



Strasbourg, le 6 décembre 2011

**Avis n° 636 / 2011**



**CDL-AD(2011)035**  
Or. angl.

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

**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<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 14-15 octobre 2011)**

**sur la base des observations de :**

**Mme Veronika BILKOVA (membre, République tchèque)  
Mme Herdis THORGEIRSDOTTIR (membre, Islande)**

**TABLE DES MATIÈRES**

I.	Introduction.....	3
II.	Observations liminaires .....	3
III.	Contexte et rappel des faits .....	4
IV.	Cadre juridique national.....	5
	A. La Constitution azerbaïdjanaise .....	5
	B. Loi sur les organisations non gouvernementales.....	6
	C. Décret n° 43.....	7
V.	Cadre juridique international .....	8
	A. Traités internationaux juridiquement contraignants .....	8
	B. Cour européenne des droits de l'homme, jurisprudence relative à l'Azerbaïdjan ..	10
	C. Autres normes internationales.....	10
VI.	Problèmes suscités par la modification de 2009 de la loi sur les ONG et par le décret de 2011.....	11
	A. Enregistrement des ONG.....	11
	B. Enregistrement des bureaux et des représentants des ONG internationales .....	14
	C. Exigences portant sur la teneur des statuts des ONG.....	17
	D. Responsabilités et obligations des ONG, dissolution.....	18
VII.	Conclusions.....	20
	Annexe.....	22

## I. Introduction

1. Le Président de la Commission des questions juridiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a sollicité dans sa lettre du 29 juin 2011 l'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.

2. La lettre évoquait en particulier les dispositions de la loi et du décret portant sur l'enregistrement des bureaux et des représentants des ONG internationales en Azerbaïdjan, et s'inquiétait de l'impact qu'elles peuvent avoir sur la liberté d'association en République d'Azerbaïdjan.

3. La Commission de Venise a nommé rapporteurs Mesdames Bilkova et Thorgeirsdottir, qui ont travaillé sur une traduction anglaise non officielle de la loi de 2009 relative aux organisations non gouvernementales (*Associations publiques et fonds*, CDL-REF [2011] 049) et du décret n° 43 du 16.03.2011 (CDL-REF [2011] 048), puis ont respectivement présenté leurs commentaires dans les documents CDL (2011)089 et CDL(2011)090.

4. Le présent avis est fondé sur les observations des rapporteurs. Il a été examiné par la Sous-commission sur les droits fondamentaux le 13 octobre 2011 à Venise, et adopté par la Commission elle-même à sa 88<sup>e</sup> session plénière des 14 et 15 octobre 2011 à Venise.

## II. Observations liminaires

5. Deux rapports distincts de l'Assemblée parlementaire ont en 2009 jugé préoccupante la situation des ONG en Azerbaïdjan. Dans son rapport sur la situation des droits de l'homme en Europe et l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée<sup>1</sup>, l'Assemblée parlementaire constatait avec inquiétude que « des restrictions juridiques à la liberté d'association ont récemment été introduites en Azerbaïdjan ». Et dans son rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan<sup>2</sup>, le Conseil de l'Europe indiquait avoir été informé par plusieurs grandes ONG que l'enregistrement des bureaux d'ONG internationales en Azerbaïdjan était soumis à de nombreuses conditions arbitraires qui le rendent plus difficile.

6. La demande à l'origine du présent avis évoque expressément les dispositions de la loi de 2009 (n° 401) sur les organisations non gouvernementales et celles du décret n° 43 relatif à l'enregistrement des bureaux et représentations d'ONG internationales en Azerbaïdjan ; elle s'inquiète de l'impact que peuvent avoir ces règles sur la liberté d'association en République d'Azerbaïdjan.

7. Le présent avis examine la compatibilité de la législation de 2009 sur les ONG avec les obligations internationales contractées par l'Azerbaïdjan en matière de droits de l'homme. La République d'Azerbaïdjan est devenue membre du Conseil de l'Europe (CdE) le 25 janvier 2001 ; elle a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) le 15 avril 2002, et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques le 13 août 1992.

---

<sup>1</sup> Cf. doc. 11941, *La situation des droits de l'homme en Europe et l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée*,

<http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/FDOC11941.htm>.

<sup>2</sup> Cf. doc. 12270, *Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan*, 31 mai 2010  
<http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/FDOC12270.htm>.

8. La législation qui fait l'objet du présent avis a également été examinée au mois d'avril 2011 par la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe, dont la Commission permanente a chargé son Conseil d'experts de préparer un avis sur les amendements apportés en 2009 à la loi azerbaïdjanaise sur les ONG et leur application ; la Commission permanente a adopté le 3 octobre 2011 une recommandation à ce sujet (reproduite en annexe)

### III. Contexte et rappel des faits

9. La République d'Azerbaïdjan a amendé au mois de juillet 2009 sa loi de 2000 (n° 401) sur les organisations non gouvernementales. Le Conseil des ministres a adopté au mois de mars 2011 le décret d'application correspondant (n° 43) portant approbation des règles d'enregistrement auprès de l'État et des règles concernant la préparation des négociations avec des organisations non gouvernementales étrangères et leurs représentations en République d'Azerbaïdjan

10. Les principaux changements portent sur l'enregistrement des bureaux et représentants des ONG internationales en Azerbaïdjan, qui s'appuie désormais sur un accord signé par l'organisation concernée<sup>3</sup> avec le gouvernement. L'accord est négocié entre le ministère de la Justice et l'ONG ; cette dernière doit à cette occasion accepter des conditions et prendre des engagements.

11. Le ministère de la Justice de la République d'Azerbaïdjan a ordonné le 10 mars 2011 la fermeture des bureaux de Bakou des organisations *National Democratic Institute* de Washington (DC) et *Human Rights House Azerbaijan* (associée au réseau international *Human Rights House/Maisons des droits de l'homme*). La *Human Rights House Azerbaijan* s'était enregistrée en 2007 comme antenne internationale de la *Human Rights House Foundation* ; ses bureaux de Bakou, ouverts au mois d'avril 2009 avec l'aide financière du ministère norvégien des Affaires étrangères et de la Fondation Fritt Ord, accueillait les réunions de plusieurs ONG azerbaïdjanaises, et servaient de centre de ressources et d'information sur la situation des droits de l'homme dans le pays.

12. La Maison azerbaïdjanaise des droits de l'homme était un lieu de rencontre fréquenté par la jeunesse, les défenseurs des droits de l'homme et les journalistes. La fondation Réseau des Maisons des droits de l'homme indique que le centre de Bakou était avant sa fermeture un pôle de promotion et de protection des droits de l'homme en Azerbaïdjan. Bien que l'organisation soit enregistrée, le gouvernement a exigé un accord bilatéral avec la Norvège sur son fonctionnement.

13. La fermeture de la Maison azerbaïdjanaise des droits de l'homme a suscité des critiques des ONG internationales comme azerbaïdjanaises<sup>4</sup>. Les fermetures d'ONG ont été perçues par des observateurs locaux comme une action gouvernementale de répression de la société civile relativement fragile du pays ; elles sont intervenues un peu plus d'un mois après les manifestations non autorisées de jeunes militants et de partis d'opposition, qui ont donné lieu à de nombreuses arrestations de manifestants et d'organisateur présumés.

14. Des organisations membres de l'*International Partnership Group for Azerbaijan* (IPGA), coalition de vingt ONG internationales de défense et de promotion de la liberté d'expression

---

<sup>3</sup> Article 12.3 de la loi

<sup>4</sup> Human Rights House Network, *Statement on the closing of the Human Rights House Azerbaijan*, consultable à <http://humanrightshouse.org/Articles/16055.html> (consulté le 8 août 2011)

en Azerbaïdjan, ont publié une déclaration demandant à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe d'agir pour remédier à la situation alarmante de la liberté d'expression en Azerbaïdjan. Cette déclaration a eu le soutien de grandes associations de défense de la liberté d'expression, comme *Article 19: Global Campaign for Free Expression, Human Rights House Foundation, Index on Censorship, Institute for Reporters' Freedom and Safety, Open Society Institute – Assistance Foundation, Reporters sans frontières* et la *World Association of Newspapers and News Publishers*<sup>5</sup>. La déclaration évoquait en particulier la vague d'arrestations et d'agressions qui avait suivi les récents mouvements de protestation, ainsi que les pressions accrues exercées sur les ONG : les autorités azerbaïdjanaises auraient intensifié les pressions sur les ONG s'occupant de questions de démocratie et de droits de l'homme entre février et avril 2011 ; en mars 2011, elles auraient ordonné la fermeture de trois ONG dans la ville de Ganja<sup>6</sup> ; des ONG de la capitale indiquaient avoir elles aussi subi des pressions accrues des autorités, et le personnel de l'*Institute for Reporters' Freedom and Safety* y aurait été en butte à des surveillances, à des harcèlements et à des détentions au cours des semaines précédentes ; le document indiquait en outre que des journalistes avaient été victimes de violences dont les auteurs étaient restés impunis<sup>7</sup>.

15. Dans ses observations du 29 septembre 2011 sur la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a appelé les autorités azerbaïdjanaises à ne pas dresser d'obstacles devant les ONG souhaitant opérer dans le pays<sup>8</sup>.

16 À la suite des condamnations d'Arif Hadjili, de Mahamat Majidli, de Tural Abbasli et de Fuad Gahramanli pour complot et atteinte à l'ordre public pour avoir organisé des manifestations antigouvernementales le 2 avril à Bakou, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a appelé le 5 octobre 2011 l'Azerbaïdjan au respect de la liberté d'expression et de réunion.

#### **IV. Cadre juridique national**

##### **A. La Constitution azerbaïdjanaise**

17. La Constitution azerbaïdjanaise a été adoptée en 1995, puis amendée en 2002 et 2009. Elle déclare que la priorité absolue de l'État est de garantir les droits et libertés de la personne et du citoyen<sup>9</sup>, et que ces droits sont à interpréter et à mettre en œuvre dans le respect des traités internationaux ratifiés par l'Azerbaïdjan<sup>10</sup>. La liberté d'association est garantie à l'article 58, qui se lit ainsi :

*(1) Toute personne est libre de se joindre à d'autres.*

*(2) Toute personne est libre de former des associations de quelque nature que ce soit, notamment des partis politiques, des syndicats et 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.*

*(3) Nul ne peut être forcé d'adhérer à une association ou d'en rester membre.*

*(4) Les activités d'associations visant à renverser par la force le pouvoir légal de l'État sur l'ensemble ou dans une partie du territoire de la République d'Azerbaïdjan sont interdites. Il peut être mis un terme par décision de justice aux activités d'une association contraires à la Constitution ou à la loi.*

<sup>5</sup> [http://en.rsf.org/IMG/pdf/ipga\\_joint\\_statement\\_2d9481.pdf](http://en.rsf.org/IMG/pdf/ipga_joint_statement_2d9481.pdf)

<sup>6</sup> [http://en.rsf.org/IMG/pdf/ipga\\_joint\\_statement\\_2d9481.pdf](http://en.rsf.org/IMG/pdf/ipga_joint_statement_2d9481.pdf)

<sup>7</sup> [http://en.rsf.org/IMG/pdf/ipga\\_joint\\_statement\\_2d9481.pdf](http://en.rsf.org/IMG/pdf/ipga_joint_statement_2d9481.pdf)

<sup>8</sup> <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1839497>

<sup>9</sup> Article 12.1

<sup>10</sup> Article 12.2

18. L'article 58 garantit le droit positif de former une association et d'y adhérer, ainsi que le droit négatif de ne pas être forcé d'adhérer à une association. La liberté d'association n'est pas absolue puisque le paragraphe 4 de l'article interdit aux organisations de mener des activités visant à renverser par la force les pouvoirs légaux de l'État ou contraires à la Constitution et à la loi : celles du premier type sont simplement interdites ; pour celles du second type, il peut leur être mis un terme par décision d'un tribunal national. Seule la justice est habilitée à dissoudre une association.

19. Cette disposition doit être lue à la lumière de l'article 25 de la Constitution, qui garantit l'égalité des droits et interdit la discrimination, ainsi que de l'article 26, qui garantit à chacun le droit de sauvegarder ses propres droits et libertés, et confie à l'État la protection des droits et libertés de tous<sup>11</sup>. Le droit d'association est garanti à tous, citoyens ou non.

20. La liberté d'association ne peut être restreinte pour les ressortissants étrangers et les apatrides que si la législation nationale ou des accords internationaux ayant force obligatoire pour l'Azerbaïdjan le prévoient<sup>12</sup>. Les droits et libertés des ressortissants étrangers vivant ou séjournant temporairement en République d'Azerbaïdjan ne peuvent être restreints que dans le respect des normes juridiques internationales et des lois de la République d'Azerbaïdjan<sup>13</sup>.

21. Il convient de mentionner que la Constitution prévoit des mécanismes de recours contre les atteintes illégales aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Le droit de déposer un recours auprès de l'organisme compétent de l'État ainsi que de critiquer son travail et ses activités est limité aux citoyens<sup>14</sup>. Il existe en revanche un droit universel de recours devant les tribunaux contre les décisions et les activités des organismes de l'État<sup>15</sup>.

22. La liberté de réunion fait l'objet d'une garantie distincte à l'article 49.

23. 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 dispositions de la CEDH relatives à la limitation légale de l'exercice des droits fondamentaux. Il en ressort que seules sont admissibles les restrictions prévues dans la loi et satisfaisant strictement au critère de proportionnalité. La loi constitutionnelle fait partie intégrante de la Constitution.

## **B. Loi sur les organisations non gouvernementales**

24. La loi sur les ONG adoptée en 2000 a été modifiée en 2009. Elle définit une association 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<sup>16</sup>. 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<sup>17</sup>. Le texte ne s'applique pas aux partis politiques, aux syndicats, aux associations religieuses, aux collectivités locales ni aux

---

<sup>11</sup> Article 26 de la Constitution

<sup>12</sup> Article 69.1 de la Constitution

<sup>13</sup> Article 69.2 de la Constitution

<sup>14</sup> Article 57 de la Constitution

<sup>15</sup> Article 60 of the Constitution

<sup>16</sup> Article 2.1 de la loi sur les ONG

<sup>17</sup> Article 2.2 de la loi sur les ONG

organisations créées pour remplir les fonctions de ces entités, ni non plus aux autres organisations non gouvernementales dont les activités relèvent d'autres lois<sup>18</sup>.

25. Le ministère de la Justice est chargé de contrôler la conformité des activités des ONG avec les « objectifs de la loi sur les ONG »<sup>19</sup>. S'il constate une infraction à une disposition de la loi, il la notifie à l'organisation concernée par écrit en lui ordonnant de régulariser la situation. Le ministère de la Justice peut demander la dissolution en justice d'une ONG qui aurait ainsi reçu plus de deux notifications d'infraction en l'espace d'un an<sup>20</sup>.

26. Seules les ONG enregistrées peuvent ouvrir des bureaux<sup>21</sup>. L'enregistrement d'un bureau et d'une ONG étrangère auprès de l'État se fonde sur un accord signé avec l'organisation concernée<sup>22</sup>.

27. Les autorités peuvent refuser d'enregistrer une association dans les cas visés dans la loi de la République d'Azerbaïdjan sur l'enregistrement et le registre national des personnes morales<sup>23</sup>.

28. À la section des responsabilités et obligations des ONG, l'article 31.2-1 prévoit qu'un avertissement sera envoyé aux organisations non gouvernementales qui omettent de communiquer les informations nécessaires à leur inscription au registre des personnes morales ou fournissent des renseignements faux. Si une ONG ne soumet pas son rapport financier annuel dans le délai imparti, l'organe exécutif compétent peut la mettre en demeure, par notification écrite, de le soumettre dans les 30 jours ; si le rapport n'est pas soumis dans ce délai, l'organisation peut être considérée comme en infraction à la législation de la République d'Azerbaïdjan (Article 31.6).

29. Les dispositions et exigences relatives à l'enregistrement des bureaux et représentations d'ONG étrangères (article 12.3), à la teneur des statuts (article 13.3) et aux responsabilités et obligations (article 31) des ONG ont été introduites avec les modifications de 2009.

### **C. Décret n° 43**

30. Le Décret n° 43 du 16 mars 2011 est le texte d'application des dispositions de la loi sur les ONG en ce qui concerne l'enregistrement des bureaux et des représentants des ONG internationales en Azerbaïdjan. Il définit les conditions auxquelles doit se conformer une ONG internationale au cours de sa « négociation » avec les autorités publiques pour se faire enregistrer.

31. La négociation entre les autorités et l'ONG étrangère porte sur les conditions que doit remplir cette dernière pour opérer en Azerbaïdjan ; elle doit notamment respecter les valeurs morales et nationales (3.2.2) et ne pas faire de propagande politique et religieuse (3.2.4). Ces conditions ne sont pas définies plus précisément.

32. La loi sur l'enregistrement et le registre national des personnes morales adoptée en 2003 contient des détails sur l'enregistrement de diverses personnes morales, dont les ONG, et énumère les raisons pour lesquelles l'enregistrement peut être refusé. D'autres textes législatifs touchent à la protection de la liberté d'association : le Code civil de 1999, le Code

---

<sup>18</sup> Article 1.4 de la loi sur les ONG

<sup>19</sup> Article 31.2 de la loi sur les ONG

<sup>20</sup> Article 31.4 de la loi sur les ONG

<sup>21</sup> Article 7.1 de la loi sur les ONG

<sup>22</sup> Article 12.3 de la loi sur les ONG

<sup>23</sup> Article 17.1 de la loi sur les ONG

fiscal de 2000 et la loi de 1998 sur les subventions (modifiée en 2003), ainsi que divers décrets d'application de ces textes.

## V. Cadre juridique international

### A. Traités internationaux juridiquement contraignants

33. La République d'Azerbaïdjan est partie à tous les grands traités internationaux sur les droits de l'homme qui garantissent la liberté d'association, en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

34. L'article 151 de sa Constitution prévoit que les accords internationaux juridiquement contraignants priment en Azerbaïdjan le droit interne, hormis la Constitution proprement dite et les actes acceptés par référendum. En cas d'incompatibilité entre l'un des textes définissant le régime juridique des ONG et les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou de la Convention européenne des droits de l'homme, ce sont ces dernières qui l'emportent.

35. La liberté d'association est garantie à l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme :

1. *Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.*
2. *Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.*

36. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit pour sa part la liberté d'association à son article 22 :

1. *Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.*
2. *L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.*

37. La CEDH contient à son article 11 une disposition très similaire<sup>24</sup> :

1. *Toute personne a droit [...] à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.*
2. *L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, 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. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État.*

---

<sup>24</sup> Voir également N. Valticos, *Article 11*, in L.-E. Pettiti (dir.), *La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1999, pp. 419-430 ; V. Coussirat-Coustere, *Article 11 paragraphe 2*, in L.-E. Pettiti (dir.), *La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1999, pp. 431-435 ; et G. Cohen-Jonathan, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Economica, Paris, 1989, pp. 501-515.

38. Dans les instruments ci-dessus, la liberté d'association est définie comme permettant à toute personne physique ou morale qui le désire « de s'affilier, sans avoir à redouter d'ingérences de la part de l'État, à des associations pour atteindre certains buts »<sup>25</sup>.

39. 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.

40. La liberté d'association est un droit complexe présentant un volet civil, un volet politique et un volet économique<sup>26</sup>. Le premier protège la personne contre l'ingérence illicite de l'État dans sa volonté de s'associer à d'autres. Le deuxième lui permet de défendre ses intérêts devant l'État ou d'autres individus en s'organisant, et donc avec une plus grande efficacité. Le troisième la met en mesure de promouvoir ses intérêts sur le marché du travail, particulièrement par le canal des syndicats.

41. La combinaison de ces trois volets fait de la liberté d'association un droit de l'homme à caractère unique, dont le respect donne une bonne idée du niveau général de protection des droits de l'homme et de l'état de la démocratie dans un pays.

42. La liberté d'association 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. Elle englobe à la fois le droit positif de fonder ou de rejoindre une association, et le droit négatif de ne pas être forcé d'adhérer à une association constituée en droit civil<sup>27</sup>.

43. Ces droits entraînent un certain nombre d'obligations pour l'État qui doit respecter la liberté d'association en s'abstenant de toute ingérence dans le fonctionnement des associations, par exemple par le biais d'interdictions ; protéger cette liberté en veillant à ce que son exercice ne soit pas entravé par l'action d'autres individus ; et permettre activement sa mise en œuvre en mettant en place le cadre juridique de fonctionnement des associations.

44. Droit civil et politique, la liberté d'association est une protection contre l'ingérence arbitraire de l'État, pour quelque raison et dans quelque but que ce soit ; elle est indispensable à l'existence et au bon fonctionnement de la démocratie. Toute restriction à son exercice doit impérativement être prévue dans la loi et nécessaire dans une société démocratique. Les buts légitimes de la limitation de la liberté d'association sont la sécurité nationale, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale ainsi que la protection des droits et libertés d'autrui. La limitation d'un droit fondamental doit par ailleurs répondre à un besoin social impérieux.

45. La liberté d'association conditionne d'autres libertés fondamentales. La Commission de Venise a récemment fait observer que la manière dont la législation nationale consacre cette liberté et l'application de celle-ci par les autorités dans la pratique sont révélatrices de l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit<sup>28</sup>. Assurément, les États disposent d'un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la

---

<sup>25</sup> Cf. Commission européenne des droits de l'homme, 6 juillet 1977, déc. Com. requête 6094/73, DR 9, paragraphe 52

<sup>26</sup> Voir également « Article 22 » in M. Nowak (direction), *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Engel, Kehl am Rhein, Strasbourg, Arlington, 1993, pp. 384-400.

<sup>27</sup> Cour européenne des droits de l'homme, Sigurður A. Sigurjónsson c. Islande, n° 264, arrêt du 30 juin 1993, paragraphe 35

<sup>28</sup> *Avis 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*, CDL-AD (2011)036

législation, mais ils doivent en user d'une manière conciliable avec leurs obligations au titre de la Convention et sous réserve du contrôle des organes de celle-ci<sup>29</sup>.

## **B. Cour européenne des droits de l'homme, jurisprudence relative à l'Azerbaïdjan**

46. La Cour européenne des droits de l'homme a déjà examiné plus d'une douzaine d'affaires liées à la liberté d'association en Azerbaïdjan, dont les principales sont *Ramzanova et autres* (2007)<sup>30</sup>, *Ismaylov* (2008)<sup>31</sup> et *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov* (2009, ci-après désignée par « TMC »)<sup>32</sup>.

47. Dans ces trois affaires, la Cour a conclu à des violations de l'article 11 de la CEDH : dans les deux premières en raison de retards importants intervenus dans l'enregistrement de l'association par le ministère de la Justice, et dans la troisième pour dissolution injustifiée d'une ONG. Les principales carences de la législation sur les ONG que l'affaire TMC a fait ressortir demeurent.

48. L'affaire TMC portait sur la dissolution d'une ONG enregistrée. Un tribunal local l'avait justifiée en faisant valoir que les activités de l'ONG n'étaient pas conformes à ses propres statuts ni au droit interne. Depuis sa création, l'ONG n'avait pas tenu d'assemblée générale comme l'exige la loi, et avait reçu plusieurs avertissements du ministère de la Justice à ce sujet<sup>33</sup>.

49. La Cour avait considéré que le simple non-respect de certaines obligations légales en matière de gestion interne des organisations non gouvernementales ne peut être considéré comme une faute suffisamment grave pour justifier la dissolution pure et simple de l'organisation concernée<sup>34</sup>. Elle avait donc conclu que l'Azerbaïdjan avait violé l'article 11 de la CEDH puisque l'ordonnance de dissolution de l'ONG n'était pas justifiée par des motifs impérieux et était disproportionnée au but légitime poursuivi.

## **C. Autres normes internationales**

50. Les Nations Unies ont posé un cadre de référence utile dans 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* (résolution de l'Assemblée générale 53/144 [A/RES/53/144] du 8 mars 1999).

51. 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

<sup>29</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Koretskyy et autres c. Ukraine*, requête n° 40269/02, arrêt du 3 avril 2008 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 10 juillet 1998 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie*, n° 59491/00, arrêt du 19 janvier 2006, paragraphe 57 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Bureau moscovite de l'armée du salut c. Russie*, n° 72881/01, paragraphe 59 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Ramzanova et autres c. Azerbaïdjan*, n° 44363/02, arrêt du 1<sup>er</sup> février 2007, paragraphe 54

<sup>30</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Ramzanova et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 44363/02, 1<sup>er</sup> février 2007

<sup>31</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Ismaylov c. Azerbaïdjan*, requête n° 4439/04, arrêt du 17 janvier 2008

<sup>32</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, 8 octobre 2009

<sup>33</sup> Mahammad Guluzade et Natalia Bourjail ont procédé à une solide analyse de la question dans *International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 12, numéro 3, mai 2010 [http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol12iss3/art\\_2.htm#\\_ftn9](http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol12iss3/art_2.htm#_ftn9)

<sup>34</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, arrêt du 8 octobre 2009, paragraphe 82

*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'États, 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.

52. 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 États 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 ONG<sup>35</sup>.

## **VI. Problèmes suscités par la modification de 2009 de la loi sur les ONG et par le décret de 2011**

53. Les principaux problèmes que fait ressortir l'examen de la loi sur les ONG modifiée en 2009 et du décret de 2011 sont l'enregistrement des ONG d'une façon générale et celui des bureaux et des représentants des ONG internationales en particulier, les exigences portant sur la teneur des statuts des ONG, ainsi que les responsabilités, les obligations et la dissolution de ces dernières.

### **A. Enregistrement des ONG**

#### **a) Obligation d'enregistrement**

54. La législation azerbaïdjanaise impose aux ONG de s'enregistrer pour obtenir la personnalité morale. La Commission de Venise rappelle à ce propos qu'imposer aux associations de s'enregistrer ne constitue pas nécessairement en soi une atteinte au droit à la liberté d'association.

55. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné l'importance de l'acquisition de la personnalité morale pour les ONG en indiquant que « la possibilité pour les citoyens de former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine de leur intérêt constitue un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association, sans quoi ce droit se trouverait dépourvu de tout sens ».<sup>36</sup>

56. Comme la Commission de Venise l'a déjà indiqué dans un autre contexte<sup>37</sup>, le droit interne peut tout à fait exiger des associations qu'elles s'enregistrent sous une forme quelconque, et prévoir que le manquement à cette formalité peut avoir des conséquences sur le statut et la capacité juridique de l'association concernée.

---

<sup>35</sup> Voir également CdE, 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.

<sup>36</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, requête n° 26695/95, 10 juillet 1998, paragraphe 40. Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Gorzelik et autres c. Pologne*, requête n° 44158/98, 20 décembre 2001, paragraphe 55.

<sup>37</sup> Cf. *Avis 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*, CDL-AD (2011)036

57. La Commission rappelle cependant que cette obligation légale ne peut constituer une condition essentielle de l'existence d'une association susceptible de permettre aux autorités nationales de contrôler l'exercice même de la liberté d'association<sup>38</sup>.

58. Une ONG peut certes fonctionner de façon informelle sans la personnalité morale, mais cette dernière lui donne accès à plusieurs avantages. Nous rappelons que seules les ONG enregistrées peuvent bénéficier de subventions en vertu de la loi de 1998 sur les subventions, et d'un régime fiscal préférentiel en vertu du Code fiscal de 2000. Les subventions représentant l'une des principales sources de financement de beaucoup d'ONG, l'enregistrement est bien plus qu'une simple formalité sans importance.

59. Le système d'enregistrement azerbaïdjanais a été critiqué à maintes reprises par des organisations internationales, des ONG et des universitaires<sup>39</sup>.

a.a) Longueur et complexité de la procédure

60. Le principal défaut du système d'enregistrement des ONG est que la procédure est longue et complexe, et son issue relativement imprévisible. Les cas documentés montrent que certaines ONG n'ont jamais reçu de réponse formelle à leur demande d'enregistrement, et que celles qui en ont eu une ne l'ont souvent obtenu qu'après un long délai.

61. L'enregistrement se fait actuellement auprès du ministère de la Justice. La procédure assez complexe est régie par la loi de 2000 sur les ONG et celle de 2003 sur l'enregistrement et le registre national des personnes morales (articles 9, 16 et 17). L'enregistrement d'une ONG auprès de l'État figure aussi aux articles 47 et 48 du Code civil.

62. L'autorité compétente a en principe 30 jours pour procéder à l'enregistrement. Si un complément d'enquête se révèle nécessaire au moment des vérifications, ce délai peut exceptionnellement être prolongé d'une nouvelle tranche de 30 jours (article 8 de la loi sur l'enregistrement). Ce délai, assez généreux par rapport à ce que l'on observe dans d'autres pays membres du Conseil de l'Europe, serait acceptable s'il était strictement observé, et s'il n'était fait qu'un usage authentiquement exceptionnel de la possibilité de le prolonger. Or plusieurs enquêtes de l'OSCE montrent qu'il n'en est pas toujours ainsi, et que les dossiers de nombreuses ONG, surtout celles qui s'occupent des droits de l'homme, sont traités comme des cas exceptionnels pour une raison quelconque, voire sans raison<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Cf. *Avis 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*, CDL-AD (2011) 036, paragraphes 76, 77, ainsi que *Avis sur le statut juridique des communautés religieuses en Turquie*, CDL-AD (2010) 005

<sup>39</sup> Cf. OSCE, *Problems of NGO Registration in Azerbaijan*, 2002, consultable à <http://www.osce.org/baku/42386> (consulté le 11 août 2011) ; PILI, *Enabling Civil Society : Practical Aspects of Freedom of Association, A Source Book*, 2003 ; UN Doc. E/CN.4/2006/95/Add.5, *Promotion And Protection Of Human Rights Human Rights Defenders, Report submitted by the Special Representative of the Secretary-General on human rights defenders*, Hina Jilani, 6 mars 2006, pp. 28-432 (Azerbaïdjan) ; A. Kazimov, H. Hasanov, *Report on the Registration Procedures of Non-Governmental Organisations*, Bureau de l'OSCE à Bakou, 2006 ; International Centre for Not-For-Profit Law, *Assessment of the Legal Framework for Non-Governmental Organisations in the Republic of Azerbaijan*, juin 2007 ; et G. Bayramov, *Registration and Operation of NGOs, Taxation of NGOs, Public Funding for NGOs and NGO Participation in Decision-making*, 2009, consultable à <http://blacksea.bcni.org/en/nav/22-azerbaijan.html> (consulté le 11 août 2011).

<sup>40</sup> Cf. OSCE, *Problems of NGO Registration in Azerbaijan*, 2002, consultable à <http://www.osce.org/baku/42386> (consulté le 11 août 2011) ; A. Kazimov, H. Hasanov, *Report on the Registration Procedures of Non-Governmental Organisations*, Bureau de l'OSCE à Bakou, 2006.

63. Les autorités d'Azerbaïdjan devraient s'efforcer de réduire le nombre des cas traités ainsi et, dans l'idéal, modifier la loi de 2003 pour caractériser le « cas exceptionnel »<sup>41</sup>.

64. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé dans des affaires mettant en cause l'Azerbaïdjan que les retards d'enregistrement équivalaient à un refus d'enregistrer l'association, et que les retards notables pris dans la procédure, lorsqu'ils étaient le fait du ministère de la Justice, constituaient une ingérence dans l'exercice de la liberté d'association des fondateurs de l'association<sup>42</sup>.

#### a.b) Centralisation de la procédure

65. La modification de 2009 de la loi sur les ONG n'a pas répondu à certaines objections émises à l'encontre du système d'enregistrement. L'une d'elles porte sur la centralisation de la procédure : 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. En d'autres termes, toute ONG, où qu'elle se trouve en Azerbaïdjan, doit se rendre dans la capitale pour s'enregistrer, alors que le ministère de la Justice a des antennes régionales<sup>43</sup>.

66. Comme l'a déjà indiqué la Commission de Venise dans un autre contexte, les États sont tenus non seulement de respecter la liberté d'association et les autres droits garantis par la CEDH, mais aussi de les protéger et de les mettre en œuvre<sup>44</sup>. Les autorités azerbaïdjanaises ne doivent pas exercer de discrimination à l'encontre des ONG installées hors de Bakou.

#### a.c) Coût de la procédure

67. Outre la mise en place d'une procédure spéciale d'enregistrement des bureaux et des représentants des ONG internationales en Azerbaïdjan, la loi de 2009 sur les ONG exige pour la création d'un fonds (l'une des deux formes d'ONG) un capital propre initial minimum de 10 000 manats, soit quelque 9 000 euros (article 12.1-1). Il a été craint qu'en Azerbaïdjan, où la philanthropie n'est pas très développée, ce seuil de 10 000 manats ne soit un obstacle à la création de fondations<sup>45</sup>.

68. En conclusion, la Commission de Venise rappelle qu'en rendant l'obtention de la personnalité morale difficile à une ONG, un État porte atteinte au droit de cette ONG à la liberté d'association, alors qu'il devrait l'encourager, et cela pour des raisons qui ne paraissent pas d'ordre économique. Elle rappelle également qu'il peut être légitime pour un État de prendre en compte des intérêts économiques dans la formulation de ses politiques, mais pas aux dépens du plein exercice du droit à la liberté d'association<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> Cf. Cour européenne des droits de l'homme, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, requête n° 26695/95, 10 juillet 1998 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, requêtes n° 29221/95 et 29225/95, 2 octobre 2001 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Boris Zvozkov et autres c. Bélarus*, Communication n° 1039/2001, 17 octobre 2006.

<sup>42</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 44363/02, 1<sup>er</sup> février 2007, paragraphe 58

<sup>43</sup> <http://blacksea.bcnl.org/en/nav/22-azerbaijan.html>

<sup>44</sup> *Avis 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*, CDL-AD (2011) 036

<sup>45</sup> G. Bayramov, *Registration and Operation of NGOs, Taxation of NGOs, Public Funding for NGOs and NGO Participation in Decision-making*, 2009, consultable sur <http://blacksea.bcnl.org/en/nav/22-azerbaijan.html> (consulté le 11 août 2011).

<sup>46</sup> Cf. Cour européenne des droits de l'homme, *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, arrêt GC, paragraphe 121.

## **B. Enregistrement des bureaux et des représentants des ONG internationales**

69. La loi sur les ONG modifiée en 2009 contient à son article 12.3 une disposition spéciale qui prévoit que l'enregistrement des bureaux et représentations d'une ONG étrangère en République d'Azerbaïdjan se fondera sur un accord signé avec l'organisation concernée.

70. Les règles d'enregistrement des organisations non gouvernementales étrangères opérant dans le pays ont été approuvées le 16 mars 2011 par décret n° 43 du Conseil des ministres azerbaïdjanais.

71. Les nouvelles règles prévoient qu'une ONG doit lancer la négociation de préparation de l'accord d'enregistrement de ses bureaux locaux auprès de l'État en déposant une demande écrite auprès du ministère de la Justice.

72. Le Décret n° 43 énumère les points sur lesquels porte la négociation. L'ONG doit informer les autorités de sa vocation, de ses activités et de leur utilité pour la société azerbaïdjanaise. Moyennant quoi, les activités futures de l'ONG sont soumises à certaines contraintes : elles doivent se conformer à la Constitution de la République d'Azerbaïdjan, à la législation nationale et autres normes juridiques, et respecter les valeurs nationales et morales ; l'ONG ne doit par ailleurs mener aucune activité dans le territoire occupé à la suite du conflit sur le Haut-Karabakh, et n'avoir aucun contact avec son régime séparatiste ; et elle ne doit pas faire de propagande politique et religieuse. Enfin, elle est tenue de fournir au registre national les informations requises, et cela dans le délai fixé par la loi sur les ONG.

73. Une ONG étrangère ne peut avoir d'activités en Azerbaïdjan que sur la base d'un accord bilatéral avec les autorités.

74. Cette procédure est contestable sur plusieurs points, depuis le caractère obligatoire de la procédure d'enregistrement jusqu'à la nature même de cette dernière.

### **a. À propos du caractère obligatoire de la procédure d'enregistrement**

75. 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. Une tentative d'introduction d'une procédure similaire avait valu au milieu des années 2000 à la Fédération de Russie de vives critiques de pays étrangers, qui avaient fait valoir qu'une telle pratique serait incompatible avec les normes juridiques européennes découlant de la Convention européenne de 1986 sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (STE.No124)<sup>47</sup>.

76. L'Azerbaïdjan n'est pas partie à cette convention, mais la Recommandation de 2007 prévoit aussi que les ONG étrangères « ne devraient pas être tenues d'établir [...] d'entité nouvelle et distincte »<sup>48</sup>. La Fédération de Russie avait fini par abandonner son projet d'enregistrement des bureaux et des représentants des ONG internationales. Aucun autre membre du Conseil de l'Europe ne semble par ailleurs avoir intégré une telle disposition dans sa législation sur les ONG.

77. La modification de 2009 de la loi sur les ONG pouvant donner l'impression – et l'ayant effectivement déjà fait – que les ONG internationales ne sont pas vraiment les bienvenues

---

<sup>47</sup> Cf. J. Machleder, *Contextual and Legislative Analysis of the Russian Law on NGOs*, INDEM Foundation, 2006, p. 13.

<sup>48</sup> CM/Rec(2007)14, paragraphe 45

en Azerbaïdjan, les autorités publiques devraient se pencher à nouveau sur sa signification et sur son utilité.

78. De plus, on peut également se demander si cette exigence est bien compatible avec la CEDH.

79. Comme on l'a vu, l'article 11 de la CEDH définit la liberté d'association comme un droit fondamental, qui devrait être à la base de toute démocratie pluraliste. Au sein d'une société, tous les groupes doivent être libres de participer à la vie associative, qui favorise l'avènement d'une société civile solide et démocratique.

Les États peuvent se prévaloir de l'article 16 de la CEDH, qui se lit ainsi :

*Aucune des dispositions des articles 10, 11 et 14 ne peut être considérée comme interdisant aux Hautes Parties contractantes d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers.*

80. L'article 16 permet donc aux États de restreindre l'activité politique des étrangers. Mais il ne faudrait pas surestimer la marge qu'ouvre cette prérogative : elle a été invoquée par deux fois seulement<sup>49</sup>, et sans succès, devant la Commission européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme.

81. Elle a en outre ses limites. Le terme d'activité politique doit être interprété de façon très restrictive<sup>50</sup>. La doctrine a par ailleurs montré que l'on ne saurait se prévaloir de l'article 16 pour faire obstacle à la dénonciation de violations des droits de l'homme<sup>51</sup>. En conclusion, même les restrictions à l'activité politique des étrangers visées à l'article 16 de la CEDH doivent se conformer au critère de la nécessité dans une société démocratique et au principe de proportionnalité<sup>52</sup>.

82. Les droits garantis par la CEDH s'appliquent d'une manière générale aux ressortissants nationaux comme étrangers. L'article 1 de la Convention indique en effet que « les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention ». Ce que réaffirme l'article 14 en précisant que « la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

83. Il ne faut pas oublier que l'article 16 remonte à une époque où il passait pour légitime de restreindre les activités politiques des étrangers. Des traités ultérieurs sur les droits de l'homme auxquels l'Azerbaïdjan est aussi partie (comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques) ne contiennent pas de disposition comparable à l'article 16 de la CEDH.

---

<sup>49</sup> Commission européenne des droits de l'homme, *H.N c. Italie*, déc. du 27.10.1998 et Cour européenne des droits de l'homme, *Piermont c. France*, arrêt du 27.12.1995

<sup>50</sup> Decaux, *La Convention européenne des droits de l'homme*, 1999, p. 507 ; de Guttry, in Bartole, Raimondi, Conforti, *Commentario*, 2001, p. 452 ; van Dijk - van Hoof, *Theory & practice of the European Convention on Human Right* 2006, p. 1080

<sup>51</sup> Frowein-Peukert, *EMKR-Kommentar*, 2009, p.429 ; Lecuyer, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la CEDH*, 2009, p.169, Mascagni, « Le restrizioni alle attività politiche degli stranieri consentite dalla CEDU », *Rivista Diritto Internazionale* 1977, 537).

<sup>52</sup> Grabenwarter, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 2008, 279, Voir également l'opinion divergente dans l'affaire *Piermont c. France* ; Velu –Ergec,

84. La liberté d'association n'a guère de sens sans la liberté d'expression, comme l'a encore récemment souligné la Commission de Venise. L'exercice de la liberté d'association par les ONG, les travailleurs, les étudiants et les défenseurs des droits de l'homme a toujours été au cœur du combat pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde, et reste essentiel dans une société une fois la démocratie atteinte<sup>53</sup>. Le droit à la liberté d'association est étroitement lié au droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'opinion et d'expression. Il est impossible aux citoyens de défendre les droits individuels s'ils ne peuvent pas se regrouper autour de besoins et d'intérêts communs et les défendre publiquement.

85. Ce qui veut dire que la liberté d'expression d'une association ne saurait être assujettie aux instructions des autorités publiques, sauf restrictions admissibles, prévues dans la loi et nécessaires dans une société démocratique dans des buts clairement et strictement définis. Seuls des impératifs incontestables peuvent justifier une atteinte à l'exercice de la liberté d'association garantie par la Convention européenne.

86. La décision de ne pas conclure d'accord avec une ONG étrangère ne doit pas seulement être prévue dans la loi, sous la forme des conditions énumérées dans le décret n° 43, pourrait-on dire ici : elle doit impérativement aussi poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique. Façonner les idées, les activités et la conduite d'une ONG avant de lui permettre d'obtenir la personnalité morale dont elle a besoin pour fonctionner va à l'encontre des valeurs élémentaires de la protection des droits civils et politiques, et contredit en bloc les valeurs de pluralisme, d'esprit d'ouverture et de tolérance qui sous-tendent la démocratie.

87. La Commission de Venise rappelle que la République d'Azerbaïdjan, en sa qualité de partie à la Convention européenne des droits de l'homme et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est tenue de prendre des mesures pour donner effet aux droits civils et politiques qu'elle s'est engagée à garantir à toutes les personnes relevant de sa juridiction. Cette obligation a un caractère absolu et prend effet immédiatement. Son non-respect ne saurait être justifié par des considérations politiques, sociales, culturelles ou économiques internes.

#### **b. À propos de la nature de la procédure d'enregistrement**

88. Le Décret n° 43 énumère les points sur lesquels porte la négociation. L'ONG doit informer les autorités de ses buts, de ses activités et de leur utilité pour la société azerbaïdjanaise. Après quoi, il est spécifié que les activités futures de l'ONG en République d'Azerbaïdjan doivent se conformer à l'ordre juridique du pays, respecter les valeurs nationales et morales, respecter le peuple azerbaïdjanais, que l'ONG ne doit pas exercer d'activité dans les territoires occupés en raison du conflit sur le Haut-Karabakh et ne pas avoir de contacts avec le régime séparatiste du Haut-Karabakh, ne pas faire de propagande politique ou religieuse, et fournir les informations requises au registre national dans le délai fixé par la loi sur les ONG.

89. La Commission ne s'explique pas vraiment le choix du terme « négociation ». La procédure décrite dans le Décret ne paraît en fait pas consister en une négociation, mais plutôt amener l'ONG à accepter les conditions fixées dans le texte et à prouver son utilité pour la société.

90. Avant même l'ouverture formelle de la « négociation », l'ONG doit démontrer que ses activités apporteront une contribution à la société azerbaïdjanaise (paragraphe 2.2 du

---

<sup>53</sup> Cf. *Avis 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*, CDL-AD(2011)036, paragraphe 101.

Décret). Selon l'interprétation qui est faite de cette exigence, ce peut être une simple formalité ou un obstacle majeur au fonctionnement des ONG étrangères en Azerbaïdjan.

91. Les conditions fixées dans le Décret de 2011 pourraient aussi faire apparaître un problème de compatibilité avec les dispositions de la Loi constitutionnelle de 2002, dont on peut se demander si elle permet de limiter des droits de l'homme par simple texte d'application.

92. Ces conditions sont également problématiques sur le fond. Si les deux premières (respect de l'ordre juridique national et communication de certaines informations) sont relativement normales, les trois autres sont assez inhabituelles.

93. Le Décret ne définit pas les notions générales de « valeurs nationales et morales » et de « propagande politique et religieuse », ni ce qu'une ONG doit faire pour « respecter le peuple d'Azerbaïdjan ». En l'absence de toute précision, il serait manifestement difficile de faire admettre la compatibilité d'un refus d'enregistrement fondé sur l'une de ces conditions avec l'article 11 de la CEDH.

94. La dernière condition, relative au Haut-Karabakh<sup>54</sup>, pourrait aussi poser un problème. Il faudrait au moins que le Décret précise clairement qu'elle s'applique au bureau ou aux représentants locaux azerbaïdjanais, et non pas à l'ONG internationale elle-même.

95. Il faut enfin mentionner que le Décret ne fixe pas le délai spécifique dans lequel la « négociation » doit être conclue et l'accord signé. La référence au « délai fixé par la loi »<sup>55</sup> semble bien confirmer toutefois qu'il s'agit du délai général fixé par la loi de 2003 sur l'enregistrement et le registre national des personnes morales, et la Commission de Venise estime donc qu'il y aurait violation de l'article 11 de la CEDH si l'ensemble de la procédure le dépassait sans raison valable.

### **C. Exigences portant sur la teneur des statuts des ONG**

96. Dans le nouvel article 13.3 introduit avec les modifications de 2009, la loi sur les ONG dispose que les statuts de ces dernières ne doivent pas prévoir l'appropriation de pouvoirs de l'État ou de collectivités locales autonomes, ni la reprise de fonctions de contrôle ou de surveillance incombant à l'État. Cette disposition, à la formulation à la fois générale et floue, pourrait donner lieu à des interprétations pesant considérablement sur la capacité des ONG de remplir leurs fonctions – surtout pour ce qui est des ONG qui défendent les droits de l'homme, et que leur mission même amène à remplir un rôle assimilable à des fonctions de surveillance incombant à l'État.

97. On ne voit pas clairement ce qu'il faut comprendre par « appropriation » de pouvoirs de l'État ou de collectivités locales autonomes dans ce contexte. Il peut s'agir de pouvoirs très larges, portant par exemple sur le bien-être public ou le suivi de la situation des droits de l'homme dans le pays, ce qui veut dire là encore que de nombreuses ONG pourraient violer l'article 13.3 dans le simple accomplissement de leurs activités normales.

98. L'intention du législateur azerbaïdjanais, peut-on penser, était d'éviter que des ONG ne cherchent à se substituer à des organismes de l'État dans l'exercice de leurs fonctions. Elle est parfaitement légitime eu égard au fait que les ONG ne sont pas des organes élus et ne sauraient aspirer à exercer un pouvoir formel dans un État (la plupart d'entre elles ne le font

---

<sup>54</sup> Décret n°43, paragraphe 3.2.2

<sup>55</sup> Décret n°43, paragraphe 4.2

d'ailleurs pas). Mais cela ne veut nullement dire qu'elles n'ont pas leur rôle dans la chose publique.

99. La Recommandation de 2007 reconnaît explicitement « la contribution essentielle qu'apportent les organisations non gouvernementales au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme, en particulier à travers la sensibilisation du public et la participation à la vie publique, en veillant à la transparence et à la nécessité de rendre compte pour les autorités publiques »<sup>56</sup>. Elle ajoute que « les ONG devraient être libres de mener des activités de recherche et d'éducation et de prendre position sur des questions relevant du débat public, que la position défendue soit conforme ou non à la politique du gouvernement ou qu'elle exige une modification de la législation »<sup>57</sup>.

100. Il importe que les autorités azerbaïdjanaises se réfèrent à la Recommandation de 2007 dans l'interprétation et l'application de l'article 13.3 de la loi sur les ONG.

101. Certaines actions des autorités azerbaïdjanaises ont pu susciter des inquiétudes à cet égard. Le président du Parlement azerbaïdjanais a critiqué au mois de février 2011 les activités menées par l'ONG *Human Rights House Azerbaijan* au Conseil de l'Europe, demandant que des mesures soient prises à l'encontre des ONG de défense des droits de l'homme qui critiquent leur gouvernement dans des enceintes intergouvernementales. Cette déclaration faisait suite à une rencontre sur la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan organisée par *Human Rights House Azerbaijan* avec *Human Rights Watch* et plusieurs organisations azerbaïdjanaises de défense des droits de l'homme à Strasbourg, en marge d'une réunion de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

102. Ces événements, même si leur chronologie est peut-être purement fortuite, peuvent donner l'impression que les autorités azerbaïdjanaises ne voient pas d'un très bon œil des ONG surveiller la situation des droits de l'homme dans leur pays. L'article 12.1 de la Constitution azerbaïdjanaise érigeant explicitement les droits de l'homme et les libertés fondamentales en priorité absolue, il conviendrait que l'Azerbaïdjan fasse en sorte que sa population jouisse effectivement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de façon à démentir formellement par ses pratiques l'impression évoquée ci-dessus.

#### **D. Responsabilités et obligations des ONG, dissolution**

103. Comme l'indique la Recommandation de 2007, le fonctionnement des ONG entraîne des responsabilités aussi bien que des droits<sup>58</sup>. Le fait que la loi sur les ONG leur impose certaines obligations et contient une section spéciale sur leurs responsabilités et obligations n'est donc pas de prime abord incompatible avec les normes relatives aux droits de l'homme.

104. Cela dit, la formulation de ces dispositions manque de clarté, et peut donner lieu à des interprétations variées. La distinction faite à l'article 31 entre le non-respect des obligations définies dans la loi<sup>59</sup> et de celles qui découlent de son interprétation<sup>60</sup>, déjà présente dans la formulation originale de 2000 de la loi sur les ONG, demeure opaque.

---

<sup>56</sup> CM/Rec(2007)14, paragraphe 3

<sup>57</sup> CM/Rec(2007)14, paragraphe 12

<sup>58</sup> CM/Rec(2007)14, paragraphe 9

<sup>59</sup> Article 31.1

<sup>60</sup> Article 31.2

105. Comme on l'a vu, le paragraphe 3.2 du Décret impose aux bureaux et aux représentants des ONG internationales de respecter les valeurs nationales et morales<sup>61</sup>, et de ne pas faire de propagande politique ou religieuse<sup>62</sup>. La formulation de ces dispositions étant floue, une ONG pourrait aisément être prise en défaut, avec pour sanction ultime la dissolution. Le Décret de 2011 prévoit que les bureaux et les représentants enregistrés doivent aussi se conformer aux dispositions de son paragraphe 3.2.

106. Là encore, on peut se demander si un examen rigoureux conclurait à la compatibilité d'une telle sanction avec l'article 11.2 de la CEDH, voire avec le paragraphe 20 de la Recommandation de 2007.

107. La Commission de Venise rappelle que la dissolution d'une ONG est une mesure de dernier ressort, obligatoirement fondée sur des motifs solides, et à laquelle il ne peut être recouru que dans des cas exceptionnels, comme le montre la jurisprudence internationale<sup>63</sup>.

108. Comme l'a déjà indiqué la Commission de Venise dans un autre contexte, la dissolution et/ou la déchéance temporaire du droit à la liberté d'association ne sont admissibles que pour « des raisons convaincantes et impératives ». Ces ingérences doivent correspondre à « un besoin social impérieux », et être « proportionnées aux buts visés »<sup>64</sup>.

109. La Cour européenne des droits de l'homme s'est déjà exprimée dans le contexte spécifique de l'Azerbaïdjan sur la dissolution d'une ONG prononcée en vertu de la législation antérieure à la loi de 2009 dans l'affaire *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov* (2009)<sup>65</sup>. Elle avait dit qu'il y avait bien eu violation de l'article 11 de la Convention, tout en admettant que l'ingérence pouvait avoir eu pour but légitime de protéger les droits et libertés d'autrui<sup>66</sup>; elle avait toutefois estimé que la loi sur les ONG ne répondait pas au critère de « qualité de la loi »<sup>67</sup>, et que cette ingérence n'était pas « nécessaire dans une société démocratique »<sup>68</sup>.

110. L'analyse faite par la Cour de l'article 31 de la loi sur les ONG reste valable, ces dispositions n'ayant pratiquement pas été remaniées à l'occasion des modifications de 2009.

111. En ce qui concerne les obligations (et la dissolution) des ONG, le texte modifié de la loi de 2009 sur les ONG se prête donc aux mêmes objections que la version examinée par la Cour en 2009, et peut ainsi être considéré comme ne répondant pas au critère de « qualité de la loi » pour ce qui est de l'article 11.2 de la CEDH<sup>69</sup>.

112. La procédure de notification prévue aux paragraphes 2 et 4 de l'article 31, qui peut déboucher sur la liquidation d'une ONG par décision de justice, est également contestable.

---

<sup>61</sup> Paragraphe 3.2.2

<sup>62</sup> Paragraphe 3.2.4

<sup>63</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, requêtes n° 133/1996/752/951, arrêt du 20 janvier 1998

<sup>64</sup> Cf. CDL (2011) 078 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [Grande chambre], requêtes n° 41340/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003.

<sup>65</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, arrêt du 8 octobre 2009

<sup>66</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, arrêt du 8 octobre 2009, paragraphe 66

<sup>67</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, arrêt du 8 octobre 2009, paragraphe 65

<sup>68</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, arrêt du 8 octobre 2009 paragraphe 92

<sup>69</sup> Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Maestri c. Italie*, requête n° 39748/98, arrêt du 17 février 2004

113. La Commission de Venise se voit dans l'obligation de rappeler qu'une décision fondant un tribunal à prononcer la dissolution d'une association doit impérativement être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique. Un avertissement précédant la dissolution sur la base d'une interprétation large de dispositions floues de la loi constitue en soi une violation<sup>70</sup>. Une dissolution qui ne répond pas à un besoin social impérieux ne saurait être considérée comme nécessaire dans une société démocratique<sup>71 72</sup>.

114. Ces remarques s'appliquent *a fortiori* au Décret de 2011, qui prévoit une obligation de plus pouvant justifier la dissolution : le manquement à se conformer à certaines conditions posées dans ce texte. La disposition relative aux responsabilités et obligations<sup>73</sup> et les conditions elles-mêmes<sup>74</sup> étant rédigées dans des termes vagues et manquant de clarté, le décret ne répond certainement pas non plus au critère de « qualité de la loi » qu'appelle l'article 11 de la CEDH. Même comme simple texte d'application, le Décret ne suffirait sans doute pas vraiment aux exigences de qualité d'un texte de loi.

115. Au vu de l'affaire TMC et des observations présentées dans les paragraphes précédents, on peut conclure que les dispositions de la Loi sur les ONG modifiée en 2009 et du Décret de 2011 relatives aux responsabilités, aux obligations et à la dissolution des ONG posent des problèmes de compatibilité avec les normes européennes relatives aux droits de l'homme.

116. Il conviendrait que les autorités azerbaïdjanaises s'efforcent de lever les ambiguïtés de formulation des dispositions concernées, et s'assurent que les textes correspondants sont interprétés et appliqués d'une façon qui n'enfreint pas l'article 11 de la CEDH.

## VII. Conclusions

117. La Commission de Venise estime 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.

118. La loi sur les ONG modifiée en 2009 et le Décret de 2011 font surtout problème en ce qui concerne l'enregistrement des ONG d'une façon générale, et plus particulièrement l'enregistrement des bureaux et des représentants des ONG internationales, les exigences portant sur la teneur des statuts des ONG, ainsi que les responsabilités, les obligations et la dissolution des ONG.

119. Pour ce qui est de l'enregistrement, plutôt considéré comme une formalité dans de nombreux pays, la Loi sur les ONG modifiée en 2009 et le Décret de 2011 ont encore alourdi une procédure déjà longue et complexe. L'obligation faite aux ONG internationales d'ouvrir des bureaux et des représentations et de les faire enregistrer pose un problème en soi.

---

<sup>70</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Koretskyy et autres c. Ukraine*, n° 40269/02, n° 107, arrêt du 3 avril 2008

<sup>71</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Koretskyy et autres c. Ukraine*, n° 40269/02, n° 107, arrêt du 3 avril 2008

<sup>72</sup> Cf. *Avis 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*, CDL – AD (2011)036, paragraphe 87.

<sup>73</sup> Paragraphe 5

<sup>74</sup> Paragraphe 3.2

120. Pour ce qui est des responsabilités, des obligations et de la dissolution des ONG, la Loi sur les ONG pose des problèmes de compatibilité avec l'article 11 de la CEDH. La dissolution d'une association et/ou la déchéance temporaire du droit à la liberté d'association doivent s'appuyer sur des raisons convaincantes et impératives. Une telle ingérence doit répondre à un besoin social impérieux et être proportionnée aux buts visés. La décision de ne pas conclure d'accord avec une ONG étrangère ne doit pas seulement être prévue dans la loi, elle doit aussi poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique. Façonner les idées, les activités et la conduite d'une ONG avant de lui permettre d'obtenir la personnalité morale dont elle a besoin pour fonctionner va à l'encontre des valeurs élémentaires de la protection des droits civils et politiques, et contredit en bloc les valeurs de pluralisme, d'esprit d'ouverture et de tolérance qui sous-tendent la démocratie.

121. Le droit à la liberté d'association est étroitement lié au droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'opinion et d'expression. Il devient impossible aux citoyens de défendre des droits individuels s'ils ne peuvent pas se regrouper autour de besoins et d'intérêts communs et les défendre publiquement. La liberté d'expression d'une association ne saurait être assujettie aux instructions des autorités publiques, sauf restrictions admissibles prévues dans la loi et nécessaires dans une société démocratique dans des buts clairement et strictement définis. Seuls des impératifs incontestables peuvent justifier une atteinte à l'exercice de la liberté d'association garantie par la CEDH.

122. La Commission de Venise rappelle que la République d'Azerbaïdjan, en sa qualité de partie à la Convention européenne des droits de l'homme et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est tenue de prendre des mesures pour donner effet aux droits civils et politiques qu'elle s'est engagée à garantir à toutes les personnes relevant de sa juridiction. Cette obligation a un caractère absolu et prend effet immédiatement. Son non-respect ne saurait être justifié par des considérations politiques, sociales, culturelles ou économiques internes.

123. La Commission de Venise rappelle que la manière dont une législation nationale consacre la liberté d'association et dont elle est appliquée par les autorités est révélatrice de l'état de la démocratie dans le pays concerné.

124. La Commission de Venise observe que ces conclusions sont en harmonie avec les recommandations de la Conférence des ONG, dont elle invite les autorités à tenir dûment compte aussi.

125. La Commission de Venise rappelle qu'elle demeure toute disposée à fournir son assistance aux autorités azerbaïdjanaises sur les questions touchant aux droits de l'homme.

## Annexe



CONFERENCE OF INGOs  
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU  
CONSEIL DE L'EUROPE

3 octobre 2011

---

**Recommandation sur**

**L'avis du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG concernant les amendements de 2009 à la loi azerbaïdjanaise sur les ONG et leur application**

**CONF/PLE(2011) REC4**

**Adoptée par la Commission permanente au nom de la Conférence des OING le 3 octobre 2011**

---

**La Conférence des OING du Conseil de l'Europe,**

**se félicite** de l'avis du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG concernant les modifications de 2009 à la loi azerbaïdjanaise sur les ONG et leur application ;

**prend acte** du fait que les autorités azerbaïdjanaises ont été invitées à communiquer au Conseil d'experts toute rectification factuelle jugée nécessaire et que cette communication est attendue incessamment ;

**se félicite** de l'élaboration par la Commission de Venise d'un avis relatif à la compatibilité de la législation sur les organisations non gouvernementales en Azerbaïdjan avec les normes des droits de l'homme qui sera adopté à la session d'octobre 2011 de la Commission ;

**prend note** d'un certain nombre de problèmes recensés par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG au sujet des modifications de 2009 à la loi azerbaïdjanaise sur les ONG et leur application ;

**partage** les conclusions de l'avis du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG concernant les modifications de 2009 à la loi azerbaïdjanaise sur les ONG et leur application, notamment aux paragraphes 137 à 141 :

Les amendements de 2009 inversent, à plusieurs égards importants, les initiatives prises antérieurement pour instaurer un cadre juridique propice à l'établissement et au fonctionnement des ONG et répondent aux exigences des normes internationales. C'est particulièrement vrai concernant les restrictions imposées aux activités « politiques » et « gouvernementales », le choix du nom, la faculté de fonder une association et d'y exercer des responsabilités, les règles relatives aux fonds propres pour les fondations et les bases sur lesquelles les ONG étrangères sont autorisées à fonctionner.

Outre la nature rétrograde de diverses dispositions de fond, les modifications de 2009 souffrent d'un manque de clarté dans leur formulation, incompatible avec les normes internationales qui exigent que le cadre réglementant la création et le fonctionnement des ONG soit suffisamment précis et prévisible.

Ce sont les ONG étrangères qui ont été le plus immédiatement affectées par les modifications de 2009 qui leur ont été appliqués dans des circonstances où leur effet rétroactif n'était pas clair et même avant que les principales mesures d'application aient été adoptées. En outre, elles ont été appliquées à des ONG dont il n'a jamais été prouvé qu'elles aient agi en contradiction avec la loi et la Constitution ou les intérêts légitimes de la République d'Azerbaïdjan. Cette mesure est incompatible avec les normes internationales concernant non seulement la certitude juridique mais aussi les ONG et les défenseurs des droits de l'homme.

Les modifications de 2009 aggravent encore la situation, déjà difficile, concernant la création et le fonctionnement des ONG. En outre, même lorsque les objectifs de certaines dispositions ne sont pas incompatibles avec les normes internationales, comme l'obligation de présenter des états financiers, cette obligation, dans son étendue, fait apparemment double emploi avec d'autres obligations similaires et ne prend pas en compte le caractère très divers des ONG auxquelles elle s'applique, de sorte qu'elle devient excessivement pesante.

Considérées dans leur ensemble, les modifications de 2009 non seulement rendent la loi sur les ONG moins conforme aux normes internationales mais en outre, elles le font sans mettre en évidence les problèmes à traiter. Toutefois, l'abrogation de ces modifications ne peut suffire à garantir la conformité avec les normes internationales. Il faut aussi s'assurer que les règles d'application de la loi sur les ONG répondent à l'esprit autant qu'à la lettre de ces normes. De surcroît, en supprimant les dispositions contestables qui ont été ajoutées à la loi sur les ONG, il faudrait saisir l'occasion d'établir pour les ONG un cadre réglementaire créant des conditions beaucoup plus favorables à la mise en œuvre de leurs activités qui contribuent notablement au développement de la démocratie, au respect des droits de l'homme, à l'épanouissement de la vie culturelle et au bien-être social des sociétés démocratiques.

**recommande**, en conséquence, que les autorités nationales d'Azerbaïdjan prennent des mesures appropriées pour modifier la législation ou la pratique en vigueur ;

**demande** au Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de suivre l'évolution de la situation en Azerbaïdjan et d'être prêt à donner des conseils sur la révision de la législation relative aux ONG et des pratiques administratives et judiciaires concernant la mise en œuvre de cette législation ;

**invite** le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG à présenter aussi à la société civile d'Azerbaïdjan les conclusions de son avis au sujet des modifications de 2009 à la loi azerbaïdjanaise sur les ONG, afin de soutenir les efforts de la société civile pour instaurer en Azerbaïdjan un cadre propice à ses activités ;

**demande** au Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de coopérer étroitement avec la Commission de Venise pour assurer le suivi de leurs avis respectifs.