



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE TEBIETI MÜHAFIZE CEMİYYETİ ET ISRAFILOV
c. AZERBAÏDJAN**

(Requête n° 37083/03)

ARRÊT

STRASBOURG

8 octobre 2009

DÉFINITIF

10/05/2010

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention.

En l'affaire Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan,

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

Nina Vajić, *présidente*,
Anatoly Kovler,
Elisabeth Steiner,
Khanlar Hajiyeu,
Dean Spielmann,
Sverre Erik Jebens,
Giorgio Malinverni, *juges*,

et de André Wampach, *greffier de section adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 17 septembre 2009,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 37083/03) dirigée contre la République d'Azerbaïdjan et dont une association ayant son siège à Bakou, Tebieti Mühafize Cemiyyeti (*Təbiəti Mühafizə Cəmiyyəti* – « l'association »), et un ressortissant azerbaïdjanais, M. Sabir Israfilov (l'association et M. Israfilov étant ci-après dénommés collectivement « les requérants »), ont saisi la Cour le 8 octobre 2003 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants, qui ont été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, sont représentés par M^e I. Aliyev, avocat à Bakou. Le gouvernement azerbaïdjanais (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Ç. Asgarov.

3. Les requérants alléguaient en particulier que la dissolution de l'association avait porté atteinte à leur droit à la liberté d'association garanti par l'article 11 de la Convention.

4. Par une décision du 8 novembre 2007, la Cour a déclaré la requête recevable.

5. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. L'association, aujourd'hui dissoute, était une organisation non gouvernementale (« ONG ») à but non lucratif. Elle opéra de 1995 à 2002. La requête a été introduite par son ancien président, M. Sabir Israfilov, qui est né en 1948 et réside à Bakou.

A. L'objet de l'association et son organigramme

7. L'association fut inscrite en tant que personne morale auprès du ministère de la Justice le 25 août 1995.

8. L'article 1.1 de ses statuts la définissait comme une organisation caritative indépendante, publique et bénévole conduisant ses activités conformément aux lois de la République d'Azerbaïdjan sur les associations publiques, aux autres lois applicables et à ses propres statuts.

9. Selon l'article 1.2 des statuts, l'association avait pour objet,

« (...) au vu de la crise environnementale actuelle, de développer la culture du respect de l'environnement et la sensibilisation à cette question des différentes classes de la population du pays, d'organiser un mouvement public pour la propreté de l'environnement en Azerbaïdjan, de donner un nouvel élan à la démarche de résolution effective des problèmes de protection de l'environnement, et d'œuvrer sans relâche à la promotion des mesures nécessaires à la création d'un environnement plus sain. »

10. Selon les statuts, les instances dirigeantes de l'association comprenaient le Congrès (l'assemblée générale de ses membres), le Conseil central (l'organe dirigeant, élu par l'assemblée générale pour un mandat de cinq ans), la Commission centrale de surveillance (un organe de contrôle interne élu par l'assemblée générale pour un mandat de cinq ans) et différents organes locaux. L'article 4.8 des statuts prévoyait que le Congrès, en sa qualité d'assemblée générale des membres de l'association, en était l'instance dirigeante suprême, et qu'il se réunissait tous les cinq ans.

11. Depuis la date de sa création et de son inscription sur les registres publics jusqu'au mois d'août 2002, l'association ne convoqua pas une seule fois l'assemblée générale de ses membres.

12. Il semble que le 9 juillet 1997, soit deux ans environ après l'inscription publique de l'association, le ministère de la Justice lui ait adressé une lettre dans laquelle il était indiqué qu'elle avait commis un certain nombre d'irrégularités au regard du droit interne et de ses propres statuts. Les éléments versés au dossier de l'affaire ne permettent pas d'établir précisément la teneur de cette lettre.

B. Les avertissements du ministère de la Justice

13. Le 14 août 2002, le ministère de la Justice entama une inspection des activités de l'association.

14. Le 10 septembre 2002, il lui adressa un avertissement en vertu de l'article 31.2 de la loi du 13 juin 2000 sur les organisations non gouvernementales (associations et fondations publiques), applicable au moment des faits (« la loi sur les ONG »). Dans cet avertissement, il indiquait que les activités de l'association n'étaient conformes ni à ses propres statuts ni au droit interne. Il observait également qu'elle n'avait pas convoqué ses membres en assemblée générale dans le délai de cinq ans prévu par ses propres statuts et qu'en outre, cette disposition des statuts était elle-même incompatible avec le droit interne, l'article 25.2 de la loi sur les ONG prévoyant que l'instance dirigeante suprême des associations publiques – c'est-à-dire l'assemblée générale de leurs membres – devait se réunir au moins une fois par an. Il demandait donc à l'association de prendre des mesures pour remédier à l'irrégularité constatée et de l'en informer, dans un délai de dix jours.

15. En réponse, M. Israfilov informa le ministère qu'une assemblée générale des membres de l'association s'était tenue le 26 août 2002. Il semble que cette assemblée ait notamment décidé d'établir un groupe de travail chargé de mettre les statuts de l'association en conformité avec la législation alors en vigueur.

16. Le 3 octobre 2002, après avoir examiné les documents relatifs à l'assemblée générale du 26 août 2002, le ministère de la Justice adressa à l'association un nouvel avertissement (qui constituait donc le deuxième avertissement pour l'année 2002). Il y indiquait que la convocation de l'assemblée générale du 26 août présentait de nombreuses irrégularités au regard du droit interne, notamment en ce que, premièrement, tous les membres de l'association n'avaient pas été dûment informés de la tenue de l'assemblée, de sorte que certains n'avaient pu y participer, et, deuxièmement, les différentes antennes locales de l'association n'y avaient pas été également représentées. Dans ce deuxième avertissement, le ministère notait aussi que, de manière plus générale, il était impossible de déterminer le nombre exact des adhérents de l'association et leur identité, les registres correspondants n'ayant pas été correctement tenus, que les antennes locales de l'association n'avaient pas convoqué d'assemblées locales régulières de leurs membres et que, de fait, elles fonctionnaient comme des bureaux régionaux directement gouvernés par le bureau central de manière administrative et hiérarchique, alors que dans une véritable association publique, les membres de base devaient pouvoir participer directement aux prises de décision. Le ministère donna à nouveau dix jours à l'association pour l'informer des mesures prises afin de remédier à ces irrégularités.

17. Il semble que l'association ait exprimé son désaccord avec ces conclusions dans ses lettres au ministère et qu'elle n'ait pas donné suite à ce deuxième avertissement.

18. Enfin, le 28 octobre 2002, le ministère émit un troisième avertissement. Il constata qu'il n'avait pas reçu de l'association les informations demandées dans les deux précédents avertissements, réitéra les observations y figurant, et ajouta que l'association avait également mené des activités interdites par la loi. Plus précisément, il lui reprochait d'avoir enfreint les dispositions de la législation interne (en l'espèce, la loi sur les ONG, la loi du 8 juin 1999 sur la protection de l'environnement et la loi du 15 décembre 1992 sur les activités entrepreneuriales) qui interdisaient aux associations publiques de porter atteinte aux activités des entreprises privées. A cet égard, le ministère s'exprima ainsi :

« Or, au mépris de ces exigences légales, l'association (...) tente de collecter de l'argent auprès d'organismes publics et d'organisations commerciales à titre de cotisations ; elle procède régulièrement à des inspections [illégales] dans des entreprises commerciales ; elle établit des rapports [sur le respect de l'environnement] ; et elle commet d'autres actes illégaux portant atteinte aux droits des entrepreneurs (...) »

19. Comme il l'avait fait précédemment, le ministère enjoignit à l'association de lui communiquer, dans un délai de dix jours, des informations sur les mesures qu'elle aurait prises pour remédier à la situation. Celle-ci ne réagit pas.

C. La dissolution de l'association

20. En décembre 2002, le ministère introduisit devant le tribunal de district de Yasamal une action en dissolution de l'association. Celle-ci, représentée par M. Israfilov, introduisit une action incidente, soutenant que les avertissements du ministère étaient dépourvus de fondement et de base légale.

21. Le 7 mars 2003, le tribunal de district de Yasamal rejeta l'action incidente de l'association et fit droit à l'action en dissolution introduite par le ministère.

22. Dans le cadre de l'examen de l'action introduite par le ministère, le tribunal entendit des membres de l'association et des représentants du service des inscriptions publiques des personnes morales du ministère de la Justice. Il examina les trois lettres d'avertissement émises par le ministère en 2002, la correspondance échangée entre l'association et le ministère, ainsi que six rapports internes établis par différents agents du ministère de la Justice sur les résultats de l'inspection des activités des différentes antennes locales de l'association. Selon ces rapports, la plupart des antennes inspectées n'avaient pas convoqué régulièrement leurs membres en assemblées locales ni tenu à jour correctement les registres de leurs

adhérents et des cotisations versées par ceux-ci. L'un des rapports indiquait que, selon les « informations obtenues » pendant l'inspection, l'antenne de l'association dans la région de Tovouz menait illégalement un certain nombre d'activités, notamment des inspections environnementales.

23. Sur la base de ces éléments, le tribunal conclut que, malgré un premier avertissement du 9 juillet 1997 (dont la teneur n'est pas précisée dans le jugement), l'association avait persisté de manière encore plus systématique à ne pas respecter le droit interne, ce qui avait conduit le ministère de la Justice à lui adresser les trois avertissements de 2002. Le tribunal constata que les statuts de l'association n'avaient pas été mis en conformité avec la législation interne sur les associations publiques, qui imposait à ces associations de tenir une assemblée générale de leurs membres au moins une fois par an. Il observa par ailleurs que même le délai de cinq ans pour la tenue d'assemblées générales prévu dans les statuts n'avait pas été respecté. Il considéra également que les conclusions du ministère selon lesquelles de nombreuses irrégularités entachaient l'assemblée générale du 26 août 2002 ainsi que le fonctionnement général de l'association constituaient une base suffisante pour dissoudre l'association pour non-respect systématique du droit interne.

24. En outre, toujours à partir des témoignages oraux des agents du ministère et de leurs rapports d'inspection, le tribunal jugea que l'association avait fréquemment outrepassé les limites de la portée de ses activités définies dans ses statuts et autorisées par la loi, en empiétant sur le domaine réservé des autorités compétentes de l'Etat. En particulier, il nota que des antennes locales de l'association avaient tenté de mener des inspections environnementales illégales dans les locaux de différentes entreprises publiques et privées et de leur soutirer des cotisations, qu'elles avaient établi des rapports sur le respect par ces entreprises des normes environnementales, et qu'elles avaient porté atteinte par d'autres actions encore aux activités d'entreprises commerciales. Le tribunal considéra qu'en menant de telles actions, l'association avait violé les droits d'autrui et tenté de s'approprier les pouvoirs d'une autorité publique, ce qu'elle n'était pas.

25. Le tribunal nota encore qu'en vertu de la loi sur les ONG, la délivrance de trois avertissements par le ministère de la Justice constituait un motif de dissolution d'une association lorsque celle-ci ne prenait pas de mesures pour remédier aux manquements signalés dans ses activités. En conséquence, il ordonna la dissolution de l'association.

26. Celle-ci recourut contre la décision du tribunal, soutenant que les dispositions de la loi sur les ONG étaient vagues et imprécises et qu'elles laissaient au ministère un large pouvoir discrétionnaire d'ingérence dans les activités des associations publiques et de délivrance d'avertissements pour des irrégularités même mineures dans ces activités. Elle arguait également

que les conclusions factuelles du tribunal de district de Yasamal quant à ses activités étaient erronées et n'étaient étayées par aucun élément de preuve.

27. Le 4 juillet 2003, la cour d'appel débouta l'association et confirma le jugement du tribunal de district de Yasamal.

28. Par une décision définitive du 29 octobre 2003, la Cour suprême confirma les décisions des juridictions inférieures.

29. Le certificat d'inscription publique de l'association fut révoqué et l'association fut dissoute.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. Le code civil de 2000

30. L'article 59 du code civil est ainsi libellé :

Article 59 – Dissolution d'une personne morale

« 59.2. Une personne morale peut être dissoute : (...) »

59.2.3. Sur décision de justice, si elle pratique des activités pour lesquelles elle n'a pas l'autorisation requise (licence) ou des activités interdites par la loi ou si elle commet d'autres violations graves ou répétées de la loi ou, dans le cas d'une association ou fondation publique, si elle pratique systématiquement des activités contraires à l'objet figurant dans ses statuts, ainsi que dans d'autres cas prévus par la loi.

59.3. Une demande de dissolution de la personne morale fondée sur les motifs visés à l'article 59.2 du présent code peut être introduite par l'autorité publique ou l'autorité d'auto-administration locale compétentes pour ce faire en vertu des dispositions légales (...) »

B. La loi sur les ONG

31. L'article 1 de cette loi est ainsi libellé :

Article 1 – Objet de la présente loi

« 1.1. La présente loi régit les relations relatives à la création et au fonctionnement des associations et fondations publiques.

1.2. Dans la présente loi, l'expression « organisation non gouvernementale » s'applique aux associations et fondations publiques.

1.3. La présente loi détermine les règles de création, d'activité, de réorganisation et de dissolution des organisations non gouvernementales, ainsi que leur fonctionnement, leur gestion et leurs relations avec les organes gouvernementaux.

1.4. La présente loi ne s'applique pas aux partis politiques, aux syndicats, aux organisations religieuses, aux autorités d'auto-administration locales ni aux organisations non gouvernementales régies par d'autres lois. »

32. En vertu de l'article 2, une association publique est une ONG créée à l'initiative de plusieurs personnes physiques et/ou personnes morales ayant des intérêts communs, qui s'associent pour poursuivre les objectifs énoncés dans ses statuts. Le but principal de son activité n'est pas lucratif et elle ne reverse à ses membres aucun bénéfice.

33. Le chapitre IV de la loi (articles 22 à 24) régit les questions relatives aux activités et aux biens des ONG. En particulier, l'article 22.1 prévoit que ces organisations peuvent pratiquer toute activité qui n'est pas interdite par les lois de la République d'Azerbaïdjan et qui n'est pas contraire à l'objet défini dans leurs statuts.

34. Le chapitre V (articles 25 à 27) énonce les règles de gestion des ONG. L'article 25.1 dispose que la structure interne de l'association publique, ses règles de prise de décision et de représentation, les pouvoirs de ses instances dirigeantes, leur mode de constitution et leur mandat sont fixés par ses statuts, sous réserve du respect des conditions énoncées dans la loi sur les ONG et les autres textes de loi pertinents. En particulier, l'instance dirigeante suprême de l'association publique est l'assemblée générale de ses membres. Celle-ci doit être convoquée au moins une fois par an, à l'initiative de l'organe exécutif de l'association, de l'un de ses fondateurs ou d'un tiers de ses membres (articles 25.2 à 25.3). L'assemblée générale prend notamment les décisions suivantes : 1) adoption ou modification des statuts de l'association, 2) utilisation des biens de l'association, 3) élection des autres instances dirigeantes de l'association et retrait anticipé de leur mandat, 4) approbation des rapports annuels, entre autres publications (article 25.5). Les fondateurs et les membres de l'association publique doivent être informés de la date et du lieu de l'assemblée générale au moins deux semaines à l'avance. Les statuts de l'association ne peuvent être modifiés qu'en présence d'un quorum de plus de la moitié de ses membres. Les décisions sont adoptées à la majorité des voix des membres présents. Chaque membre a une voix (article 25.6). Il est obligatoire d'établir un procès-verbal écrit de l'assemblée générale. Celui-ci doit être signé par le président et le secrétaire de l'assemblée et, si nécessaire, distribué à tous les membres (article 25.7).

35. L'article 31 est ainsi libellé :

Article 31 – Responsabilité de l'organisation non gouvernementale

« 31.1. L'organisation non gouvernementale qui ne respecte pas les règles énoncées dans la présente loi voit sa responsabilité engagée conformément aux lois de la République d'Azerbaïdjan.

31.2. Si une organisation non gouvernementale agit de manière incompatible avec l'objet de la présente loi, l'autorité exécutive compétente [le ministère de la Justice] peut lui adresser un avertissement écrit et l'instruction de remédier aux irrégularités constatées.

31.3. L'organisation non gouvernementale peut contester en justice un tel avertissement ou une telle instruction.

31.4. Si une organisation non gouvernementale reçoit, en l'espace d'un an, plus de deux avertissements écrits ou instructions lui enjoignant de remédier à des irrégularités, elle peut être dissoute sur décision de justice. »

C. Les autres dispositions légales

36. La loi du 8 juin 1999 sur la protection de l'environnement dispose notamment, en son article 4, que la surveillance et le contrôle du respect de l'environnement relèvent de la compétence des autorités publiques habilitées à cette fin. En ses articles 7 et 73, elle définit les droits et obligations des ONG dans le domaine de la protection de l'environnement. Au sens de ces dispositions, les droits des ONG consistent essentiellement à défendre par des activités civiques le respect des droits environnementaux, à encourager le débat public sur les questions environnementales et à alerter les autorités de régulation publiques compétentes sur les cas de risque environnemental ou de non-respect des normes environnementales applicables. Les droits des ONG ne comprennent pas celui de mener des inspections environnementales officielles ni de faire appliquer les normes et les règles environnementales en vigueur.

37. De même, en vertu de l'article 7 de la loi du 8 juin 1999 sur la sécurité écologique, les ONG ont notamment le droit de présenter aux autorités publiques compétentes des propositions en matière de sécurité écologique et de les alerter sur les cas de non-respect de la législation sur l'environnement, mais elles n'ont pas le droit de faire appliquer cette législation.

38. L'article 5.2 de la loi du 15 décembre 1992 sur les activités entrepreneuriales interdit aux partis politiques et aux ONG de porter atteinte aux activités entrepreneuriales.

III. LES DOCUMENTS PERTINENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

39. Dans la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, on peut lire ceci :

« (...) »

44. La personnalité juridique d'une ONG ne devrait prendre fin que par un acte volontaire de ses adhérents – ou, pour les ONG n'ayant pas d'adhérents, de son instance dirigeante – ou en cas de faillite, d'inactivité prolongée ou de faute grave.

(...)

46. Les personnes chargées des fonctions de gestion d'ONG ayant des adhérents devraient être élues ou désignées par la plus haute instance dirigeante ou par un organe auquel cette tâche aura été déléguée. Les personnes responsables de la gestion d'une ONG n'ayant pas d'adhérents devraient être nommées conformément à ses statuts.

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

48. La désignation, l'élection ou le remplacement de cadres ainsi que (...) l'admission ou l'exclusion d'adhérents devraient relever de la compétence de l'ONG concernée. (...)

(...)

67. Les activités des ONG devraient être réputées légales en l'absence de preuve contraire.

68. Les ONG peuvent être tenues de faire vérifier leurs comptes, registres et activités par un organe de contrôle lorsqu'elles ont manqué à l'obligation de rendre compte ou lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que des violations graves de la loi ont été commises ou sont sur le point de l'être.

(...)

70. 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.

(...)

72. Dans la plupart des cas, la sanction appropriée contre les ONG pour la violation des obligations juridiques qui leur sont applicables (y compris celles liées à l'acquisition de la personnalité juridique) devrait essentiellement être l'obligation de rectifier le cours de leurs affaires et/ou l'imposition d'une sanction administrative, civile ou pénale [à l'ONG] et/ou à l'encontre de toutes personnes directement responsables. Les sanctions devraient être fondées sur la législation en vigueur et respecter le principe de proportionnalité.

(...)

74. La dissolution d'une ONG (...) ne devrait être ordonné[e] que par un tribunal en cas de preuves manifestes que les motifs énumérés [au] paragraphe 44 (...) ci-dessus

ont été rencontrés. Une telle ordonnance devrait être susceptible d'un prompt recours. »

IV. LE DROIT COMPARÉ

40. L'analyse comparée des législations pertinentes de vingt-cinq des quarante-sept Etats membres du Conseil de l'Europe fait apparaître qu'une ONG peut avoir ou non des adhérents et qu'elle peut prendre diverses formes dans l'ordre juridique interne : association, fondation, trust, organisation caritative ou même entreprise. L'un des critères essentiels pour déterminer le niveau de surveillance et de contrôle auquel sera soumise l'ONG est le point de savoir si elle est juridiquement constituée et jouit donc de la personnalité morale. Normalement, les associations n'ayant pas de statuts jouissent d'une marge d'action bien plus large en matière d'autogestion, et elles ne subissent d'ingérence que si elles mènent des activités illégales ou contraires à l'ordre public. Les ONG juridiquement constituées, en revanche, sont souvent soumises à des règles plus étroites et peuvent être dissoutes ou se voir imposer d'autres sanctions en cas de non-respect des dispositions juridiques applicables.

41. Il semble que dans un certain nombre d'Etats, l'ONG puisse, dans certaines circonstances, être dissoute pour n'avoir pas respecté dans sa gestion interne les prescriptions du droit national ou, de manière plus générale, pour n'avoir pas respecté ses propres statuts. C'est le cas notamment dans les pays suivants : i) en Autriche, où une association peut être dissoute sur décision d'une autorité publique compétente, entre autres si elle sort des limites de son champ d'activité ou si elle ne respecte plus ses propres règles statutaires ; ii) en République tchèque, où les fondations, les fonds caritatifs et les groupes d'utilité publique peuvent être dissous par un tribunal en cas de manquement à leurs propres statuts ou au droit interne (toutefois, les associations ne peuvent être dissoutes pour des manquements dans leur gestion interne) ; iii) en Finlande, où le tribunal peut, à la suite d'une action introduite par l'autorité publique compétente ou par un membre de l'association en cause, dissoudre les associations qui agissent de manière foncièrement illégale ou contraire à l'objet énoncé dans leurs statuts ; iv) en Hongrie, où le tribunal peut prononcer la dissolution des organisations de la société civile qui ne sont plus en activité depuis au moins un an ou dont le nombre d'adhérents reste inférieur à un seuil déterminé par la loi ; v) en Italie, où les autorités gouvernementales compétentes peuvent dissoudre les fondations si celles-ci ne sont pas dirigées conformément à la loi et à leurs statuts ; vi) au Luxembourg, où les associations peuvent être dissoutes pour n'avoir pas respecté l'objet défini dans leurs statuts ou pour avoir gravement manqué aux règles énoncées dans leurs statuts ou dans la loi, et où les fondations peuvent être dissoutes si elles ne sont plus en mesure de répondre à l'objet pour lequel elles ont été

créées ; vii) à Malte, où les organisations de bénévoles peuvent être radiées du registre correspondant et/ou faire l'objet d'une suspension susceptible de faire cesser définitivement tout ou partie de leurs activités si elles enfreignent les dispositions de leurs statuts ou du droit interne pertinent ; viii) aux Pays-Bas, où le tribunal régional peut dissoudre, notamment, les associations et les fondations qui agissent de manière contraire à leurs statuts ou dont les statuts ne répondent pas aux critères légaux ; ix) en Pologne, où les tribunaux peuvent, si l'association agit contrairement à la loi ou à ses propres statuts, ordonner sa dissolution ; x) en Roumanie, où le droit pertinent prévoit que lorsqu'une association ne convoque pas son assemblée générale ou son conseil de direction pendant plus d'un an, elle est dissoute de plein droit ; xi) en Russie, où les associations peuvent être dissoutes si elles commettent des violations graves et répétées du droit interne applicable ; xii) en Slovaquie, où les tribunaux peuvent décider de dissoudre les organisations à but non lucratif, les fondations, les fonds caritatifs et les associations qui contreviennent dans leur gestion interne aux dispositions du droit national applicable ; et xiii) en Turquie, où le code civil dispose que les associations peuvent être dissoutes, notamment, pour n'avoir pas mis en place les organes internes prévus par la loi, tenu leur première assemblée générale dans les délais légaux ou convoqué leurs assemblées générales à intervalles réguliers.

42. Dans un certain nombre d'autres Etats membres, les ONG peuvent faire l'objet d'une dissolution non choisie si elles ne conduisent pas leur gestion interne conformément aux prescriptions du droit national ou de leurs propres statuts (les autorités peuvent par ailleurs dissoudre les ONG qui pratiquent des activités illégales ou dont les buts ou les actes sont contraires à l'ordre public). Ces Etats sont les suivants : Allemagne, Bulgarie, Espagne, Estonie, France, Irlande, Lettonie, Portugal, Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), Slovénie, Suède et Ukraine.

43. Les autres sanctions (hormis la dissolution non choisie) qui peuvent être imposées à une ONG pour différents types d'irrégularités sont les suivantes : i) amendes (Autriche, Malte, Russie, Slovaquie, Slovénie, Turquie et Ukraine) ; ii) suspension des activités (Finlande, Hongrie, Malte, Russie, Slovaquie, Turquie et Ukraine) ; iii) invalidité des décisions prises en violation des règles de l'organisation elle-même ou du droit interne applicable (Estonie, Hongrie, Italie, Lettonie et Pologne) ; iv) destitution des administrateurs (Italie et, pour les fondations, Luxembourg) ; et v) radiation d'un registre et retrait de privilèges notamment d'ordre fiscal (Bulgarie, Espagne, Irlande, Portugal et, au Royaume-Uni, Angleterre et pays de Galles (perte de la qualité d'organisation caritative)).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

44. Les requérants soutiennent que la dissolution forcée de l'association a emporté violation dans leur chef du droit à la liberté d'association garanti par l'article 11 de la Convention, qui est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et 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'Etat. »

A. Thèses des parties

45. Le Gouvernement soutient que l'atteinte portée à la liberté d'association des requérants était prescrite par le droit interne et que celui-ci était accessible et prévisible. Selon lui, les actes et omissions de l'association qui ont amené le ministère de la Justice à lui adresser des avertissements avaient clairement enfreint les prescriptions légales applicables aux personnes morales menant des activités non commerciales, catégorie dont relevaient les associations publiques. La possibilité de dissoudre une association pour de telles irrégularités aurait aussi été prévue en droit interne et prévisible par les intéressés. A cet égard, le Gouvernement indique qu'au moment des faits, la seule sanction disponible en droit interne lorsqu'une association persistait à ne pas mettre ses activités en conformité avec la législation après avoir reçu au moins trois avertissements du ministère de la Justice en une année civile était la dissolution forcée.

46. Selon le Gouvernement, l'ingérence poursuivait le but légitime de protéger les droits et libertés d'autrui, en particulier les droits des membres de l'association, qui avaient été empêchés de participer à sa gestion, ainsi que les droits des tiers lésés par ses activités illicites.

47. Enfin, cette ingérence aurait été nécessaire dans une société démocratique. Les activités de l'association auraient enfreint le droit interne pendant une période prolongée (au moins depuis l'émission, en 1997, du premier avertissement) et, malgré plusieurs avertissements, elle n'aurait pris

pendant cette période aucune mesure visant à remédier à la situation. Pareilles circonstances constitueraient un « besoin social impérieux » justifiant l'ingérence dans les droits des requérants.

48. Les requérants soutiennent pour leur part que l'ingérence n'était pas prévue par la loi. Ils arguent que la loi du 13 juin 2000 sur les organisations non gouvernementales (associations et fondations publiques) (« la loi sur les ONG »), qu'ils estiment vague et imprécise, laissait au ministère de la Justice toute latitude pour adresser des avertissements à des associations publiques, dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire illimité dont la portée n'était pas clairement précisée. Le ministère aurait ainsi pu demander la dissolution d'une association pour tout élément, même relativement mineur, qu'il estimait aller à l'encontre des prescriptions de cette loi. Celle-ci n'aurait donc pas été libellée de façon suffisamment précise pour laisser une possibilité raisonnable de prévoir quelles seraient les actions ou omissions susceptibles de donner lieu à la dissolution forcée de l'association.

49. Les requérants soutiennent que les allégations du ministère de la Justice selon lesquelles la gestion de l'association n'aurait pas respecté les prescriptions légales sont dénuées de fondement. En particulier, l'assemblée générale aurait été convoquée le 26 août 2002. Elle se serait tenue conformément aux règles posées par les statuts de l'association et par le droit interne. Tous les adhérents en auraient été dûment informés à l'avance, et leur droit de participer à la gestion de l'association aurait ainsi été respecté. Quant à l'allégation du ministère selon laquelle les antennes locales de l'association n'auraient pas été représentées de manière égale, les requérants considèrent qu'elle est sans fondement et insensée, car les différentes antennes ne comptaient pas le même nombre d'adhérents, et il aurait donc été impossible d'assurer une représentation égale.

50. Les requérants arguent encore que les autres accusations portées contre l'association (commission d'actes illicites et contraires à l'objet principal de son activité) sont totalement dénuées de fondement et ne sont corroborées par aucun élément. Ni le ministère de la Justice ni les juridictions internes n'auraient jamais mentionné d'entreprises ou de personnes dont les droits auraient été lésés par les activités prétendument illicites de l'association. Aucun tiers ne se serait plaint qu'elle l'ait approché afin de collecter illégalement des fonds « à titre de cotisation » ou qu'elle ait mené des « inspections » environnementales illégales dans son entreprise. Il n'aurait pas non plus été démontré que des personnes affiliées à l'association aient mené de telles activités. En outre, alors que ces activités étaient pénalement répréhensibles en droit interne, aucun membre de l'association ou personne affiliée à elle n'aurait jamais été accusé d'une quelconque infraction pénale relativement aux faits allégués.

51. En conclusion, les requérants considèrent que l'ordonnance de dissolution était arbitraire car aucun motif impérieux ne justifiait pareille

atteinte à leur liberté d'association. Selon eux, même si l'association avait commis certaines irrégularités par rapport aux règles relatives à la gestion interne des associations publiques, l'ingérence était en l'espèce disproportionnée par rapport aux objectifs visés et, dès lors, elle n'était pas nécessaire dans une société démocratique.

B. Appréciation de la Cour

1. Les principes généraux de la jurisprudence de la Cour en matière de liberté d'association

52. Le droit d'établir une association constitue un élément inhérent au droit qu'énonce l'article 11 de la Convention. 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. 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. Assurément, les Etats disposent d'un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la 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 (*Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 10 juillet 1998, § 40, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-IV).

53. Si, dans le contexte de l'article 11, la Cour a souvent mentionné le rôle essentiel joué par les partis politiques pour le maintien du pluralisme et de la démocratie, les associations créées à d'autres fins sont également importantes pour le bon fonctionnement de la démocratie. En effet, le pluralisme repose aussi sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses, et des idées et concepts artistiques, littéraires et socioéconomiques. Une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale. Il est tout naturel, lorsqu'une société civile fonctionne correctement, que les citoyens participent dans une large mesure au processus démocratique par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler avec d'autres et poursuivre de concert des buts communs (*Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, § 92, CEDH 2004-I, *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, n° 72881/01, § 61, CEDH 2006-XI, et *Zhechev c. Bulgarie*, n° 57045/00, § 35, 21 juin 2007).

2. Sur l'existence d'une ingérence

54. Les parties s'accordent à reconnaître que la dissolution de l'association a constitué une ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit à la liberté d'association. C'est également l'avis de la Cour.

3. Sur le caractère justifié de l'ingérence

55. Pareille ingérence enfreint l'article 11, sauf si elle était « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

a) « Prévues par la loi »

56. Les mots « prévues par la loi » figurant aux articles 8 à 11 de la Convention veulent d'abord que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais ils ont trait aussi à la qualité de la loi en question : ils exigent l'accessibilité de celle-ci aux personnes concernées et une formulation assez précise pour leur permettre – en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés – de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (voir, parmi bien d'autres arrêts, *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, § 30, CEDH 2004-I).

57. Pour répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (voir, parmi bien d'autres arrêts, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 84, CEDH 2000-XI).

58. Il n'est cependant pas possible d'atteindre une rigueur absolue dans la rédaction des lois et, inévitablement, un certain nombre d'entre elles contiennent des formulations plus ou moins vagues. Le niveau de précision de la législation interne dépend dans une large mesure du contenu de l'instrument en question et du domaine qu'il est censé couvrir (*Hashman et Harrup c. Royaume-Uni* [GC], n° 25594/94, § 31, CEDH 1999-VIII).

59. Les requérants ne contestent ni l'existence en droit interne d'une base pour la sanction imposée (l'article 31 de la loi sur les ONG) ni l'accessibilité de la loi en question. Ils considèrent cependant que cette loi ne répondait pas au critère de « qualité de la loi » car elle était trop vague pour que l'on pût en prévoir les conséquences.

60. L'article 31.4 de la loi sur les ONG prévoyait la possibilité de dissoudre par une décision de justice les associations qui avaient reçu, en une année, plus de deux avertissements écrits de l'autorité de contrôle (le

ministère de la Justice). La Cour admet donc que la sanction infligée à l'association avait une base claire en droit interne, à savoir une loi, qui était accessible.

61. Elle observe toutefois, en ce qui concerne la prévisibilité, que les dispositions de la loi sur les ONG ne précisait pas clairement quels étaient les éléments susceptibles de donner lieu à un avertissement du ministère de la Justice et, à terme, à la dissolution de l'association. Les ONG, y compris les associations publiques, dont les activités étaient jugées « incompatibles avec l'objet » de cette loi pouvaient, en vertu de son article 31.2, se voir délivrer des avertissements par le ministère de la Justice. En vertu de l'article 1, cet « objet » consistait notamment à déterminer les règles et principes de création et de gestion des associations publiques ainsi que la portée de leurs activités. Il semble que cette définition pouvait s'appliquer à un ensemble illimité de questions liées à l'existence et à l'activité des associations.

62. La Cour considère comme les requérants que les dispositions ci-dessus sont formulées en termes plutôt généraux et peuvent donner lieu à une interprétation extensive. Le Gouvernement n'a pas cité d'exemples de jurisprudence interne qui en aurait fourni une interprétation précise. Il semble donc que la loi sur les ONG ait laissé au ministère de la Justice une latitude plutôt étendue pour intervenir dans toute question liée à l'existence des associations, et que celles-ci aient donc difficilement pu prévoir quelles activités exactement le ministère serait susceptible de juger « incompatibles avec l'objet » de cette loi.

63. Cette situation s'est trouvée accentuée par le fait que la dissolution non choisie était la seule sanction disponible en droit interne à l'égard des associations pratiquant des activités « incompatibles avec l'objet » de la loi sur les ONG. De l'avis de la Cour, cette mesure constitue la sanction la plus radicale pour une association et, à ce titre, elle ne devrait être appliquée que dans des circonstances exceptionnelles faisant apparaître un comportement grave. Le droit interne aurait donc dû délimiter plus précisément les circonstances dans lesquelles cette sanction devait être appliquée.

64. La Cour note également que la loi sur les ONG n'énonçait aucune règle précise quant à la portée et à l'étendue du pouvoir d'intervention du ministère de la Justice dans la gestion interne et les activités des associations et qu'elle ne prévoyait pas de garanties minimales relatives, entre autres, à la procédure de conduite des inspections du ministère ou au délai accordé aux associations publiques pour remédier aux éventuels manquements détectés (voir également le paragraphe 77 ci-dessous). De telles dispositions auraient permis d'écarter de manière suffisante le risque d'abus et d'arbitraire.

65. Ces considérations, en elles-mêmes, tendent à démontrer que les dispositions de la loi sur les ONG ne répondaient pas au critère de « qualité de la loi », ce qui suffirait à conclure à une violation de l'article 11 au motif

que l'ingérence n'était pas prévue par la loi. La Cour observe cependant qu'en l'espèce, ces questions sont étroitement liées à celle, plus large, de la nécessité, dans une société démocratique, de l'ingérence litigieuse. Elle considère que, dans les circonstances de la présente espèce, le respect des droits de l'homme lui commande d'examiner également cette dernière question. En conséquence, et compte tenu de l'analyse qu'elle développe aux paragraphes 70 à 91 ci-dessous, elle ne juge pas nécessaire de trancher la question de savoir si le libellé des dispositions pertinentes de la loi sur les ONG répondait au critère de « qualité de la loi » au sens de l'article 11 § 2 de la Convention.

b) But légitime

66. Aux fins de l'analyse de l'affaire, la Cour est disposée à admettre l'argument du Gouvernement selon lequel l'ingérence litigieuse avait pour but de « protéger les droits et libertés d'autrui ».

c) « Nécessaire dans une société démocratique »

i. Principes généraux

67. La Cour rappelle que les exceptions à la liberté d'association appellent une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant les justifier. Toute atteinte à cette liberté doit répondre à un « besoin social impérieux », et la notion de nécessité n'a pas la souplesse d'expressions telles que « utile » ou « souhaitable ». Pour juger de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11 § 2, les Etats ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite, laquelle se double d'un contrôle européen rigoureux portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, y compris celles d'une juridiction indépendante (voir, parmi d'autres arrêts, *Gorzelik et autres*, précité, § 95, et *Sidiropoulos et autres*, précité, § 40).

68. Lorsqu'elle exerce son contrôle, la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés par la Convention et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (*ibidem* ; voir également *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, § 47,

Recueil 1998-I, et *Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie*, n° 59491/00, § 62, 19 janvier 2006).

ii. Application de ces principes en l'espèce

69. La Cour note que les autorités internes, de même que le Gouvernement dans ses observations, ont invoqué deux groupes d'arguments pour justifier l'ingérence litigieuse (paragraphe 23-24 ci-dessus). Elle examinera donc ces arguments tour à tour.

α) Non-respect des prescriptions légales en matière de gestion interne

70. Le ministère de la Justice et les juridictions internes ont justifié la dissolution par ce motif, en considérant notamment que l'association n'avait pas tenu à jour les registres de ses adhérents, que ceux-ci n'avaient pas été convoqués en assemblée générale pendant environ sept ans et qu'ils n'avaient pas été représentés de manière égale à l'assemblée générale finalement convoquée le 26 août 2002.

71. Il n'est pas contesté en l'espèce que pendant sept ans environ, d'août 1995 à août 2002, l'association n'a pas convoqué d'assemblée générale de ses membres. Elle n'a donc respecté ni les règles énoncées dans ses propres statuts, qui prévoyaient la convocation de l'assemblée générale au moins une fois tous les cinq ans, ni le droit interne, en vertu duquel l'assemblée générale devait être convoquée au moins une fois par an. Cependant, la situation est bien moins nette en ce qui concerne les autres arguments avancés quant au respect des prescriptions légales.

72. En règle générale, la Cour admet que, dans certains cas de non-respect par une association des formalités juridiques raisonnables dont elle doit s'acquitter quant à sa création, son fonctionnement et son organigramme, la marge d'appréciation des Etats peut comprendre le droit de porter atteinte – sous réserve que celle-ci reste proportionnée – à la liberté d'association (voir, *mutatis mutandis*, *Ertan et autres c. Turquie* (déc.), n° 57898/00, 21 mars 2006). A cet égard, la Cour note que, en droit national des sociétés, la liberté d'association des personnes privées n'interdit pas aux Etats de poser dans leur législation des règles et des obligations en matière de direction et de gestion sociales et d'en vérifier le respect par les personnes morales. De fait, le droit interne de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe pose, à des degrés variables, de telles règles et obligations (paragraphe 40 à 43 ci-dessus). La Cour ne considère pas comme un problème en soi le fait que le droit azerbaïdjanais prévoie, quant à la structure des différentes personnes morales, un certain nombre d'exigences de forme (qui s'accompagnent de règles relatives à la gestion interne) que toute association doit respecter pour pouvoir être inscrite sur les registres publics en tant qu'organisation à but non lucratif.

73. En conséquence, l'exigence de forme qui impose aux associations publiques un certain nombre d'obligations quant à leurs instances

dirigeantes et, plus particulièrement, celle de convoquer régulièrement leurs membres en assemblée générale ne constitue pas en soi, aux yeux de la Cour, une atteinte excessive à la liberté d'association. Cette exigence a notamment pour rôle de protéger le droit des membres de l'association de participer directement à sa gestion et à ses activités. De même que d'autres règles relatives aux droits des adhérents et aux mécanismes de gestion et de contrôle internes, elle est normalement destinée à prévenir tout risque d'abus du statut juridique d'organisation non commerciale et des privilèges économiques qui y sont associés.

74. La Cour en vient aux circonstances particulières de l'espèce. Elle juge nécessaire de déterminer si les conclusions des autorités quant au non-respect allégué des obligations légales en matière de gestion interne sont fondées et, en tant que telles, suffisantes pour justifier la sanction imposée. A l'issue de cet examen, elle n'est pas convaincue qu'aient existé des motifs impérieux justifiant l'ingérence en question et que celle-ci ait été proportionnée au but légitime poursuivi, et ce pour les raisons suivantes.

75. La Cour souligne d'emblée qu'effectivement, en ne convoquant pas ses membres en assemblée générale pendant environ sept ans, l'association a fait preuve d'une négligence coupable et a enfreint non seulement le droit interne, mais encore ses propres statuts. En outre, au moment de sa dissolution, elle n'avait même pas mis ses statuts en conformité avec les exigences légales de base applicables en vertu de la loi sur les ONG, qui était alors en vigueur depuis environ deux ans. Par ces irrégularités, elle s'exposait à l'évidence à des sanctions. En conséquence, à la lumière des considérations exposées aux paragraphes 72 à 74 ci-dessus, la Cour ne peut reprocher aux autorités internes d'avoir réagi à ces irrégularités et d'avoir fait respecter les exigences de forme fondamentales du droit interne en matière de gestion des personnes morales.

76. Néanmoins, il ne faut pas oublier, au moment d'apprécier le caractère justifié et proportionné de la décision subséquente des autorités d'appliquer la sanction de la dissolution forcée, que l'association a bien tenté de remédier au problème en convoquant une assemblée générale le 26 août 2002, avant même le premier avertissement du ministère de la Justice, en date du 10 septembre de la même année. Il aurait fallu tenir dûment compte de cette intention au moment de décider de la nécessité de l'ingérence dans les droits de l'association, et laisser à celle-ci une possibilité réelle de redresser le cours de ses affaires avant d'en arriver à la dissolution.

77. Si la Cour a admis qu'à l'origine, les autorités avaient réagi correctement au non-respect de l'obligation de convoquer une assemblée générale une fois par an, elle observe qu'ensuite, l'essentiel des accusations portées contre l'association s'est déplacé vers d'autres « irrégularités ». En particulier, une fois informé de la tenue, le 26 août 2002, de l'assemblée générale, le ministère de la Justice a douté de la « régularité » de cette

assemblée et a fait suivre son premier avertissement de deux autres, dans un laps de temps relativement bref, en ne laissant à chaque fois à l'association que dix jours pour prendre les mesures nécessaires afin de réparer les irrégularités alléguées. La Cour note, premièrement, que ces délais de dix jours semblent avoir été fixés arbitrairement. Ce problème vient du pouvoir discrétionnaire illimité laissé au ministère à cet égard par la loi sur les ONG (paragraphe 64 ci-dessus). Deuxièmement, les lettres d'avertissement n'expliquaient pas ce que devait faire l'association exactement pour que les mesures qu'elle prendrait soient jugées acceptables par le ministère. Eu égard à la nature des remarques figurant dans les avertissements, on peut supposer qu'elle était censée convoquer une nouvelle assemblée générale. Or, en droit interne, une telle mesure prenait au moins deux semaines (paragraphe 34 ci-dessus). En pareilles circonstances, on voit mal comment l'association aurait pu éliminer les « irrégularités » qui lui étaient reprochées dans le délai de dix jours fixé par le ministère. Ce constat soulève un doute légitime quant au point de savoir s'il a été laissé à l'association une possibilité réelle de redresser la situation avant d'être confrontée à la sanction de la dissolution.

78. Dans les deuxième et troisième avertissements, il était indiqué, en termes généraux, que tous les membres de l'association n'avaient pas été dûment informés de l'assemblée générale du 26 août 2002, que ses antennes locales n'y avaient pas été également représentées et que les registres des adhérents n'étaient pas bien tenus. La Cour peine à voir en quoi il était justifié que le ministère de la Justice s'ingère à ce point dans le fonctionnement interne de l'association, particulièrement en l'absence de plainte de ses membres à ce sujet. Par exemple, il ne semble pas que le droit interne régissait directement la représentation des antennes locales. La Cour considère qu'il devrait revenir aux associations elles-mêmes de déterminer la manière dont leurs branches ou leurs membres sont représentés dans leurs instances dirigeantes centrales. De même, il devrait appartenir en premier lieu aux associations et à leurs membres, et non aux autorités publiques, de veiller à ce que les formalités de ce type soient respectées conformément aux statuts associatifs. De l'avis de la Cour, si l'Etat peut leur imposer un certain nombre d'obligations de base quant au rôle et à la structure de leurs instances dirigeantes (paragraphe 73 ci-dessus), il ne devrait pas intervenir dans le fonctionnement organisationnel interne des associations au point de vérifier qu'elles respectent chacune des formalités prévues dans leurs statuts.

79. La Cour observe encore que, si le ministère de la Justice était investi de l'autorité d'engager une action en dissolution de l'association, c'était aux juridictions internes qu'il appartenait de décider s'il était justifié d'appliquer cette sanction. Celles-ci devaient donc justifier leur décision par des motifs pertinents et suffisants (paragraphe 68 ci-dessus). En l'espèce, elles étaient donc tenues, d'abord et avant tout, de vérifier le bien-fondé des allégations

portées contre l'association par le ministère de la Justice – or elles ne l'ont pas fait. Il semble que les seuls éléments concrets qu'elles aient examinés étaient les observations des parties, la correspondance échangée entre l'association et le ministère de la Justice et les rapports des agents du ministère sur les résultats de leur inspection des activités de l'association. Après avoir entendu les parties, les juges se sont fondés sur les conclusions des agents du ministère de la Justice, qu'ils ont acceptées comme des faits véridiques sans procéder à une enquête judiciaire indépendante. En particulier, rien dans les décisions de justice internes n'indique que les juges aient tenté d'apprécier le bien-fondé des conclusions factuelles du ministère en examinant eux-mêmes des éléments tels que le procès-verbal de l'assemblée générale du 26 août 2002, les registres des adhérents de l'association, les documents relatifs à l'organigramme de ses antennes locales, etc.

80. Compte tenu de ce qui précède, la Cour considère que, même s'il n'est pas contesté que pendant sept ans environ, l'association n'a pas respecté l'obligation légale de convoquer régulièrement ses membres en assemblée générale, les autorités n'ont pas tenu dûment compte de sa tentative de remédier au problème en convoquant une assemblée générale le 26 août 2002. Quant aux autres irrégularités attribuées à l'association (relativement à l'assemblée générale du 26 août 2002, à la tenue des registres des adhérents, etc.), ni les autorités internes ni le Gouvernement dans ses observations devant la Cour n'ont été à même de prouver par des éléments solides qu'elles avaient bien été commises ni qu'elles constituaient un motif impérieux justifiant l'ingérence litigieuse.

81. Il s'ensuit que le motif avancé par les autorités nationales pour justifier l'ingérence litigieuse, à savoir le non-respect par l'association des règles du droit national relatives à la gestion interne, n'était pas pertinent et suffisant. Dans ces conditions, la Cour considère que l'Etat défendeur n'a pas démontré que l'ingérence litigieuse répondait à un besoin social impérieux.

82. En outre, l'ingérence ne répondait pas au critère de « proportionnalité ». A cet égard, la Cour considère qu'il y a lieu de tenir compte de la nature et de la sévérité de la sanction infligée pour apprécier la proportionnalité de l'ingérence (voir, *mutatis mutandis*, *Mahmoudov et Agazade c. Azerbaïdjan*, n° 35877/04, § 48, 18 décembre 2008). En l'espèce, la dissolution forcée était la seule sanction disponible en droit interne lorsqu'une association publique ne respectait pas les prescriptions de la loi sur les ONG, et elle pouvait donc être appliquée sans distinction quel que soit le degré de gravité de l'irrégularité commise. La Cour considère que le simple non-respect de certaines obligations légales en matière de gestion interne des ONG ne peut être considéré comme une faute suffisamment grave pour justifier la dissolution pure et simple de l'organisation concernée. En conséquence, à supposer même que

l'ingérence ait reposé sur des motifs impérieux, la Cour considère que la dissolution immédiate et définitive de l'association constituait une mesure radicale disproportionnée par rapport au but légitime poursuivi. La création en droit interne de sanctions alternatives moins extrêmes telles qu'une amende ou un retrait des avantages fiscaux (voir, au paragraphe 43 ci-dessus, des exemples des sanctions alternatives existantes dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe) permettrait d'obtenir plus de souplesse et de choisir des sanctions plus proportionnées.

83. En bref, la Cour juge que l'ordonnance de dissolution de l'association fondée sur le non-respect allégué de certaines exigences du droit national relatives à la gestion interne des ONG n'était pas justifiée par des motifs impérieux et était disproportionnée au but légitime poursuivi.

β) « Activités interdites par la loi »

84. Le ministère de la Justice et les juridictions internes ont invoqué ce motif de dissolution en considérant que l'association pratiquait des activités interdites aux organisations non commerciales. En particulier, ils l'ont accusée d'avoir tenté de collecter de l'argent auprès d'organismes publics et d'organisations commerciales à titre de cotisations, d'avoir procédé à des inspections illégales dans différentes organisations, et d'avoir commis « d'autres actes illégaux portant atteinte aux droits des entrepreneurs » (paragraphe 18 et 24 ci-dessus).

85. La Cour observe d'emblée que, bien qu'il semble qu'au moins certaines de ces allégations, si elles étaient prouvées, engageraient la responsabilité pénale des dirigeants de l'association ou de ceux de ses membres impliqués dans les infractions alléguées, il n'a jamais été engagé de poursuites pénales relativement aux faits allégués. On peut en déduire que les conclusions des autorités à cet égard n'étaient pas étayées par des éléments solides.

86. La Cour note encore que le ministère de la Justice n'a fourni d'éléments précis de nature à prouver ses allégations ni dans son troisième avertissement, où il accusait l'association d'avoir mené des activités illégales, ni dans les observations qu'il a présentées devant les juridictions internes dans le cadre de son action en dissolution. De plus, les allégations elles-mêmes étaient extrêmement vagues, elles étaient formulées en termes succincts, et elles ne précisaient pas quelles étaient exactement les activités illégales en question.

87. Les juridictions internes ont accepté d'emblée la véracité de ces allégations, sans procéder à une enquête judiciaire indépendante ni examiner la moindre preuve directe des faits allégués. Le tribunal de district de Yasamal a seulement tenu compte de la teneur de la troisième lettre d'avertissement du ministère, entendu le chef du service des inscriptions publiques des personnes morales du ministère (qui n'a fait que répéter le contenu de la troisième lettre d'avertissement) et examiné un rapport

d'inspection interne établi par un agent du ministère de la Justice, qui indiquait, en termes très succincts, que l'antenne de l'association dans la région de Tovouz se livrait à certaines activités illégales (paragraphe 22 ci-dessus *in fine*).

88. Or, il n'a été précisé ni dans les dépositions des agents du ministère de la Justice ni dans la décision du tribunal de district de Yasamal qui (c'est-à-dire quelle personne affiliée à l'association) avait tenté illégalement de collecter de l'argent à titre de cotisation, quand exactement ces tentatives avaient eu lieu, et auprès de quel organisme public ou de quelle organisation commerciale des sommes avaient été illégalement collectées. Aucune victime ni aucun témoin directs de tels agissements n'ont été entendus par le tribunal, aucune plainte écrite n'a été examinée et aucune autre preuve directe n'a été produite. De même, il n'a été produit ni examiné aucun élément susceptible d'indiquer exactement quand, par quels individus directement responsables, et auprès de quelles organisations les « inspections illégales » alléguées auraient eu lieu. Enfin, il n'a pas été expliqué ce que signifiait exactement « d'autres actes illégaux portant atteinte aux droits des entrepreneurs ».

89. En d'autres termes, les allégations selon lesquelles l'association aurait mené des « activités interdites par la loi » n'ont pas été prouvées. Dans ces conditions, la Cour est d'avis que la dissolution décidée par les juridictions internes sur ce fondement est tout simplement arbitraire.

90. Le Gouvernement n'a pas non plus fourni la moindre explication quant aux détails des activités illégales prétendument commises par l'association, ni la moindre preuve de telles activités.

91. La Cour considère donc que ni les autorités internes ni le Gouvernement n'ont justifié la dissolution de l'association pour ce motif.

γ) Conclusion

92. Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut que l'ingérence litigieuse n'était pas « nécessaire dans une société démocratique ». Partant, il y a eu violation de l'article 11 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

93. Les requérants soutiennent que les conclusions des juridictions internes ne reposent pas sur des éléments suffisants. L'article 6 § 1 est ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

94. Compte tenu de son analyse relative à la violation de l'article 11 de la Convention, la Cour considère qu'il n'est pas nécessaire d'examiner séparément les mêmes arguments ou des arguments semblables sous l'angle de l'article 6 § 1 (comparer *Linkov c. République tchèque*, n° 10504/03, § 50, 7 décembre 2006 et *Tunceli Kültür ve Dayanışma Derneği c. Turquie*, n° 61353/00, § 37, 10 octobre 2006).

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

95. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

1. Dommage matériel

96. Les requérants demandent 100 000 euros (EUR) pour dommage matériel, arguant que l'association, ayant été dissoute, ne peut plus recevoir d'aides ni de dons depuis plusieurs années.

97. Le Gouvernement observe que les requérants n'ont communiqué aucun document justificatif à l'appui de cette demande.

98. La Cour note que la somme demandée ne correspond qu'à un chiffrage hypothétique issu d'une simple estimation des requérants qui n'est étayée par aucun élément ou argument convaincant. Dans ces conditions, elle ne peut spéculer sur le montant des contributions que l'association aurait éventuellement reçues si elle n'avait pas été dissoute. Elle rejette donc la demande formulée au titre du dommage matériel.

2. Dommage moral

99. Les requérants demandent 20 000 EUR pour le dommage moral qu'ils estiment avoir subi du fait de la dissolution de l'association.

100. Le Gouvernement considère que cette somme est injustifiée et que le constat d'une violation constituerait en soi une réparation suffisante pour le dommage moral éventuellement subi.

101. La Cour juge que la dissolution de l'association a dû être source pour ses fondateurs et pour ses membres d'un dommage moral qui ne peut être réparé par le simple constat d'une violation. Statuant en équité, elle octroie à l'association la somme de 8 000 EUR pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme, qui sera

versée à M. Sabir Israfilov, lequel aura la charge de la remettre à l'association.

B. Frais et dépens

102. Les requérants demandent 2 050 EUR pour les frais de justice qu'ils ont engagés dans le cadre de la procédure interne, 2 315 EUR pour ceux qu'ils ont engagés dans le cadre de la procédure devant la Cour, et 750 EUR pour les frais de traduction. A l'appui de ces demandes, ils joignent deux contrats de services juridiques fournis par M^e Aliyev, et un contrat de services de traduction. Tous ces contrats stipulent que les sommes dues seront payables si la Cour constate une violation des droits des requérants.

103. Le Gouvernement considère que ces demandes sont injustifiées car les sommes demandées n'ont pas été payées par les requérants et ne sont donc pas réelles.

104. Selon la jurisprudence constante de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux (*Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)* (article 50), 6 novembre 1980, § 23, série A n° 38).

105. La Cour note qu'à l'appui de la part de leur demande correspondant aux frais de justice engagés dans le cadre de la procédure interne, les requérants ont présenté un contrat censé démontrer que M^e Aliyev avait fourni des conseils juridiques à l'association ou l'avait représentée dans le cadre de la procédure interne. Cependant, au vu des éléments du dossier (y compris les décisions des juridictions internes et les recours formés par l'association), elle observe que devant les juridictions ordinaires, l'association n'était représentée ni par M^e Aliyev ni par un autre avocat. Il n'y a donc pas lieu d'accorder cette partie de la demande. M^e Aliyev n'a représenté l'association qu'ultérieurement, en vue d'obtenir l'examen de l'affaire par la Cour constitutionnelle. Or le recours constitutionnel n'était pas une voie de droit que les requérants étaient tenus d'exercer aux fins de l'épuisement des recours internes (voir par exemple *Ismayilov c. Azerbaïdjan*, n° 4439/04, §§ 39-40, 17 janvier 2008). La Cour considère donc que les frais engagés dans ce cadre n'étaient pas « nécessaires ». Pour ces motifs, elle rejette la demande formulée par les requérants au titre des frais de justice engagés dans le cadre de la procédure interne.

106. En ce qui concerne les frais engagés dans le cadre de la procédure devant elle, la Cour note qu'en vertu du contrat de services juridiques passé avec M^e Aliyev, le travail réalisé par l'avocat et les frais correspondants étaient divisés en différents stades. Le contrat prévoyait notamment les sommes devant être versées à l'avocat pour les « démarches aux fins du règlement amiable », l'« assistance dans le cadre des négociations du

règlement amiable » et la « participation aux audiences ». Etant donné qu'il n'y a eu en l'espèce ni proposition officielle de règlement amiable ni audience, la part de la somme totale correspondant à cette portion des frais d'avocat doit être rejetée. En ce qui concerne le reste de la demande, la Cour note que, bien que les requérants n'aient pas encore versé les sommes correspondantes, ils sont tenus par une obligation contractuelle envers M^e Aliyev de les lui payer. En conséquence, dans la mesure où celui-ci est fondé à exiger le paiement de ses honoraires en vertu du contrat, les frais correspondants sont bien « réels ».

107. De même, les requérants sont tenus par une obligation contractuelle de régler les frais de traduction. Cependant, eu égard au nombre total de documents traduits en l'espèce, la Cour considère que la demande présentée au titre de ce chef de dépenses est excessive et qu'il convient donc de n'octroyer qu'une partie de la somme demandée.

108. Compte tenu de ce qui précède, la Cour octroie aux requérants un montant total de 2 000 EUR au titre des frais et dépens, moins les 850 EUR déjà versés par le Conseil de l'Europe au titre de l'assistance judiciaire, plus tout montant pouvant être dû par les requérants sur cette somme à titre d'impôt.

C. Intérêts moratoires

109. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;
2. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner séparément le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir en nouveaux manats azerbaïdjanaï au taux applicable à la date du règlement :

- i. 8 000 EUR (huit mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral,
 - ii. 2 000 EUR (deux mille euros), moins les 850 EUR (huit cent cinquante euros) déjà versés au titre de l'assistance judiciaire, plus tout montant pouvant être dû par les requérants sur cette somme à titre d'impôt, au titre des frais et dépens ;
- b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 8 octobre 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

André Wampach
Greffier adjoint

Nina Vajić
Présidente