibid. paragraphe 83.

⁶² La Recommandation CM/Rec(2007)14 indique : « *Aucune intervention extérieure dans le fonctionnement des ONG ne devrait se produire, à moins qu'une violation grave des obligations juridiques applicables aux ONG n'ait été établie ou raisonnablement considérée comme imminente* » (point 70).

⁶³ La Recommandation CM/Rec(2007)14 indique : « *Les ONG devraient généralement avoir la possibilité de demander la suspension de toute action administrative prise à leur égard. Le refus d'une demande de suspension devrait pouvoir être contesté promptement devant les tribunaux* » (point 71).

comme indiqué ci-dessus, aux enquêtes sur leurs activités, de ne pas répondre aux demandes d'informations complémentaires, de fournir des informations inexactes, ou de ne pas remédier aux défaillances identifiées dans une notification de l'autorité publique compétente. Enfin, le nouvel article 340-5 pénalise différentes violations des règles régissant le fonctionnement des bureaux et des représentations d'ONG étrangères, notamment le fait d'exercer des activités sans enregistrement. La nécessité de prévoir des infractions spécifiques et des pénalités renforcées applicables aux ONG étrangères est, là encore, discutable et pourrait constituer une discrimination, à moins qu'elle ne soit dûment justifiée.

V. Conclusions

88. Les modifications récentes apportées à la loi sur les ONG de la République d'Azerbaïdjan et à différents autres actes juridiques (la loi sur l'enregistrement, la loi sur les subventions, le Code des infractions administratives) ont permis certaines avancées positives limitées. Ainsi, un délai de 30 jours a été fixé au cours duquel les ONG peuvent remédier aux violations alléguées qui leur ont été notifiées par les autorités compétentes ; le droit des ONG d'introduire un recours administratif ou juridictionnel pour contester toute mesure engageant leur responsabilité est désormais expressément reconnu.

89. En dépit de ces changements positifs, les modifications n'ont pas tenu compte d'un grand nombre de recommandations contenues dans l'avis de 2011 de la Commission de Venise. La procédure d'enregistrement des ONG n'a pas été simplifiée de manière substantielle, les bureaux et les représentations des ONG étrangères font toujours l'objet de dispositions spécifiques et problématiques, et les ONG peuvent être dissoutes en raison de soupçons qui ne sont pas suffisamment graves pour justifier l'application de la sanction la plus sévère.

90. En outre, les modifications ont permis l'introduction de nouvelles dispositions controversées. Les bureaux et les représentations d'ONG étrangères sont placés dans une situation encore plus défavorable par rapport aux autres ONG : obligation de rendre compte additionnelles, sanctions spécifiques, durée limitée de validité des accords signés avec les autorités publiques, et pouvoir discrétionnaire excessif des autorités publiques d'intervenir dans leurs affaires internes (contenu obligatoire des documents internes, etc.).

91. En outre, de nouvelles obligations ont été imposées aux ONG en matière d'acceptation des subventions et des dons, et en matière d'obligation de rendre compte aux autorités publiques. Là encore, certaines de ces obligations semblent entraîner une ingérence suffisamment grave pour constituer une violation *prima facie* du droit à la liberté d'association.

92. De manière générale, le renforcement de la surveillance par l'Etat des ONG semble refléter une approche très paternaliste vis-à-vis des ONG, et exige une véritable justification. Il en va de même des sanctions nouvelles et renforcées pouvant être infligées aux ONG, y compris en cas d'infractions relativement mineures.

93. Globalement, l'effet cumulé de ces dispositions restrictives, ajouté au large pouvoir d'appréciation conféré aux autorités en matière d'enregistrement, de fonctionnement et de financement des ONG, risque d'avoir un effet dissuasif sur la société civile, en particulier sur les associations engagées sur des questions clés telles que les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit. Comme le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise estime que, dans une appréciation globale, les modifications « *restreignent encore davantage les activités des ONG en Azerbaïdjan* ».

94. En conclusion, les recommandations suivantes sont formulées :

- La procédure d'enregistrement devrait être simplifiée et décentralisée afin de réduire sa durée excessive ; des mesures spécifiques devraient être adoptées pour veiller au respect des exigences légales et pour éviter les pratiques *contra legem* telles que le non-respect des délais d'enregistrement, les demandes multiples et inutiles de rectification des documents d'enregistrement, etc. Les dispositions pertinentes devraient être modifiées pour réduire les motifs de refus d'enregistrement aux défaillances graves.
- Il conviendrait de revoir l'exigence pour les ONG internationales de créer des bureaux et des représentations locales, et d'obtenir leur enregistrement. Il conviendrait d'éliminer les restrictions générales à l'enregistrement et au fonctionnement des bureaux et des représentations d'ONG étrangères, par exemple la limitation absolue du nombre de bureaux et de représentations des ONG étrangères en Azerbaïdjan
- La modification qui interdit le financement étranger des ONG devrait être revue afin d'autoriser le financement étranger, à moins que l'interdiction ne soit justifiée par un motif clair et précis. La procédure d'obtention du droit d'accorder une subvention, si elle est maintenue, devrait être accompagnée de critères précis et de dispositions procédurales clairement établies par la loi.
- Il conviendrait de supprimer toute ingérence inappropriée dans l'autonomie interne des ONG, c'est-à-dire les obligations de rendre compte et la surveillance par l'autorité publique de l'organisation interne et du fonctionnement des ONG.

95. La Commission de Venise rappelle qu'elle est prête à apporter son aide aux autorités de l'Azerbaïdjan, dans ce domaine comme dans d'autres domaines.