



Strasbourg, le 6 juillet 2021

CDL-AD(2021)023cor

Avis n° 1028/2021

Or. angl.

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

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

TURQUIE

AVIS

**SUR LA COMPATIBILITÉ AVEC LES NORMES INTERNATIONALES
EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME DE LA LOI N° 7262
RELATIVE À LA PREVENTION DU FINANCEMENT DE LA
PROLIFÉRATION DES ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 127^e session plénière
(Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021)**

sur la base des commentaires de

**Mme Herdis KJERULF-THORGEIRSDOTTIR (membre, Islande)
M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)
M. Pieter VAN DIJK (expert, ancien membre, Pays-Bas)**

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
	A. Prévenir et réprimer le financement de la prolifération des armes de destruction massive.....	4
	B. Le rapport d'évaluation mutuelle 2019 du Groupe d'action financière (GAFI) sur la Turquie et ses recommandations	4
	C. Le processus législatif et la raison d'être des amendements introduits par la loi n° 7262.....	6
III.	Analyse	7
	A. Normes internationales.....	7
	1. Liberté d'association.....	7
	2. La sécurité nationale et la sûreté publique comme motifs de limitation de certains droits de l'homme.....	10
	B. Le cadre constitutionnel.....	11
	C. La loi n° 7262 à la lumière des normes internationales et des dispositions de la Constitution turque.....	12
	1. Restrictions imposées aux activités de collecte des aides	13
	2. Cessation des affectations à des fonctions administratives des personnes condamnées pour des infractions liées au terrorisme (article 3 modifié de la loi sur les associations)	15
	3. Portée des audits et de l'évaluation des risques des ONG pour identifier les abus terroristes (article 19(2) modifié de la loi sur les associations).....	15
	d. Renforcement des sanctions en cas de violation des obligations d'audit	18
	4. Révocation de l'administration de l'ONG et remplacement des membres du comité (article 30/A (1) de la loi sur les associations).....	19
	5. Associations étrangères	21
IV.	Conclusion.....	22

I. Introduction

1. Par lettre du 1er février 2021, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme de la loi n° 7262 sur la " Prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive"¹ récemment adoptée par l'Assemblée nationale turque (ci-après : le Parlement), modifiant, entre autres, la loi sur la collecte des aides (n° 2860)² et la loi sur les associations (n° 5253)³.

2. Mme H. Kjerulf Thorgeirsdottir, M. C. Pinelli et M. P. van Dijk ont été les rapporteurs de cet avis.

3. En raison de la situation sanitaire, il n'a pas été possible de se rendre en Turquie. A la place, les rapporteurs, assistés de Mme Silvia Grundmann, M. Pierre Garrone, M. Serguei Kouznetsov et Mme Sopio Japaridze du Secrétariat, ont tenu une série de réunions en ligne les 27, 29 avril et les 4, 5, 11 mai 2021 avec des représentants du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du ministère du Trésor et des Finances, du Conseil d'enquête sur les crimes financiers (ci-après : MASAK) et de la Grande Assemblée nationale de Turquie, ainsi qu'avec des représentants d'organisations de la société civile, d'associations d'avocats et de la communauté internationale. La Commission de Venise est reconnaissante à la Représentation permanente de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe et au Secrétariat de la Délégation turque auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour leur assistance dans l'organisation de ces réunions.

4. Cet avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi fournie par les autorités turques. La traduction ne reflète pas toujours fidèlement la version originale sur tous les points, par conséquent, certaines questions soulevées peuvent être dues à des problèmes de traduction.

5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs, des résultats des réunions virtuelles et des contributions écrites des parties prenantes. Après un échange de vues avec les représentants des autorités, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 127^e session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021).

II. Contexte

6. La liberté d'association est un droit de l'homme fondamental qui est crucial pour le fonctionnement d'une démocratie. Le droit des associations à rechercher des ressources, en tant que partie inhérente du droit à la liberté d'association, n'est pas un droit absolu mais un droit qualifié. Un nombre important de pays ont renforcé le cadre réglementaire concernant les ressources financières des organisations non gouvernementales⁴. Parmi les différentes raisons de ces mesures figure la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

7. La Commission de Venise est consciente des défis auxquels la Turquie est confrontée en matière de terrorisme. Les mesures prises pour lutter contre le terrorisme doivent toutefois être "nécessaires dans une société démocratique", et conformes aux obligations en matière de droits de l'homme et à l'État de droit. La Commission de Venise observe avec inquiétude qu'à

¹ Loi n° 7262 sur la " Prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive ", CDL-REF(2021)035.

² Loi n° 2860 sur la collecte des aides, CDL-REF(2021)036.

³ Loi n° 5253 sur les associations, CDL-REF (2021)037.

⁴ Voir, Commission de Venise, CDL-AD(2019)002 - Rapport sur le financement des associations, par. 40.

la suite du coup d'État manqué de juillet 2016, l'application fréquente et large des lois antiterroristes a eu de graves conséquences pour la société civile en Turquie⁵.

A. Prévenir et réprimer le financement de la prolifération des armes de destruction massive

8. L'un des moyens de combattre le terrorisme est de prévenir et de supprimer son financement. Cette question a été réglementée par un accord international spécial, la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999, qui qualifie le financement du terrorisme de crime⁶. La Turquie est partie à cette convention et est donc internationalement tenue de prévenir et de réprimer le financement du terrorisme. Toutefois, en s'acquittant de cette obligation, la Turquie est également tenue de veiller au respect de ses autres obligations en vertu du droit international, y compris le droit des droits de l'homme. Cela implique, entre autres, que les conditions strictes dans lesquelles les droits de l'homme peuvent être restreints doivent être respectées et que les objectifs de la répression du financement du terrorisme doivent être légitimes, proportionnés et équilibrés par rapport aux autres intérêts publics et aux droits de l'homme. La résolution 2462 (2019) du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui appelle les États membres de l'ONU à combattre et à criminaliser le financement des terroristes et leurs activités⁷, énonce l'obligation de "veiller à ce que toutes les mesures prises pour lutter contre le terrorisme, y compris les mesures prises pour lutter contre le financement du terrorisme (...), soient conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés".

B. Le rapport d'évaluation mutuelle 2019 du Groupe d'action financière (GAFI) sur la Turquie et ses recommandations

9. La Turquie est membre du GAFI depuis 1991. Le GAFI a élaboré 40 recommandations qui établissent une liste complète et cohérente de mesures que les pays devraient mettre en œuvre afin de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que le financement de la prolifération des armes de destruction massive⁸. Afin d'évaluer les niveaux de mise en œuvre des recommandations du GAFI, le GAFI effectue des évaluations mutuelles de chaque membre sur une base continue et fournit une description et une analyse approfondies du système de chaque pays pour prévenir l'abus criminel du système financier,

⁵ Voir CourEDH, *Kavala c. Turquie*, requête n° 28749/18 ; arrêt du 10.12.2019, *Pişkin c. Turquie*, requête n° 33399/18 ; arrêt du 15.12.2020, voir également la *Résolution 2376 (2021) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*, adoptée le 22 avril 2021, par. 14 disponible à l'adresse : https://pace.coe.int/pdf/9ac20bc4b53b10363ada89a046f6f27b241d4e214bf91f522a494ef19e341c07/resolution_%202376.pdf, Voir également le *Rapport (Doc. 15272) " Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie "*, adopté par la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) de l'APCE, chapitre 5.3 " Voix dissidentes et critiques sous pression ", disponible à l'adresse : <https://www.ecoi.net/en/file/local/2050294/doc.+15272.pdf>

⁶ Il existe trois séries de résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies, liées à trois mécanismes de contrôle : a) la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies et les résolutions ultérieures, qui établissent un système de sanctions contre Al-Qaida, les Talibans et, désormais, l'ISIS, et créent un " comité 1267 " chargé de surveiller la mise en œuvre ([https://undocs.org/en/S/RES/1267\(1999\)](https://undocs.org/en/S/RES/1267(1999))) ; b) la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations unies, relative aux sanctions contre le terrorisme en général ([https://undocs.org/S/RES/1373\(2001\)](https://undocs.org/S/RES/1373(2001))), reprenant certaines des dispositions contenues dans la Convention internationale des Nations unies pour la répression du terrorisme et créant le CTC - Comité antiterroriste du CSNU, et c) la résolution 1540(2004) et la résolution ultérieure ([https://undocs.org/S/RES/1540\(2004\)](https://undocs.org/S/RES/1540(2004))), établissant un régime contre la non-prolifération des armes de destruction massive et le terrorisme, et créant un "Comité 1540".

⁷ *Résolution 2462(2019) du Conseil de sécurité des Nations unies*, disponible à l'adresse [https://undocs.org/S/RES/2462\(2019\)](https://undocs.org/S/RES/2462(2019)).

⁸ Voir *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération (les recommandations du GAFI)*, mises à jour en octobre 2020, disponibles à l'adresse : [Documents - Groupe d'action financière \(GAFI\) \(fatf-gafi.org\)](https://www.fatf-gafi.org/fr/Documents-Groupe-d-action-financiere-(GAFI)-fatf-gafi.org)

en se concentrant sur l'efficacité et la conformité technique comme éléments clés de l'évaluation mutuelle.

10. En décembre 2019, le rapport d'évaluation mutuelle sur la Turquie a été publié⁹. Ce rapport a analysé le niveau d'efficacité du système turc de lutte contre le blanchiment de capitaux (ci-après : LBC) / lutte contre le financement du terrorisme (ci-après : LLCFT) et le niveau de conformité avec les 40 recommandations du GAFI, et a formulé des recommandations sur la manière dont le système LBC/CFT de la Turquie pourrait être renforcé.

11. En ce qui concerne la recommandation 8 relative aux organismes à but non lucratif (ci-après dénommées "OBNL" ; le terme - plus courant - d'"ONG" sera utilisé lorsqu'il ne s'agit pas de citer un document faisant expressément référence aux organisations à but non lucratif), la Turquie a été jugée partiellement conforme. La section pertinente du rapport concluait que "le cadre juridique turc manque de procédures spécifiques pour examiner périodiquement les risques liés aux OBNL, pour mener des actions de sensibilisation et d'orientation à l'intention des OBNL, ou pour travailler avec les OBNL afin de développer les meilleures pratiques en matière de prévention des abus liés au financement du terrorisme. Les principaux moyens de contrôle prévus par la législation turque, tels que l'obligation de présenter des états financiers et les audits internes, sont supervisés par des autorités qui ne sont pas axées sur le financement du terrorisme et visent principalement à prévenir la fraude et la mauvaise gestion. Le cadre est ambigu quant au moment où les audits auront lieu et les audits qui ont lieu régulièrement ne sont pas basés sur une évaluation du risque de financement du terrorisme."¹⁰

12. Un rapport publié en 2012 par Statewatch et le Transnational Institute a fait valoir que le programme du GAFI visant à promouvoir la réglementation financière avait été utilisé de manière abusive par des gouvernements répressifs pour supprimer la société civile, limiter la dissidence et violer les droits de l'homme. Après avoir examiné les effets de la réglementation du GAFI dans près de 160 pays, le rapport a constaté que les règles du GAFI sont utilisées par les gouvernements comme un instrument pour limiter l'espace de la société civile pour avoir un libre accès et distribuer des ressources financières, entre autres pour entreprendre des travaux sur les droits de l'homme¹¹. En 2010, la Banque mondiale a averti que "la rareté des cas de financement du terrorisme par des OBNL, comparée à l'ampleur considérable du secteur, soulève la question de savoir si, en soi, la réglementation gouvernementale est la réponse la plus appropriée"¹². En réponse à ces préoccupations, le GAFI a révisé en juin 2016 ses normes et sa méthodologie afin de clarifier le sous-ensemble des OBNL qui devraient faire l'objet d'une supervision et d'un suivi, mettant ainsi les normes en conformité avec le *rapport sur les typologies du GAFI sur le risque d'abus terroriste des OBNL* (juin 2014) et les *meilleures pratiques du GAFI sur la lutte contre l'abus des OBNL*

⁹ Voir *Mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, Turquie, Rapport d'évaluation mutuelle*, disponible sur : [Mutual-Evaluation-Report-Turkey-2019.pdf \(fatf-gafi.org\)](https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/mutual-evaluation-reports/mutual-evaluation-report-turkey-2019.pdf)

¹⁰ Voir *ibid*, pages 181-182. La recommandation 8 du GAFI se lit comme suit : " Les pays devraient examiner la pertinence de leurs lois et règlements relatifs aux organismes à but non lucratif qu'ils ont identifiés comme vulnérables à une exploitation à des fins de financement du terrorisme. Les pays devraient appliquer des mesures ciblées et proportionnées à ces OBNL, selon une approche basée sur les risques, pour les protéger d'une exploitation à des fins de financement du terrorisme, commise notamment :

(a) par des organisations terroristes se présentant comme des entités légitimes ;
(b) en exploitant des entités légitimes comme moyens de financement du terrorisme, y compris pour éviter les mesures de gel des avoirs ;
(c) en dissimulant ou opacifiant le détournement clandestin de fonds destinés à des fins légitimes vers des organisations terroristes".

¹¹ Voir Transitional Institute/Statewatch, *Counter-Terrorism, 'Policy Laundering' and the FATF : Legalising Surveillance, Regulating Civil Society*, disponible sur : <https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-171-fatf-report.pdf> ; Voir également Charity and Security Network, FATF and Human Rights, disponible sur : https://charityandsecurity.org/issue-briefs/fatf_human_rights/.

¹² Voir, *ibid.*, p.7.

(juin 2015). Ces dernières années, le GAFI a consacré beaucoup de temps et de ressources à la promotion d'une approche fondée sur les résultats et au développement d'un engagement constructif avec le secteur des OBNL.

C. Le processus législatif et la raison d'être des amendements introduits par la loi n° 7262

13. Le projet de loi sur la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive¹³ a été soumis à la présidence de la Grande Assemblée nationale turque (GANT) le 16 décembre 2020 et a été approuvé par cette dernière le 27 décembre 2020. La loi n° 7262 sur la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive est entrée en vigueur le 31 décembre 2020¹⁴.

14. La Commission de Venise a été informée que les amendements législatifs introduits par la loi n° 7262 ont fait l'objet d'une procédure accélérée, c'est-à-dire que les deux auditions par la Commission de la justice de la GANT ont été accélérées, ce qui a limité la possibilité pour la société civile et les autres parties prenantes intéressées de fournir une contribution significative¹⁵. D'après les informations fournies par les autorités turques, elles ne disposaient que de six mois avant la réunion plénière du GAFI pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation mutuelle du quatrième cycle du GAFI et demander l'actualisation d'un certain nombre de recommandations du GAFI, notamment la recommandation n° 8. Il était donc nécessaire d'accélérer le processus législatif. La Commission de Venise rappelle aux autorités turques qu'un calendrier strict ne peut jamais servir de motif pour ne pas consulter la société civile et les autres parties intéressées.

15. Le raisonnement invoqué par les autorités turques, lorsqu'elles ont présenté le projet de loi sur la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive, était de garantir le respect total des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies¹⁶ et des recommandations contenues dans le rapport 2019 du GAFI¹⁷.

16. Au cours des réunions virtuelles, l'attention de la délégation de la Commission de Venise a été attirée sur le fait que le champ d'application des changements introduits par la loi n° 7262 ne se limitait pas à la prévention de la prolifération des ADM et du financement du terrorisme, mais allait au-delà de l'intention déclarée et affectait négativement la société civile, notamment en renforçant le contrôle du gouvernement sur ses activités. Des préoccupations similaires ont été exprimées dans différents rapports d'organisations internationales concernant l'effet immédiat des amendements adoptés¹⁸.

D. La portée de l'avis

¹³ A consulter sur : [2-3261.pdf \(tbmm.gov.tr\)](https://www.tbmm.gov.tr/2-3261.pdf)

¹⁴ Accessible à l'adresse suivante : <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/12/20201231M5-19.htm>

¹⁵ Voir les *mandats du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, et du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme*, OL TUR 3/2021, III. i, 11 février 2021. Voir également : *Analysis of the Application of Financial Action Task Force Recommendations and its implications on civil society in Turkey*, Third Sector Foundation of Turkey, février 2021, p.18, disponible à l'adresse : https://www.tusev.org.tr/userfiles/images/MaliEylemGorevGucuSivilToplumEN_26022021.pdf.

¹⁶ Les résolutions suivantes ont été citées : *Résolution 1267(1999) du Conseil de sécurité des Nations unies et résolutions ultérieures 1988 (2011), 1989 (2011), 2253 (2015) et 1373 (2001)*.

¹⁷ Voir *supra* (note 9).

¹⁸ Voir *supra* (note 15), Voir également la *résolution 2376 (2021) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*, adoptée le 22 avril 2021, paragraphe 23.3, Voir également une pétition signée par 694 ONG contre le projet de législation au motif qu'il est inconstitutionnel et en violation du droit de réunion, disponible à l'adresse suivante : <https://siviltoplumsusturulamaz.org/>.

17. La loi n° 7262 est divisée en deux chapitres. Le premier chapitre, composé de 6 articles, comprend des dispositions générales et des définitions. Il s'appuie sur les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et prévoit des moyens et des règlements pour lutter contre le financement de la prolifération des ADM. Le second chapitre de la loi, composé de 36 articles, apporte des modifications à six lois différentes, dont la loi n° 2860 sur la collecte des aides et la loi n° 5253 sur les associations.

18. Le champ d'application du présent avis est limité aux modifications apportées à la loi sur la collecte des aides (articles 6, 9, 16 et 29) et à la loi sur les associations (articles 1, 3, 19, 21, 30A, 32 et 36), introduites par la loi n° 7262, en mettant l'accent sur les articles affectant le fonctionnement des associations et des fondations, ainsi que les défenseurs des droits de l'homme. L'objectif de l'avis est d'évaluer la compatibilité des derniers amendements avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. La Turquie est à la fois partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : CEDH) et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après : PIDCP). Des références à la Constitution de la République de Turquie concernant l'application des normes internationales en matière de droits de l'homme seront également faites.

III. Analyse

A. Normes internationales

1. Liberté d'association

Remarques générales

19. Le droit à la liberté d'association est garanti par plusieurs instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme, tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (article 20), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 22) et la Convention européenne des droits de l'homme (article 11). Elle est également traitée dans un grand nombre de documents adoptés par différentes organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales. Les documents juridiques internationaux pertinents comprennent, entre autres, la recommandation (2007) 14 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe ; les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe de 2002 ; les lignes directrices conjointes de 2014 sur la liberté d'association publiées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise. Le rôle crucial de la liberté d'association pour le fonctionnement d'une démocratie et pour l'exercice d'autres libertés fondamentales, a été continuellement souligné, parallèlement au rôle important que les associations jouent dans la réalisation d'objectifs d'intérêt public, contribuant ainsi au développement et à l'application de la démocratie et des droits de l'homme¹⁹.

20. La liberté d'association est au cœur d'une société moderne, démocratique et pluraliste. Elle sert de "baromètre du niveau général de la protection des droits de l'homme et du niveau de démocratie dans le pays"²⁰. Compte tenu de l'importance des associations, il est vital que leur fonctionnement soit efficacement protégé par le droit interne car " la manière dont la

¹⁹ Voir Comité des Ministres, CM/Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, préambule, paragraphe 2.

²⁰ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2011)035, 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, par. 41.

législation nationale consacre cette liberté et son application pratique par les autorités révèlent l'état de la démocratie dans le pays concerné" ²¹.

21. Outre l'obligation négative de ne pas interférer avec les droits et libertés des associations et de leurs membres, l'État a l'obligation positive de garantir ces droits dans la législation et la pratique nationales. Cela inclut la création d'un environnement favorable dans lequel les associations peuvent fonctionner. Un environnement favorable, entre autres, exige que l'État fournisse un accès aux ressources et permette aux associations de rechercher, recevoir et utiliser des ressources²².

Exigences de qualité et de procédure des règles nationales de réglementation

22. La législation relative à la liberté d'association doit être rédigée avec suffisamment de clarté, de précision et de certitude pour garantir son application correcte par les autorités d'exécution compétentes²³. En outre, son adoption doit être accompagnée d'un processus large, inclusif et participatif, englobant un large éventail de parties prenantes directement concernées²⁴. Un processus législatif ouvert et transparent est l'un des prérequis de la démocratie participative, où les associations s'engagent dans le développement de la loi et des politiques à tous les niveaux²⁵.

La liberté d'organiser l'association

23. Les associations doivent généralement être autonomes. Cela signifie que les fonctions internes des associations doivent être libres de toute ingérence de l'État. Toute restriction de leur capacité à s'autogérer ne sera admissible que si elle a une base légale, sert un objectif légitime reconnu par les normes internationales et n'a pas un effet disproportionné²⁶.

24. Les associations doivent être libres de déterminer leur structure de gestion interne, ainsi que leurs organes supérieurs de direction. Les pouvoirs publics ne doivent pas interférer dans le choix de la direction ou des représentants d'une association, sauf si les personnes concernées sont exclues de ces fonctions par la loi et que cette loi est conforme aux normes internationales.

25. Les cas d'intervention extérieure dans le fonctionnement ou la gestion des associations ne doivent être entrepris que dans des circonstances extrêmement exceptionnelles. L'intervention ne doit être autorisée que pour mettre fin à une violation grave des dispositions légales, par exemple lorsque l'association concernée n'a pas remédié à cette violation, ou lorsqu'il est nécessaire de prévenir une violation imminente desdites dispositions en raison des conséquences graves qui en découleraient²⁷.

La liberté de rechercher, de recevoir et d'utiliser des ressources aux fins pour lesquelles l'association a été créée

²¹ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2011)036 - 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, par. 72.

²² Voir CDL-AD(2014)046, Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur la liberté d'association, par. 71-75.

²³ Voir CourEDH, *Cumhuriyet halk partisi c. Turquie*, requête n° 19920/13 ; arrêt du 26.04.2016, par. 86, 97 et 105.

²⁴ Voir Organisation internationale du travail, Recueil de décisions et de principes sur la liberté syndicale, Comité du Conseil d'administration de l'OIT, cinquième édition (révisée), 2006, par. 1072.

²⁵ Voir Comité des Ministres, *CM/Rec(2007)14*, par. 76 et 77 ; Voir aussi Assemblée générale des Nations Unies, *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*, article 8.

²⁶ Voir *Lignes directrices conjointes*, par. 169 et 171.

²⁷ Voir *Idem*, par. 174 et 177.

26. Comme le souligne le principe 7 des lignes directrices conjointes sur la liberté d'association rédigées par la Commission de Venise et le BIDDH, "les associations ont la liberté de rechercher, de recevoir et d'utiliser des ressources financières, matérielles et humaines, qu'elles soient nationales, étrangères ou internationales, pour la poursuite de leurs activités"²⁸. Cette liberté est considérée comme une condition importante pour qu'une association puisse exister et exercer ses fonctions et remplir sa mission de manière indépendante²⁹. Même si les ressources reçues par les associations peuvent légitimement être soumises à des obligations de déclaration et de transparence, ces obligations ne doivent pas être inutilement contraignantes"³⁰.

27. Le droit des associations de rechercher des ressources, en tant que partie inhérente du droit à la liberté d'association, n'est pas un droit absolu mais un droit qualifié. Il ne peut toutefois être restreint que dans les trois conditions cumulatives prévues, entre autres, à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH et à l'article 22, paragraphe 2, du PIDCP : 1) la restriction doit être prévue par la loi (condition de légalité, y compris les exigences de prévisibilité et d'accessibilité); 2) la restriction doit poursuivre au moins un des buts légitimes indiqués de manière exhaustive à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH et à l'article 22, paragraphe 2, du PIDCP³¹ (condition de légitimité), et 3) la restriction doit être nécessaire dans une société démocratique pour atteindre ce but légitime (condition de nécessité exigeant également la proportionnalité³²).

Les conditions des restrictions à la liberté d'association

28. Toute restriction au droit à la liberté d'association et aux droits des associations, y compris les sanctions, doit être prévue par la loi et doit avoir un but légitime. Les normes internationales pertinentes prévoient également un test de proportionnalité, ce qui signifie que les moyens les moins intrusifs doivent être appliqués³³. En outre, les restrictions ne doivent jamais éteindre entièrement le droit ni le priver de son essence. Le principe de proportionnalité est de la plus haute importance lorsqu'il s'agit de déterminer si une association peut être interdite ou dissoute, car ces actions doivent toujours être des mesures de dernier recours³⁴.

29. L'expression "prescrit par la loi" renvoie non seulement à l'exigence que les mesures contestées aient une base en droit interne, mais aussi à la qualité de la loi, qui doit être précise, certaine et prévisible, en particulier dans le cas de dispositions qui accordent un pouvoir discrétionnaire aux autorités étatiques³⁵.

30. Les seuls buts légitimes des restrictions reconnus par les normes internationales sont la sécurité nationale ou la sûreté publique, l'ordre public, la protection de la santé ou de la moralité publiques et la protection des droits et libertés d'autrui³⁶. Toutefois, cela ne signifie pas que les États contractants peuvent prendre toutes les mesures qu'ils jugent appropriées pour la

²⁸ Voir *Lignes directrices conjointes*, principe 7, par. 32 ; Voir également, Comité des Ministres, *CM/Rec(2007)14*, par. 50.

²⁹ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)002 - Rapport sur le financement des associations, paragraphe 18.

³⁰ Voir *Idem*, paragraphe 139.

³¹ Les deux instruments prévoient des motifs similaires pour ces restrictions : la sécurité nationale ou la sûreté publique, l'*ordre public*, la protection de la santé ou de la moralité publiques ou la protection des droits et libertés d'autrui.

³² Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)002 – Rapport sur le financement des associations, par. 9

³³ Voir *Lignes directrices conjointes*, Principe 10, voir également, Commission de Venise, CDL-AD(2019)002 - Rapport sur le financement des associations, paragraphe 147.

³⁴ Voir *Lignes directrices conjointes*, par. 113-115. Voir également, Commission de Venise, CDL-AD(2019)002 - Rapport sur le financement des associations, par. 116. Et voir Cour européenne des droits de l'homme, *Tebietî Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, arrêt du 8 octobre 2009, paragraphes 82 et 83.

³⁵ Voir CEDH, *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 28736/05, arrêt du 18 décembre 2008, par. 35.

³⁶ Voir par exemple, CEDH (article 8.2 ; article 9.2, article 10.2 et article 11.2), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 18.3, article 19.3 a et b, article 21, article 22.2).

protection de la sécurité nationale, de la sécurité publique ou de l'un des objectifs légitimes de restriction énumérés dans les paragraphes 2 de l'article 11 de la CEDH et 22 du PIDCP. Outre la base juridique requise mentionnée ci-dessus et la nécessité que les motifs de restriction énumérés dans la disposition relative aux droits de l'homme concernée soient en jeu, la restriction doit en outre être "nécessaire dans une société démocratique". Cette dernière exigence équivaut, selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, à celle d'un "besoin social impérieux"³⁷.

31. Les restrictions relatives aux activités en ligne des associations sont soumises aux mêmes principes de proportionnalité, de légalité et de nécessité dans une société démocratique que toute autre restriction³⁸. Le blocage des sites web des associations, ou de certaines sources d'information ou outils de communication, peut avoir un impact négatif significatif sur les associations. Les mesures de sécurité doivent être temporaires par nature, étroitement définies pour répondre à un objectif légitime clairement défini et prescrites par la loi. Ces mesures ne doivent pas être utilisées pour cibler la dissidence et les discours critiques³⁹.

2. La sécurité nationale et la sûreté publique comme motifs de limitation de certains droits de l'homme

32. La sécurité de l'État et de ses institutions démocratiques, ainsi que la sécurité de sa population, sont des intérêts publics et privés vitaux qui méritent d'être protégés, si nécessaire à grands frais⁴⁰. En vertu du droit international, les États sont tenus d'assurer la protection de l'État et de ses habitants⁴¹. Comme l'a affirmé la Cour européenne des droits de l'homme, la protection du droit à la vie "peut également impliquer, dans certaines circonstances bien définies, une obligation positive pour les autorités de prendre des mesures opérationnelles préventives pour protéger un individu dont la vie est menacée par les actes criminels d'un autre individu"⁴².

33. Dans la plupart des situations, la bonne façon de contrôler ceux qui menacent la sécurité de l'État et la sûreté publique ainsi que les droits et libertés d'autrui, n'est pas de donner plus de pouvoirs aux autorités exécutives pour restreindre les droits et libertés individuels, mais de renforcer la démocratie et l'État de droit, qui sont précisément destinés à protéger l'individu contre les restrictions arbitraires et disproportionnées de ses droits et libertés par les autorités⁴³. En effet, les États peuvent être enclins à utiliser leur pouvoir de limiter certains droits à d'autres fins ou dans une mesure plus importante que ne le justifie la situation qui prévaut⁴⁴.

34. Les mesures efficaces prises par les autorités législatives et exécutives nationales pour protéger la sécurité de l'État et la sûreté publique peuvent exiger et justifier des limitations, voire

³⁷ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)002 - Rapport sur le financement des associations, B.

³⁸ Voir *Lignes directrices conjointes*, paragraphe 263

³⁹ Voir *Lignes directrices conjointes*, paragraphe 270, renvoyant au rapport 2013 de Ian Brown, *Rapport sur la liberté d'expression, de réunion et d'association en ligne et les médias en Europe*, MCM(2013)007, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/1680484e7e>

⁴⁰ Voir Commission de Venise, CDL-AD (2006)015, *Avis sur la protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence*, 4 avril 2006, par. 5.

⁴¹ Voir Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Résolution 1840 (2011), Droits de l'homme et lutte contre le terrorisme*, paragraphe 2.

⁴² CEDH, *Osman c. Royaume-Uni*, requête no 23452/94, arrêt du 28 octobre 1998, par. 115 ; voir également, *Branko Tomašić et autres c. Croatie*, requête n° 46598/06, arrêt du 15 janvier 2009, par. 50.

⁴³ Voir le troisième paragraphe du préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

⁴⁴ Voir les observations du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, *Doc. ONU E/CN.4/2002/18*, § 31. Voir également : Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Les pouvoirs d'urgence*, Collection Science et technique de la démocratie n° 12 (1995), p.4 ; *idem*, *Les droits de l'homme et le fonctionnement des institutions démocratiques dans les situations d'urgence*, Collection Science et technique de la démocratie n° 17 (1996), p. 143 ; *idem*, *Liste des critères de l'Etat de droit*, 18 mars 2016, CDL-AD (2016)007, para 51.

- si la vie de la nation est en jeu - une dérogation temporelle à certains droits et libertés de l'homme. Cette justification a été reconnue dans les traités relatifs aux droits de l'homme⁴⁵. Toutefois, ces mêmes traités stipulent les conditions dans lesquelles les limitations et les dérogations peuvent être justifiées, tandis que certains d'entre eux ont mis en place un mécanisme spécifique pour contrôler si, en utilisant la marge de restriction laissée par le traité concerné, les autorités nationales ont utilisé leur pouvoir à bon escient et ont trouvé un juste équilibre entre les intérêts en jeu. À cet égard, il faut également tenir compte de l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui dispose qu'aucune disposition de cette convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés reconnus dans la présente convention ou à des limitations plus amples que celles prévues à ladite convention. En outre, l'article 18 de la même Convention stipule que les restrictions autorisées par la Convention ne doivent pas être appliquées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été prescrites.

35. Selon le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association : ".La lutte contre la fraude, les détournements de fonds, la corruption, le blanchiment d'argent et d'autres types de trafic est légitime et peut être présentée comme étant dans «l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique [ou], de l'ordre public». Cependant, il n'est pas suffisant de simplement poursuivre un intérêt légitime, il faut aussi que les limitations soient prescrites par la loi et «nécessaires» dans une société démocratique. À cet égard, les limitations doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger et le moyen le moins perturbateur possible pour atteindre l'objectif visé" ⁴⁶.

B. Le cadre constitutionnel

36. L'article 90 de la Constitution de la République de Turquie stipule que la législation nationale turque ne peut être appliquée en contradiction avec les normes des obligations internationales. Les objectifs et les devoirs de l'État sont énoncés à l'article 5 de la Constitution (section des dispositions irrévocables), *notamment* la sauvegarde de la démocratie, des droits fondamentaux et de la justice dans un État de droit. Tous sont égaux devant la loi, comme le stipule l'article 10. L'article 11 souligne en outre la suprématie et la force contraignante de la Constitution, à laquelle aucune loi nationale ne peut contrevenir. La Constitution offre une forte protection aux droits fondamentaux. L'article 13 du chapitre I stipule

i. Les droits et libertés fondamentaux ne peuvent être restreints que par la loi et conformément aux motifs mentionnés dans les articles pertinents de la Constitution, sans porter atteinte à leur essence. Ces restrictions ne doivent pas être contraires à la lettre et à l'esprit de la Constitution, aux exigences de l'ordre démocratique de la société et de la république laïque et au principe de proportionnalité.

37. L'article 14 de la Constitution interdit l'abus des droits et libertés fondamentaux au même titre que l'article 17 de la CEDH.

38. L'article 33 protège à la fois les aspects positifs et négatifs de la liberté d'association, dans une veine similaire à celle des homologues internationaux des droits de l'homme. Les fondations sont mentionnées comme des entités nécessitant une protection.

⁴⁵ Voir *par exemple*, pour CEDH, d'une part, les seconds paragraphes des articles 8 ("sécurité nationale, sûreté publique", 9 ("sécurité publique"), 10 ("sécurité nationale (...) ou sûreté é publique") et 11 ("sécurité nationale ou sûreté publique") et, d'autre part, l'article 15. Les quatre premières dispositions mentionnées font également référence à la "protection des droits et libertés d'autrui" comme motif possible de limitation.

⁴⁶ Voir Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, par. 35.

i. Toute personne a le droit de former des associations, ou de devenir membre d'une association, ou de se retirer de l'association sans autorisation préalable. Nul ne peut être contraint de devenir ou de rester membre d'une association. La liberté d'association ne peut être limitée que par la loi pour des raisons de sécurité nationale, d'ordre public, de prévention du crime, de moralité publique, de santé publique et de protection des libertés d'autrui. Les formalités, conditions et procédures à appliquer dans l'exercice de la liberté d'association sont prescrites par la loi. Les associations peuvent être dissoutes ou suspendues d'activité par décision d'un juge dans les cas prévus par la loi. Toutefois, lorsque la sécurité nationale, l'ordre public, la prévention de la commission ou de la continuation d'un crime, ou une arrestation l'exigent et que le retard constitue un préjudice, une autorité peut être investie par la loi du pouvoir de suspendre l'activité de l'association. La décision de cette autorité est soumise à l'approbation du juge compétent dans les vingt-quatre heures. Le juge fait connaître sa décision dans les quarante-huit heures ; à défaut, cette décision administrative est annulée de plein droit.

39. Enfin, l'article 148 de la Constitution autorise les requêtes individuelles auprès de la Cour constitutionnelle "au motif que l'un des droits et libertés fondamentaux relevant de la Convention européenne des droits de l'homme et garantis par la Constitution a été violé par les autorités publiques. []"

40. Le cadre constitutionnel de la Turquie intègre les normes internationales protégeant la liberté d'association. La Cour constitutionnelle de Turquie a souligné le principe de proportionnalité en ce qui concerne la restriction des droits fondamentaux :

i." (...) conformément au principe de proportionnalité, il doit y avoir un équilibre raisonnable entre la législation introduite et l'objectif à atteindre. Ce principe sous-jacent de proportionnalité permet de prendre les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif, mais n'autorise pas le recours à des mesures inutiles pour l'objectif et la restriction disproportionnée du droit en question. Dans une société démocratique, les restrictions aux droits et libertés fondamentaux ne doivent pas être supérieures à l'objectif poursuivi par cette limitation. Le principe de proportionnalité ne permet pas l'utilisation d'un moyen restrictif plus lourd, alors qu'un moyen de restriction plus léger peut être préféré pour atteindre un but légitime" ⁴⁷.

41. La Commission de Venise note que le Plan d'action de la Turquie sur les droits de l'homme adopté en mars 2021, s'appuie notamment sur le principe de légalité/sécurité juridique⁴⁸ et vise à protéger et à promouvoir la liberté d'association. Cependant, il reste à voir si ce document devient un outil pratique et efficace pour la réalisation des différents droits qui y sont inscrits⁴⁹.

C. La loi n° 7262 à la lumière des normes internationales et des dispositions de la Constitution turque

42. Comme mentionné ci-dessus, la loi n° 7262 comprend 44 articles au total, regroupés en deux chapitres. Le chapitre I ("Dispositions générales") comprend 6 articles incluant *notamment* les principes et procédures relatifs à la mise en œuvre des résolutions du CSNU concernant le

⁴⁷ Voir *Décision de la Cour constitutionnelle de Turquie* rendue le 08.10.2015, AYM, E. 2014/140, K. 2015/85, disponible à l'adresse : <https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/metin/RG801Y2015N29542S201585/1>.

⁴⁸ Voir *Plan d'action de la Turquie sur les droits de l'homme*, mars 2021, disponible à l'adresse : [insan-haklari-ep-eng02-03-202115-16.pdf \(adalet.gov.tr\)](https://www.adalet.gov.tr/insan-haklari-ep-eng02-03-202115-16.pdf), principe 5 "La législation contient des règles suffisamment claires, non ambiguës, compréhensibles et prévisibles pour ne permettre aucun doute", objectif 4 "Protection et promotion des libertés d'expression, d'association et de religion".

⁴⁹ Voir *Résolution 2376 (2021) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*, adoptée le 22 avril 2021, paragraphe 21.

financement de la prolifération des armes de destruction massive, tandis que le chapitre II ("Dispositions modifiées et abrogées") modifie 6 lois existantes, notamment celles qui réglementent les activités des organisations de la société civile. Alors que le chapitre I vise clairement à mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies sur le financement de la prolifération des armes de destruction massive (voir les articles 1 à 3, avec les références supplémentaires des articles 4 à 6), le chapitre II (articles 7 à 44) ne semble pas lié à l'intention générale de la loi de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies concernant le financement de la prolifération des armes de destruction massive.

1. Restrictions imposées aux activités de collecte des aides

43. Les articles 7, 8, 9 et 10 de la loi n° 7262 modifiant les articles 6, 9, 16 et 29 de la loi sur la collecte de l'aide, qui font référence à une association, ne sont pas spécifiquement liés à la lutte contre le terrorisme au sens des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies et risquent d'entraver très sérieusement les activités de collecte de l'aide des personnes, en particulier des ONG.

44. Avec l'article 7 de la loi n° 7262, un nouveau paragraphe a été ajouté à l'article 6 de la loi n° 2860 sur la collecte des aides. Il concerne les campagnes d'aide en ligne et stipule que dans les cas où une activité de collecte d'aide non autorisée est menée sur Internet, le gouvernorat compétent ou le ministère de l'Intérieur doit, dans un courriel ou une autre communication au fournisseur d'accès Internet, demander le retrait du contenu de la collecte de fonds. Cela signifie que l'obtention d'une autorisation avant de lancer des campagnes d'aide en ligne est devenue obligatoire. Selon ce nouvel amendement, dès la détection d'une campagne d'aide en ligne non autorisée, le ministère de l'intérieur peut demander à un juge de paix pénal de bloquer l'accès à une activité de collecte de fonds en ligne non autorisée dans les 24 heures. Le juge prendra sa décision sans audience. Cet amendement renforce le contrôle du gouvernement sur les activités de collecte de fonds de la société civile. La Commission de Venise a suggéré dans un avis précédent sur une question similaire que, avant même l'émission d'un avertissement, l'association devrait avoir la possibilité de demander des éclaircissements sur la violation présumée⁵⁰.

45. La Commission de Venise rappelle aux autorités turques que le droit des associations de rechercher des ressources, qui, dans une ère numérique moderne, serait impossible à concrétiser sans mener des activités en ligne, ne peut être restreint que dans les trois conditions cumulatives élaborées au paragraphe 27 ci-dessus. La Commission de Venise estime qu'il est difficile de voir comment les autorités turques peuvent démontrer que la restriction générale imposée par l'article 6 modifié de la loi sur la collecte des aides au droit des ONG de collecter des fonds est nécessaire pour écarter une menace réelle et non seulement hypothétique de financement du terrorisme et que des mesures moins intrusives ne seraient pas suffisamment efficaces pour atteindre le même objectif⁵¹ et que, par conséquent, la restriction est proportionnée à l'intérêt protégé.

46. L'article 8 de la loi n° 7262 ajoute un paragraphe à l'article 9 de la loi sur la collecte des aides, selon lequel "les procédures et les principes relatifs à l'aide à apporter dans le pays et à l'étranger seront fixés par voie réglementaire". Cet amendement pourrait être considéré comme

⁵⁰ Voir Commission de Venise, CDL-AD (2018)004 Roumanie - *Avis conjoint sur la proposition de loi n° 140/2017 portant modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 sur les associations et les fondations*, paragraphe 81.

⁵¹ Voir Commission de Venise, CDL-AD (2019)002, *Rapport sur le financement des associations*, par. 9 renvoyant au Comité des droits de l'homme, *Mikhailovskaya et Volchek c. Bélarus*, CCPR/C/111/D/1993/2010 (juillet 2014), par. 7.3 ; Voir également, Comité des droits de l'homme, Communication n° 2001/2010, Q c. *Danemark*, constatations adoptées le 1er avril 2015, par. 7.3.

allant à l'encontre du principe de légalité et de sécurité juridique, consacrés par l'article 11 de la CEDH et l'article 22 du PIDCP⁵².

47. L'article 29 modifié de la loi sur la collecte des aides a introduit de lourdes amendes administratives pour les organisations qui se livrent à des activités de collecte de fonds non autorisées et pour celles qui fournissent des domaines Internet pour de telles activités, ainsi que la possibilité de saisir les fonds qui ont été collectés sans autorisation (conformément à l'article 10 de la loi n° 7262). La grande différence entre les limites inférieures et supérieures des amendes administratives prescrites (5.000-100.000 ou 10.000-200.000) ouvre la voie à des abus arbitraires et constitue une violation du principe de sécurité juridique et de prévisibilité. Le montant minimal de l'amende est fixé à cinq mille livres turques, qu'elle soit infligée aux "personnes ou entités qui collectent de l'aide en violation des dispositions de la présente loi", aux "personnes ou entités qui fournissent des installations ou des lieux pour la collecte non autorisée d'aide dans les cas où elles ne mettent pas fin à cette activité malgré un avertissement", aux "membres responsables du comité dans les cas où l'aide étrangère est fournie en violation de l'autorisation accordée conformément à l'article 9 de la présente loi", ou à "ceux qui violent le paragraphe 3 de l'article 16 de la présente loi", ou à "ceux qui ne mettent pas fin à la collecte d'aide sans autorisation selon d'autres méthodes de collecte d'aide spécifiées à l'article 5, en dehors de la méthode autorisée, malgré un avertissement", ou à « toute personne ou entité exerçant des activités de collecte d'aide en dehors d'un lieu autorisé dans les cas où ils ne mettent pas fin à cette activité malgré un avertissement". Le montant minimal de l'amende est fixé à un niveau plutôt élevé, sans permettre une réduction supplémentaire tenant compte de la nature et de la gravité de la violation, ce qui va à l'encontre du principe de proportionnalité.

48. En revanche, la disposition selon laquelle "une amende administrative de cinq mille à cent mille livres turques est infligée aux personnes ou entités qui collectent des aides en violation des dispositions de la présente loi" (article 10, paragraphe 1) couvre tous les comportements plus spécifiques qui peuvent conduire à l'imposition d'une amende conformément aux paragraphes suivants. La conduite des "personnes ou entités collectant de l'aide en violation des dispositions de la présente loi" est clairement plus large que celle des "personnes ou entités qui fournissent des installations ou des lieux pour la collecte non autorisée d'aide dans les cas où elles ne mettent pas fin à cette activité malgré un avertissement", etc. Par conséquent, en appliquant la loi, les autorités administratives ont le pouvoir de choisir entre l'une ou l'autre disposition pour un même comportement. Un tel pouvoir équivaut à une violation des principes de prévisibilité, de raisonabilité et de proportionnalité⁵³. En outre, les amendes administratives sont imposées par les autorités administratives sans aucun contrôle judiciaire, bien que ces amendes aient le caractère d'une "accusation pénale" au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

49. L'article 16 de la loi sur la collecte des aides (conformément à l'article 9 de la loi n° 7262) confère aux inspecteurs le pouvoir de demander des informations et des documents aux personnes impliquées dans des activités de collecte de fonds sans ordonnance judiciaire. Selon les autorités turques, les limites du pouvoir des inspecteurs de demander des informations et des documents aux personnes impliquées dans des activités de collecte de fonds sont déterminées de manière très précise dans la loi : ce pouvoir ne peut être utilisé que dans le cadre d'une certaine activité d'audit et uniquement en relation avec le sujet relevant de l'audit. Malgré cela, la légitimité et la nécessité de ce pouvoir peuvent être remises en question, car il représente une ingérence potentiellement large et incontrôlée dans le droit à la vie privée des clients, membres et fondateurs des organisations de la société civile⁵⁴.

⁵² Voir également, Commission de Venise, CDL-AD (2016)007, Liste des critères de l'État de droit, II.A-B.

⁵³ *Idem*, II, C.

⁵⁴ Voir Lignes directrices conjointes, paragraphe 228, voir également, CDL-AD (2019)002, Rapport sur le financement des associations, paragraphe 13.

50. La Commission de Venise est d'avis que les dispositions relatives aux activités de collecte d'aide des associations constituent une restriction très grave de la liberté d'association. En outre, les amendements ouvrent la voie à une application arbitraire et à des mesures discriminatoires. La Commission reconnaît qu'en principe, des fonds peuvent être utilisés pour financer des activités terroristes. Toutefois, dans leur portée indiscriminée, les dispositions légales ne semblent pas répondre aux exigences de nécessité et de proportionnalité. En outre, il n'est pas certain que toutes les restrictions introduites soient conformes à l'exigence selon laquelle elles doivent être prévues par la loi. Le système de contrôle juridictionnel est restreint et, dans le cas des amendes administratives, inexistant.

2. Cessation des affectations à des fonctions administratives des personnes condamnées pour des infractions liées au terrorisme (article 3 modifié de la loi sur les associations)

51. L'article 12 de la loi n° 7262 ajoute un nouveau paragraphe à l'article 3 de la loi n° 5253 (loi sur les associations), qui prévoit désormais que les personnes condamnées pour des infractions relevant de la loi n° 6415 sur la prévention du financement du terrorisme, des crimes de production et de commerce de stupéfiants ou de substances psychotropes (code pénal turc n° 5237, article 188), ou du crime de blanchiment d'actifs acquis à partir de ces infractions (code pénal turc, article 282), sont interdites d'exercer des fonctions dans des associations civiles, autres que l'assemblée générale, après la fin de la période normale de suspension des privilèges civils des personnes condamnées pour un crime intentionnel en vertu de l'article 53 du code pénal turc, même si ces personnes sont graciées. Les dispositions du présent paragraphe ne sont pas appliquées si la décision de rétablissement des droits interdits a été prise.

52. Selon les informations fournies par les autorités turques, l'article 13/A de la loi sur les dossiers judiciaires régit le rétablissement des droits interdits. Cela signifie que si les conditions de l'article 13/A sont remplies, à la suite d'une décision de justice sur le rétablissement des droits interdits, les personnes qui ont été interdites d'exercer des fonctions au sein d'associations civiles en vertu de l'article 3 de la loi n° 5253, peuvent reprendre leurs fonctions. En outre, les autorités turques ont précisé que les personnes intéressées peuvent demander au tribunal le rétablissement des droits interdits trois ans après l'exécution de la sentence. Néanmoins, à la lumière de l'interprétation et de l'application larges des lois antiterroristes en Turquie et des préoccupations exprimées concernant le fonctionnement du système judiciaire⁵⁵, la Commission ne peut exclure qu'une interdiction temporaire puisse durer des années. En outre, en fonction de l'issue de la demande déposée conformément à l'article 13/A de la loi sur le casier judiciaire, une interdiction temporaire peut se transformer en interdiction permanente. La Commission rappelle aux autorités turques que la durée de toute privation de droits doit respecter le principe de proportionnalité.

3. Portée des audits et de l'évaluation des risques des ONG pour identifier les abus terroristes (article 19(2) modifié de la loi sur les associations)

53. L'article 13, paragraphe 1, de la loi n° 7262 introduit, dans l'article 19, paragraphe 2, de la loi sur les associations, des modifications concernant l'audit. Le ministre de l'Intérieur est

⁵⁵ Voir Rapport de visite par pays, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 19 février 2020, disponible à l'adresse : <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/turkish-authorities-must-restore-judicial-independence-and-stop-targeting-and-silencing-human-rights-defenders>, voir également, supra (note 5), *le rapport* (Doc. 15272) "Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie", adopté par la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) de l'APCE, voir également : "Observations de la Turquie sur le rapport consécutif à la visite du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe", disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/observations-by-the-turkish-authorities-on-the-report-by-dunja-mijatov/16809c8c7e>.

désormais autorisé à charger un agent public (tout fonctionnaire) d'effectuer un audit chaque année, à condition qu'il soit réalisé dans un délai maximum de trois ans, conformément à une évaluation des risques régulièrement mise à jour, afin de déterminer si les ONG exercent leurs activités conformément aux objectifs énoncés dans leurs statuts et si elles tiennent leurs livres et registres conformément à la législation.

54. En outre, selon l'article 9 de la loi n° 7262, les auditeurs, dans le cadre de leur mandat, sont habilités à demander des informations et des documents à toutes les institutions publiques et aux personnes physiques et morales, y compris les banques.

a. *Objectifs des associations d'audit*

55. Si l'article 19(2) révisé de la loi sur les associations fait explicitement référence à l'évaluation des risques, la nature des risques à évaluer et la manière de les évaluer ne sont pas définies. Selon les informations fournies par les autorités turques, ces questions sont clarifiées par le droit dérivé. Toutefois, aucune référence à la législation secondaire n'est faite à l'article 19, paragraphe 2, de la loi sur les associations. La disposition modifiée de l'article 19, paragraphe 2, ne mentionne pas la nécessité de vérifier la relation entre l'audit et le financement du terrorisme, le blanchiment de capitaux ou les activités terroristes. Les recommandations n° 1 et 8 du GAFI soulignent qu'une approche fondée sur le risque doit être appliquée dans la lutte contre le financement du terrorisme. L'approche fondée sur le risque exige que les mesures introduites pour prévenir le risque correspondent aux risques identifiés. De cette manière, les ONG et la diversité de la société civile sont protégées contre un contrôle global des autorités, indépendamment de leur vulnérabilité au financement du terrorisme.

56. L'audit obligatoire prévu par l'article 19, paragraphe 2, vise à déterminer si les ONG mènent leurs activités conformément aux objectifs énoncés dans leurs statuts et si leurs registres et livres sont tenus conformément à la législation. Il ne semble donc pas faire référence aux risques et à la vulnérabilité en matière de financement du terrorisme et de blanchiment d'argent, questions qui ne sont pas mentionnées dans la disposition.

57. Il a été confirmé, lors de la réunion virtuelle des représentants de la Commission de Venise avec le ministère de l'Intérieur, que l'évaluation des risques introduite dans l'article 19 amendé est effectuée avant l'audit des associations et qu'en fonction de la catégorie de risque attribuée à l'association (faible, moyen, élevé), le type d'audit correspondant est réalisé, son intensité étant proportionnelle à la catégorie de risque. Les représentants du ministère de l'Intérieur ont également informé les rapporteurs que la disposition et l'audit concernent toutes les ONG. Toutefois, si, conformément à une évaluation préalable des risques, une association est classée dans la catégorie à haut risque, alors, tout en vérifiant la compatibilité de ses activités avec leurs objectifs, l'audit portera également sur le risque pertinent concernant le financement du terrorisme. Cela semble confirmer que l'évaluation des risques est un prétexte pour renforcer le contrôle gouvernemental sur les ONG et que la priorité principale n'est pas de détecter les irrégularités assimilables à des délits.

58. Faire des audits des associations une affaire régulière et obligatoire entraînera des processus d'audit très lourds compte tenu du grand nombre d'ONG en Turquie. Les mesures prises, si l'on se réfère au libellé de la disposition de l'article 19, sont appliquées à toutes les ONG, sans faire de distinction en termes de vulnérabilité aux abus terroristes. En outre, le fait que les audits seront menés par des fonctionnaires qui n'ont peut-être pas l'expérience nécessaire pour assumer cette tâche suscite des inquiétudes quant à l'efficacité des audits - abstraction faite de l'objectif douteux - tout en faisant peser des charges excessives sur les associations concernées⁵⁶.

⁵⁶ Les préoccupations relatives à la portée étendue des audits et de l'évaluation des risques des ONG ne concernent pas les ONG qui reçoivent un financement de l'État ou qui mènent leurs activités au nom de l'État en vertu d'accords

b. *Le manque de transparence pour l'évaluation des risques*

59. Les dispositions de la loi sont appliquées sans discernement à l'ensemble du secteur de la société civile, plutôt qu'aux ONG spécifiques identifiées comme étant vulnérables au financement par des entités terroristes. En d'autres termes, il manque des mesures ciblées et proportionnées conformes à l'approche fondée sur le risque recommandée et exigée par le GAFI⁵⁷.

60. Au cours de la réunion virtuelle avec le ministère de l'Intérieur de la Turquie, les rapporteurs ont été informés que lorsque les ONG sont jugées à risque d'abus, le ministère de l'Intérieur ne leur fournit aucune explication sur la manière dont cette conclusion a été atteinte. En outre, les interlocuteurs ont confirmé que les détails supplémentaires sur la méthodologie d'évaluation des risques utilisée n'étaient disponibles que pour ceux qui évaluent le risque, alors que les ONG et la société civile n'ont pas accès à ces informations. Or, elles ont besoin de ces informations pour connaître les raisons de leur classement dans les catégories de risque et pouvoir faire appel de cette décision si elles le souhaitent. La recommandation 8 du GAFI souligne l'importance de la coopération entre le secteur public et la société civile dans l'atténuation des risques et le développement de stratégies, la sensibilisation et le renforcement de leur capacité à lutter contre l'abus du financement du terrorisme au sein des ONG de la société civile. Cette recommandation ne semble pas avoir été suivie par les autorités turques⁵⁸. En outre, il semble que les ONG ne disposent d'aucun espace pour exprimer leurs préoccupations et leurs objections.

61. Compte tenu du manque de transparence, la Commission de Venise s'inquiète du risque d'utilisation abusive de ces audits dans le but de dissuader l'activisme de la société civile visant à critiquer les autorités sous prétexte de procéder à une "évaluation des risques". La fréquence et la portée des audits, sans objectif légitime clair, peuvent entraîner un contrôle quasi permanent et plutôt arbitraire du fonctionnement des associations, ce qui peut conduire à une atteinte injustifiée à leur "liberté de rechercher, de recevoir et d'utiliser des ressources" (principe 7 des lignes directrices conjointes) et à leur "liberté de déterminer leurs objectifs et leurs activités, y compris la portée de leurs opérations" (principe 4 des lignes directrices conjointes) qui sont au cœur des articles 33 et 13 de la Constitution turque ainsi que de l'article 11 de la CEDH et de l'article 22 du PIDCP. En outre, de l'avis de la Commission de Venise, il est très probable que ce système d'audits transgresse la limite de ce qui est nécessaire et proportionnel. En outre, la disposition du paragraphe 2 de l'article 19 modifié n'est pas conforme aux principes de prévisibilité et de certitude, car une ONG classée dans une catégorie à haut risque (actuellement 170 ONG selon le ministère de l'Intérieur) n'a aucun moyen de connaître et de comprendre les détails nécessaires de la procédure, pas même avec l'aide d'un professionnel, afin que l'ONG concernée puisse déterminer sa conduite⁵⁹.

c. *Objectif légitime du contre-terrorisme*

62. Les exigences d'audit adoptées par le gouvernement semblent couvrir toutes les ONG : l'audit obligatoire de plus de 122 000 ONG soulève de sérieux doutes quant à l'objectif déclaré des autorités avec l'amendement actuel. Sous le prétexte de procéder à une "évaluation des risques", les mesures introduites ont une portée excessive et auront un effet

officiels. Dans ces cas, il n'est pas rare que les États procèdent à des audits et à des évaluations annuelles des ONG pour vérifier le respect des contrôles financiers et des lois en vigueur, l'adéquation de la mission de l'ONG et ses résultats.

⁵⁷ Voir *supra* (note 8), *Note interprétative de la recommandation 8*, p.58.

⁵⁸ Lors de la réunion virtuelle avec la Commission de Venise, le ministère de l'Intérieur a maintenu que les critères relatifs à l'évaluation des risques se trouvaient dans des textes réglementaires.

⁵⁹ Voir la Cour constitutionnelle de Turquie, *Yaman Akdeniz et autres*, App. No : 2014/3986, 2/4/2014 ; *Youtube LLC Corporation Service Company et autres [Plénière]*, App. No : 2014/4705, 29/5/2014, para 56-57).

dissuasif sur toutes les ONG, en particulier celles qui adoptent une position critique à l'égard des autorités, ce qui est l'un des rôles cruciaux que l'on attend des associations vigoureuses qui défendent la société démocratique.

63. La Commission de Venise rappelle que les restrictions à la liberté d'association ne peuvent être considérées comme poursuivant des buts légitimes que si elles visent à écarter un danger réel, et non seulement hypothétique. Toute restriction ne peut donc être fondée que sur une évaluation préalable des risques indiquant des "preuves plausibles" d'une menace suffisamment imminente pour l'État ou une société démocratique. Une "préoccupation publique" abstraite et des "soupçons" concernant la légalité et l'honnêteté du financement du secteur des ONG, sans indiquer une analyse de risque concrète et étayée concernant une quelconque implication spécifique du secteur des ONG dans la commission de crimes, tels que la corruption ou le blanchiment d'argent, ne peuvent constituer un objectif légitime justifiant des restrictions à ce droit⁶⁰. En outre, l'association concernée devrait avoir la possibilité de réfuter les soupçons sur lesquels les autorités se fondent.

d. Renforcement des sanctions en cas de violation des obligations d'audit

64. L'article 16 de la loi n° 7262 modifie l'article 32 de la loi sur les associations, qui régit les sanctions. Des amendes administratives supplémentaires sont introduites en cas de violation des obligations définies à l'article 9 de la loi concernant l'audit interne et à l'article 19 (obligation de présenter des déclarations et audit) ainsi qu'à l'article 21 qui concerne l'obligation de notifier aux autorités les aides reçues de l'étranger et envoyées à l'étranger (tel que modifié par l'article 14 de la loi n° 7262).

65. La peine d'emprisonnement jusqu'à 3 mois, prévue à l'article 32, premier alinéa (k), est portée à 1 an, avec une alternative d'amende administrative - s'appliquant à ceux qui ne respectent pas les obligations prévues aux articles 9 et 19, troisième alinéa, et n'obtiennent pas un certificat du tribunal compétent concernant la perte de livres et de documents dans les 15 jours après avoir pris connaissance du fait que ceux-ci sont devenus illisibles ou ont été perdus pour une raison indépendante de leur volonté, ou ceux qui ne présentent pas un tel certificat lors du contrôle.

66. L'article 32 prévoit également une amende administrative de 5 000 à 100 000 livres turques en cas de violation de l'obligation de notifier l'aide envoyée à l'étranger et l'aide reçue de l'étranger, et de l'obligation de transférer l'aide par l'intermédiaire d'une banque. La sanction en question est valable pour tous les cas au-delà du blanchiment des produits du crime et du financement du terrorisme prévus dans la motivation générale de la loi.

67. La Commission de Venise note avec inquiétude qu'une augmentation substantielle des amendes et des pénalités peut conduire à des sanctions disproportionnées et avoir un effet dissuasif non seulement sur les associations, mais aussi sur leurs membres et leurs donateurs potentiels.

⁶⁰ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)002 - Rapport sur le financement des associations, par. 61-62, voir également *supra* (note 50), CDL-AD(2018)004, par. 81. Et voir Commission de Venise, CDL-AD(2018)006 Ukraine - Avis conjoint relatif au projet de loi n° 6674 « portant modification de certains actes législatifs pour garantir la transparence de l'information sur l'activité financière des associations publiques et de l'utilisation de l'assistance technique internationale » et au projet de loi n° 6675 « portant modification du code général des impôts de l'Ukraine pour garantir la transparence du financement des associations publiques et de l'utilisation de l'assistance technique internationale », voir également CDL-AD(2017)015, Hongrie - Avis sur le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, paragraphe 36.

4. Révocation de l'administration de l'ONG et remplacement des membres du comité (article 30/A (1) de la loi sur les associations).

68. Le nouvel article 30/A ("Suspension de fonction et cessation temporaire d'activités") de la loi sur les associations, tel que modifié par l'article 15 de la loi n° 7262, permet au ministre de l'Intérieur de suspendre les membres du personnel et/ou les dirigeants des organisations de la société civile qui sont poursuivis pour des charges liées au terrorisme (paragraphe 1) et/ou de mettre fin aux activités des associations concernées si cette mesure n'est pas suffisante (paragraphe 2).

69. Le paragraphe (1) de l'article 30/A accorde aux autorités (le ministre de l'Intérieur) le pouvoir de suspendre les personnes affectées aux organes d'une association dans le cas où des poursuites sont engagées pour des crimes énumérés dans la loi sur la prévention du financement du terrorisme et des crimes énumérés dans le code pénal turc, concernant des infractions de fabrication et de trafic de stupéfiants et de substances psychotropes ou des infractions liées au blanchiment d'avoirs provenant d'activités criminelles. Selon les autorités turques, si la personne est acquittée, la suspension ordonnée en vertu de l'article 30/A de la loi n° 5253 cessera d'exister et si la personne est condamnée par le tribunal, ses fonctions au sein de l'association prendront fin.

a. Absence de garanties procédurales

70. La décision administrative de suspension des fonctions ou des activités peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal. Toutefois, il existe des doutes quant à la conformité de cette procédure de contrôle judiciaire avec les exigences de l'article 6 de la Convention européenne. Dans un rapport publié le 19 février 2020, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a signalé un certain nombre de problèmes graves dans le système judiciaire turc lors du traitement des affaires liées au terrorisme, qui mettent en péril le respect de principes fondamentaux tels que la présomption d'innocence, l'absence de peine sans crime, la non-rétroactivité de la loi ou le principe *non bis in idem*⁶¹. Dans le même temps, les garanties procédurales telles que le caractère contradictoire de la procédure, l'égalité des armes et le droit à un avocat semblent avoir été érodées de manière significative et permanente pendant l'état d'urgence, entraînant un niveau d'incertitude juridique et d'arbitraire qui menace l'essence même de l'État de droit⁶².

71. Les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise sur la liberté d'association soulignent le principe du droit à un recours effectif en cas de violation des droits pour les associations, leurs fondateurs et leurs membres, et toutes les personnes cherchant à exercer leur droit à la liberté d'association, afin de contester ou de demander la révision des décisions affectant l'exercice de leurs droits⁶³. Le contrôle juridictionnel prévu en cas de suspension de fonctions/cessation d'activités - et *a fortiori* de dissolution d'une association -, est donc de la plus haute importance et doit être exercé de manière très rapide, compte tenu également du principe de la présomption d'innocence. Les tribunaux doivent avoir le pouvoir, par voie de mesure provisoire, de lever les mesures prises. Les procédures doivent être équitables et transparentes.

b. Nomination des administrateurs

⁶¹ Voir Rapport de visite de pays, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 19 février 2020, disponible à l'adresse : <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/turkish-authorities-must-restore-judicial-independence-and-stop-targeting-and-silencing-human-rights-defenders>.

⁶² Voir *Ibid*, par. 118.

⁶³ Voir *Lignes directrices conjointes*, principe 11, p.19.

72. Suite à l'exécution d'une décision de révocation des membres du comité /des employés d'une ONG, le ministre de l'Intérieur peut, par décision de justice, les remplacer par des administrateurs sur la base de la loi sur les associations et du code civil. Avant cet amendement, la nomination d'administrateurs par ordonnance du tribunal n'était possible que pour les associations d'intérêt public définies par l'article 27 de la loi sur les associations et les articles connexes du code civil turc. Cette possibilité est désormais étendue à toutes les associations par référence à l'article 89 du code civil turc intitulé "Dissolution par le tribunal". Si les organes ou les employés d'une association sont suspendus, un ou plusieurs administrateurs peuvent être nommés pour les remplacer⁶⁴.

73. Il n'est pas prévu que ces nominations requièrent de quelque manière que ce soit le consentement des membres de l'association ou de son conseil. Il n'y a en outre aucune restriction sur les actions des administrateurs une fois qu'ils ont pris leurs fonctions. Ils sont responsables devant le tribunal et liés par la législation. Cependant, il n'existe aucune disposition légale exigeant que le tribunal consulte les membres de l'ONG concernée ou son comité avant sa nomination, afin de garantir que le tribunal prenne en considération les intérêts de l'ONG. Par conséquent, une telle mesure constitue une atteinte grave au droit des associations de gérer leurs propres affaires et n'est ni nécessaire ni proportionnelle, puisqu'il existe plusieurs moyens de consultation qui pourraient atténuer l'interférence, si tant est qu'une telle mesure soit nécessaire. Des mesures disproportionnées comme celle-ci pourraient revenir à altérer la nature d'une association indépendante et à renforcer le contrôle du gouvernement sur elle, puisqu'il existe un risque élevé que les autorités nomment des personnes loyales envers le gouvernement et non envers le programme de l'association concernée.

c. La suspension des activités des ONG et leur dissolution éventuelle (article 30/A (2)).

74. Le paragraphe 2 modifié de l'article 30/A de la loi sur les associations donne au ministre de l'intérieur le pouvoir de suspendre temporairement l'activité d'une association et de soumettre la décision à un tribunal si le retrait de l'administration et/ou du ou des employés n'est pas suffisant. Le tribunal doit statuer dans un délai de 48 heures. Le tribunal statue sur la légalité de la décision du ministre de l'Intérieur et peut confirmer l'arrêt temporaire des activités. Dans ce cas, la procédure judiciaire se poursuit conformément à l'article 89 du droit civil turc et peut aboutir à la dissolution de l'association. Outre la mesure drastique de suspension des activités de l'association, ses avoirs peuvent être gelés, conformément à l'article 3 de la loi n° 7262 permettant au Président de la République de geler les avoirs d'une organisation pour financement présumé de la prolifération d'armes de destruction massive.

75. La Commission de Venise réaffirme que le principe de proportionnalité revêt une importance accrue lorsqu'il s'agit de déterminer si une association peut être interdite ou dissoute⁶⁵, car de telles mesures devraient toujours être prises en dernier ressort, c'est-à-dire dans les cas où une association a un comportement représentant un danger imminent de violence ou une autre violation grave de la loi. Même si le deuxième paragraphe de l'article 30/A de la loi sur les associations ne fait référence qu'à une suspension temporaire de l'activité d'une association, cela pourrait n'être qu'une étape initiale menant à la dissolution de l'association, comme indiqué dans le paragraphe précédent. Par conséquent, les normes internationales pertinentes concernant la dissolution qui, contrairement à la suspension temporaire, représente une mesure de dernier recours, doivent être observées. Les principes de nécessité et de

⁶⁴ Code civil turc n° 4721 ; Dissolution par le tribunal, article 89 : Si les objectifs de l'association ne sont pas compatibles avec la législation et l'éthique, le tribunal peut ordonner la dissolution de l'association à la demande d'un procureur ou de toute autre personne concernée. Le tribunal prend toutes les mesures nécessaires au cours de la procédure, y compris la suspension de l'activité.

⁶⁵ Voir *Lignes directrices conjointes*, par. 113-115.

proportionnalité doivent être respectés même en cas de suspension temporaire. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que la dissolution involontaire est la sanction la plus radicale possible à l'égard d'une association et, en tant que telle, ne devrait être appliquée que dans des circonstances exceptionnelles pour des fautes très graves⁶⁶. Le droit interne devrait donc délimiter précisément les circonstances et les motifs de telles sanctions drastiques⁶⁷. La Commission de Venise a également estimé, de manière générale, 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"⁶⁸.

76. La Commission estime que ces mesures, conjuguées à l'intensification des audits des ONG (article 19 de la loi sur les associations), à l'effet dissuasif de l'augmentation des peines de prison et des amendes administratives élevées en cas de violation des obligations d'audit, à la perspective de la révocation des directeurs et des membres du comité des ONG, sont disproportionnées et portent directement atteinte à la démocratie et à l'État de droit.

5. Associations étrangères

77. L'article 17 de la loi 7262 modifiant l'article 36 de la loi sur les associations rend le droit turc applicable aux activités en Turquie des associations ayant leur siège à l'étranger, y compris les dispositions légales relatives à la communication des données. Cela signifie que ces associations peuvent également subir de graves interférences avec leur droit à la liberté d'association, par le biais de leurs succursales et représentations. Cela peut entraîner une violation de ce droit, puisque toute personne se trouvant légalement dans un État partie à l'un des traités relatifs aux droits de l'homme, qu'elle soit étrangère ou non, a droit à la protection de son droit à la liberté d'association. Cette large applicabilité peut décourager plusieurs d'entre eux d'être actifs en Turquie, compte tenu également des amendes élevées et de l'ambiguïté des définitions des activités interdites, notamment les notions de "collaboration" et de "coopération", et surtout les critères et la procédure d'"évaluation des risques".

78. En outre, ces entités doivent obtenir une autorisation pour toute activité de fonctionnement et de coopération en Turquie. Rien ne semble justifier une telle ingérence, car les associations étrangères doivent remplir les mêmes conditions que les associations nationales pour s'enregistrer et fonctionner. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé, en ce qui concerne les associations religieuses, qu'"aucune justification raisonnable et objective ne justifie une différence de traitement entre [...] (les nationaux) et les ressortissants étrangers en ce qui concerne leur capacité à exercer le droit à la liberté de religion par la participation à la

⁶⁶ Voir CEDH, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov*, par. 62. La Cour a estimé que le simple fait de ne pas respecter certaines exigences légales en matière de gestion interne des ONG ne peut être considéré comme une faute grave au point de justifier une dissolution pure et simple (paragraphe 82).

⁶⁷ Voir CDL-AD (2019)002, par. 116.

⁶⁸ Voir CDL-AD (2011)035, 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, par. 107. Dans le même ordre d'idées, dans son avis sur le projet de loi hongrois sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, la Commission de Venise a critiqué le projet de loi pour avoir imposé la sanction de la dissolution aux associations en cas de violation de l'une des obligations de transparence, comme prévu dans le projet de loi, indépendamment de la nature de l'obligation violée (CDL-AD(2017)015, par. 60). Considérant qu'elle n'était pas convaincue que tout manquement aux obligations de déclaration ou de divulgation découlant du projet de loi puisse être qualifié de "faute grave" justifiant l'imposition de la sanction de dissolution, la Commission a indiqué que la dissolution d'une association ne peut être prononcée de manière proportionnée par les tribunaux que dans les cas où une association se livre à une activité criminelle ; or, la dissolution apparaît comme une mesure disproportionnée en cas de simple manquement aux obligations de déclaration découlant de la loi (CDL-AD(2017)015, par. 62).

vie de communautés religieuses organisées" ⁶⁹. La Commission est d'avis que le même principe de non-discrimination des étrangers s'applique aux associations ordinaires.

79. Dans son caractère indistinct, cette restriction du droit à la liberté d'association des partenaires étrangers, lorsqu'elle est appliquée sans arguments convaincants qu'ils sont engagés dans le financement de groupes ou d'actions terroristes, ne répond pas aux exigences de nécessité et de proportionnalité. L'article 16 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui laisse une certaine marge de manœuvre pour la restriction des activités politiques des étrangers, ne devrait pas, selon la Commission de Venise, fournir une justification à ces règles restrictives formulées de manière générale.

D. Procédure utilisée pour l'adoption de la loi 7262.

80. La loi n° 7262 a été adoptée de manière expéditive. Les deux audiences de la commission de justice de la GANT ont été expédiées sans larges consultations. La société civile et les autres parties prenantes n'ont pas eu l'occasion d'apporter une contribution significative, conformément aux lignes directrices sur la liberté d'association qui stipulent que : "*Les associations doivent être consultées dans le processus d'introduction et de mise en œuvre de toute réglementation ou pratique concernant leurs activités*"⁷⁰. La recommandation 2007(14) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe stipule que "*les ONG devraient être consultées lors de l'élaboration des lois et règlements ayant des incidences sur leurs statuts, leur financement ou leur domaine d'intervention*" (paragraphe 77). En outre, l'exposé des motifs de la recommandation précise qu"*il est essentiel que les ONG soient consultées non seulement sur des questions liées à leurs objectifs, mais aussi sur les propositions de modifications de la législation susceptibles d'affecter leur capacité à poursuivre ces objectifs. Cette consultation est nécessaire non seulement parce que ces changements pourraient directement affecter leurs intérêts et l'efficacité de la contribution importante sont en mesure d'apporter aux sociétés démocratiques, mais aussi parce que leur expérience opérationnelle les aide à mieux comprendre la faisabilité de ce qui est proposé*" (par. 139)⁷¹.

81. La Commission a souligné à plusieurs reprises cet élément procédural de la qualité du processus législatif : la conduite d'une consultation publique avec les organisations de la société civile avant l'adoption de la législation ainsi que la confiance du public : la conduite d'une consultation avec les organisations de la société civile avant l'adoption de la législation concernant directement ces organisations fait donc partie des bonnes pratiques que les pays européens devraient s'efforcer d'adopter dans leurs processus législatifs nationaux⁷². L'adoption rapide de la loi n° 7262 ne semble pas répondre aux exigences susmentionnées.

IV. Conclusion

82. La Commission de Venise est pleinement consciente de la situation sécuritaire difficile à laquelle la Turquie est confrontée et de l'aspiration des autorités à introduire des mesures efficaces pour combattre le terrorisme, y compris des mesures contre son financement. Toutefois, la Commission souhaite rappeler aux autorités turques que, même dans de telles circonstances, les États membres doivent se conformer à toutes leurs obligations en vertu du droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit international

⁶⁹ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, requête n° 72881/01, arrêt du 5 octobre 2006, paragraphe 82.

⁷⁰ Voir Lignes directrices conjointes (CDL-AD(2014)046), par. 106.

⁷¹ Voir CDL-AD (2018)013, Hongrie - Avis conjoint relatif aux dispositions du train de mesures législatives dénommé "Stop Soros" qui ont des répercussions directes sur les ONG, par. 68.

⁷² CDL-AD(2017)015, Hongrie - Avis sur le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, paragraphe 27. Voir également, CDL-AD(2016)007 Liste des critères de l'Etat de droit, p. 13.

des réfugiés et le droit international humanitaire, lorsqu'ils prennent des mesures pour lutter contre le terrorisme. Le respect des droits de l'homme et de l'État de droit est un élément essentiel de toute action antiterroriste réussie.

83. La Commission de Venise a été informée que l'intention du législateur était de se conformer aux recommandations fournies par le rapport 2019 du GAFI sur la Turquie, ainsi qu'aux résolutions pertinentes du CSNU citées dans la loi. Cependant, la Commission de Venise note avec inquiétude que la solution choisie par le législateur dans les articles 7 à 17 de la loi n° 7262 va au-delà de cet objectif, puisque les nouvelles dispositions s'appliquent à toutes les associations, quels que soient leurs objectifs et leurs registres d'activités, et entraînent des conséquences de grande portée pour les droits humains fondamentaux, en particulier le droit à la liberté d'association et d'expression et le droit à un procès équitable.

84. La Commission de Venise regrette que la loi en question ait été adoptée de manière précipitée, sans aucune consultation de la société civile et d'autres parties prenantes, ce qui pose problème d'un point de vue démocratique. Sa légitimité et son acceptabilité s'en trouvent diminuées, car son "pouvoir coercitif" dépend de sa conformité à la justice et à l'équité aux yeux de la communauté dont elle peut déterminer le sort. Les consultations avec toutes les parties prenantes et la société civile doivent avoir lieu indépendamment des autres engagements que l'État doit respecter.

85. La Commission de Venise est d'avis que les dispositions relatives aux activités de collecte d'aide des associations pourraient entraîner une restriction grave de leur liberté d'association. La Commission reconnaît qu'il existe un risque que des fonds soient utilisés pour financer des activités terroristes. Toutefois, les nouvelles dispositions juridiques relatives à la collecte d'aide, de par leur champ d'application indiscriminé, ne semblent pas répondre aux exigences de nécessité et de proportionnalité. D'autre part, l'ambiguïté de la formulation des amendements à la loi sur la collecte d'aide, le contrôle gouvernemental sur les tentatives de collecte de fonds en ligne en l'absence de critères clairs et objectifs pour les demandes d'autorisation, ainsi que le large champ d'application des sanctions par les autorités, peuvent avoir un impact négatif sur les activités légitimes de collecte de fonds des ONG et donc violer leur droit à la liberté d'association.

86. Le manque de transparence de l'évaluation des risques et son application sans discernement à l'ensemble du secteur de la société civile, plutôt qu'à des ONG spécifiques identifiées comme vulnérables au financement par des entités terroristes, peuvent entraîner une utilisation abusive des audits proposés dans le but de dissuader l'activisme de la société civile sous prétexte de procéder à une "évaluation des risques". Le système d'audits proposé transgresse la limite de ce qui est nécessaire et proportionnel ; les mesures introduites semblent avoir une portée excessive et auront un effet dissuasif sur les ONG, en raison également de l'augmentation des sanctions en cas de violation des obligations d'audit.

87. Les modifications apportées à la loi sur les associations permettent aux autorités de révoquer des membres du comité sans contrôle judiciaire et de le remplacer par des administrateurs qui n'ont pas besoin de l'approbation des membres de l'association concernée. Par conséquent, l'introduction dans les organes de l'association d'une ou plusieurs personnes sans agrément et sans garanties claires qu'elles agissent dans l'intérêt de l'association et de ses membres, constitue une atteinte grave au droit des associations de gérer leurs propres affaires.

88. Si la suspension menant à la dissolution d'une association ne peut être décidée par le ministre de l'Intérieur mais nécessite une décision de justice, cette décision ne doit être prise qu'en dernier recours, conformément au principe de proportionnalité et avec des garanties adéquates de procès équitable.

89. Les associations étrangères, auxquelles le droit turc est applicable pour leurs activités en Turquie, y compris les dispositions relatives à la communication des données, sont également affectées par les défauts des amendements en question. En outre, le fait de leur imposer l'obligation de demander une autorisation pour toute activité de coopération en Turquie ne répond pas aux exigences de nécessité et de proportionnalité.

90. La Commission de Venise formule donc les recommandations clés suivantes :

- Prévoir des limitations au droit des associations de rechercher des ressources uniquement dans les cas où la restriction est nécessaire dans une société démocratique pour atteindre un objectif légitime prévu à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH et à l'article 22, paragraphe 2, du PIDCP ;
- Veiller à ce que le pouvoir des inspecteurs de demander des informations et des documents aux personnes impliquées dans les activités de collecte de fonds soit exercé conformément au droit à la vie privée des relations, des membres et des fondateurs des organisations de la société civile, uniquement dans le cadre d'une certaine activité d'audit et en relation avec le sujet relevant de l'audit ;
- Pour garantir la conformité avec le principe de proportionnalité, lors de l'application de l'interdiction de réintégrer un poste de direction au sein d'une ONG à l'égard des personnes condamnées pour des infractions liées au terrorisme ;
- Garantir la prévisibilité et l'accessibilité des dispositions régissant les audits des associations sur la base de l'évaluation des risques, afin d'empêcher l'utilisation abusive des audits et de garantir l'imposition proportionnée de sanctions en cas de violation des obligations d'audit ;
- En ce qui concerne la révocation des membres du comité et leur remplacement par des administrateurs nommés par le tribunal, prévoir que le tribunal consulte les membres et/ou le comité de l'ONG concernée sur le choix des administrateurs, afin que ceux-ci agissent dans le meilleur intérêt de l'ONG ;
- N'autoriser la suspension d'activités et, *a fortiori*, l'interdiction ou la dissolution d'associations que dans des cas exceptionnels et comme *ultimum remedium*, dans le respect du principe de proportionnalité ;
- Garantir correctement la liberté d'association non seulement des associations nationales, mais aussi des associations étrangères actives sur le territoire turc.

91. La Commission de Venise exprime l'espoir que le législateur procédera à un réexamen complet et approfondi des modifications susmentionnées de la loi sur les associations et de la loi sur la collecte de l'aide, introduites par la loi n° 7262, et qu'il assurera des consultations larges et inclusives avec toutes les parties prenantes, dans le but de trouver une solution efficace mais aussi légale au problème de l'utilisation abusive des ONG pour le financement du terrorisme ou le blanchiment d'argent, tout en garantissant la pleine protection des droits civils et politiques fondamentaux des associations de la société civile.

92. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités turques pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.