

Les Structures des associations en droit turc**

İbrahim Ö. KABOĞLU*

SOMMAIRE

I.—LA CREATION DES ASSOCIATIONS

Section 1— L'acquisition de la personnalité morale

- A) La déclaration de l'association
- B) L'examen des statuts par l'autorité gouvernementale
 - 1-Le procédé de l'examen
 - 2-En droit comparé : deux exemples
 - 3-Le caractère juridique de l'examen

Section 2— Le régime d'autorisation et les interdictions

- A) Les associations internationales
 - 1-Le principe : l'interdiction
 - 2-L'exception : l'autorisation
 - 3-La remise en cause de la constitutionnalité des dispositions concernant les associations internationales
- B) Les interdictions
 - 1-Le code Pénal
 - 2 -La loi sur les associations

CHAPITRE II—LA PERSONNALITE DE L'ASSOCIATION

Section 1- Le statut et le but de l'association

- A) Les dispositions statutaires
- B) Quelle est l'autonomie de rédaction du statut

Section 2— Les modalités d'organisation de l'association

- A) L'Assemblée générale
 - 1-La réunion de l'assemblée générale
 - 2-Les attributions et les pouvoirs de l'assemblée générale

*Professeur agrégé adjoint à la Faculté de Droit de l'Université Dicle,

**Extrait de la "La liberté d'association en droit public turc, thèse de doctorat, Limoges 1981."

- B) Le conseil d'administration
- C) Le Conseil de contrôle
- D) Les organes facultatifs
- E) Les succursales de l'association
- F) Les fédérations et les confédérations

Chaque association possède une personnalité qui lui est propre. Celle-ci définie par les statuts, est incarnée par les organes de l'association (CHAPITRE II). Il convient donc de s'attacher, auparavant, à préciser à quel moment et dans quelles conditions est acquise cette personnalité morale. La création de l'association fera l'objet du premier chapitre.

CHAPITRE I : LA CREATION DES ASSOCIATIONS

En fait, la création d'une association d'une certaine ampleur se confondra avec l'acquisition par elle de la personnalité morale. La liberté ne pourra exister à ce stade que dans la mesure où l'on ne se heurtera pas à un régime d'autorisation préalable ou d'interdiction.

Section 1 - L'acquisition de la personnalité morale

A - La déclaration de l'association

La Constitution de 1961, dans son article 29, après avoir rappelé le droit de créer une association sans avoir à obtenir d'autorisation préalable, ajoute que la loi indique les méthodes et les modalités relatives à l'usage de ce droit.

Le principe est donc le suivant : les associations peuvent se former librement sans autorisation.

Les formalités à remplir pour former une association sont prévues par la loi sur les associations (la loi de 1972 n° 1630). Ce texte pose, dans son article 4, deux conditions : celles-ci sont liées l'une et l'autre.

En premier lieu, les fondateurs doivent établir un statut (1) où ils expriment leur volonté d'être organisés en association.

En second lieu, ils doivent faire une déclaration préalable à l'autorité gouvernementale du lieu de création, pour que l'association puisse acquérir la personnalité juridique (2).

(1) Selon l'article 7, chaque association a un statut. Cet article qui détermine le contenu des statuts exige des indications détaillées.

(2) Nous utilisons le terme 'l'autorité gouvernementale' comme équivalent en turc au terme 'en büyük mülkiye amiri' ou seulement 'mülkiye amiri' qui vise le préfet, et le sous-préfet.

Quel est le procédé de la déclaration ?

La déclaration de l'association est réglementée par l'article l'article 8 de la loi de 1972. Cet article énumère les indications que la déclaration doit contenir.

Chaque association doit déclarer par écrit sa création à l'autorité gouvernementale responsable du lieu où elle a été créée et elle doit annexer à cet écrit quatre exemplaires de son statut, en précisant le siège social de l'association.

Les indications détaillées de la déclaration sont énumérées par le "Règlement" (3) sur les associations. Le dépôt des statuts est fait par la "forme de la déclaration de création de l'association" après avoir rempli les conditions requises par la loi sur le timbre fiscal. Les fondateurs doivent signer les statuts. S'il y a des étrangers parmi eux, ils devront présenter leurs permis de séjour.

Dans cette déclaration préalable, l'autorité responsable est l'administration. Il doit être procédé à une déclaration préalable faite à la Préfecture du département ou à la Sous-Préfecture de l'arrondissement ou bien à la la direction de la commune (4) où l'association aura son siège social (5).

La loi de 1972, dans ses articles 4 et 8, prévoit que la déclaration sera faite par l' "association". Bien évidemment, il faut entendre ici par "association" les fondateurs de celle-ci. C'est un exemple de l'exercice collectif d'une liberté. La déclaration peut être affectuée par une ou quelques personnes auxquelles incombe une responsabilité spéciale.

Le règlement précité prévoit que la déclaration est enregistrée par l'autorité compétente (6). Celle-ci délivre sur sa demande un récépissé au requérant.

(3) V. Journal Officiel, 16 mars 1973, n° 14 478.

(4) Du point de vue administratif, la commune est le dernier prolongement du département. Elle est dirigée par un "Directeur de la Commune". C'est un fonctionnaire que le Gouvernement central envoie auprès du Préfet. Le Directeur de la Commune dispose d'une équipe de fonctionnaires. Citons les principaux: un officier d'état-civil, un officier des registres fonciers, un spécialiste des problèmes agricoles et un infirmier.

(5) Selon l'article 8 alinéa II de la loi sur les associations, les statuts des associations qui projettent d'exercer des activités dans plusieurs départements sont envoyés dans une semaine à compter de leur dépôt au ministère de l'Intérieur par l'intermédiaire des autorités gouvernementales.

(6) Suivant l'article 14 de la loi, on établit "le registre des associations" au Ministère de l'Intérieur (dans la direction Générale de la Sûreté) et dans chaque département. Toutes les associations sont enregistrées sur le registre ministériel. Chaque association est aussi enregistrée sur le registre du département où le siège social de l'association se trouve.

L'association acquiert donc automatiquement la capacité juridique par un acte dépendant de sa seule volonté : une déclaration. Celle-ci apparaît comme le dernier élément qui clôt la période préparatoire à la naissance de l'association. L'association devient, en effet, personne juridique au moment de la déclaration sans qu'il soit nécessaire d'attendre la réponse de l'autorité publique (7).

Si l'on envisage les indications que le statut doit comporter, on voit que le contenu de la déclaration fournit à la puissance publique une information complète. Celle-ci facilite le contrôle de l'autorité compétente.

Quel est l'objectif de la déclaration préalable? Celui-ci est précisé dans les motifs de l'article 8, selon lesquels il est utile et même nécessaire, de constater la volonté de création exprimée par les fondateurs. C'est bien pourquoi, dit le législateur, le statut qui indique cette volonté doit être déposé auprès de l'autorité compétente de l'Etat. Cette constatation est également nécessaire pour l'ordre public.

La déclaration préalable conçue dans les articles 3 et 8 de la loi comme le moyen de faire connaître la création d'une association, assure presque tous les renseignements sur celle-ci à la puissance publique, pour qu'elle puisse contrôler les associations. Cette déclaration s'inscrit dans le cadre du régime répressif. Il apparaît, en effet, que la déclaration est une simple formalité administrative dans la mesure où nous restons dans le cadre des articles précités. Ce qui est certain au moment de la déclaration, c'est l'acquisition de la personnalité juridique par l'association. Elle commence à se prévaloir des droits de la personne morale dès cette acquisition (8). Mais l'acquisition de la personnalité morale ne donne pas une garantie à l'activité de l'association. Pourquoi? Parce que la loi prévoit aussi d'autres dispositions en ce qui concerne la création de l'association, dans son article 9 intitulé "l'examen des statuts".

Il convient donc, sous l'angle global, d'apprécier le régime de la création de l'association après avoir étudié les dispositions prévues par l'article 9.

(7) La loi de 1938 n° 3512 prévoyait aussi le dépôt du statut à l'administration pour que l'association obtienne la personnalité juridique. Le récépissé de l'enregistrement était la condition de l'activité de l'association. Mais la modification de cette loi par la loi n° 4919 avait aboli le régime de la déclaration préalable. On est ainsi revenu au régime de la formation libre. Avant la loi n° 1630, en droit turc, la déclaration n'était donc pas une condition de l'acquisition de la personnalité juridique. Les associations avaient la personnalité dès qu'elles exprimaient dans leur statut la volonté d'être organisées corporativement.

(8) Il faut cependant préciser que l'association doit attendre la notification de l'administration pour rendre public son statut, ainsi que la convocation de la première Assemblée Générale (art. 12 et 13).

B - L'examen des statuts par l'autorité gouvernementale

1 - Le procédé de l'examen

Les statuts des associations, selon l'article 9, sont examinés par les autorités administratives. La compétence change suivant le territoire où l'association exercera ses activités.

Elle appartient à la préfecture en ce qui concerne les associations qui ne prévoient des activités que dans un département. L'autorité compétente est le Ministère de l'Intérieur pour les associations qui projettent d'exercer des activités dans plusieurs départements (9).

L'autorité administrative auprès de laquelle la déclaration est faite a un délai de 60 jours pour étudier le statut de l'association.

Du point de vue de l'objet de l'examen l'autorité administrative a compétence pour apprécier si les dispositions statutaires sont contraires à la loi (10) ou si les statuts présentent des lacunes (art. 9, al. II).

Du point de vue des effets de l'examen, on peut distinguer les cas suivants

a - si le statut est conforme à la loi et ne présente pas de lacunes selon les dispositions de la loi n° 1630, l'autorité compétente doit notifier cet état de fait par écrit à l'association concernée.

b - En cas de non conformité à la loi ou d'erreurs statutaires, l'autorité compétente demande à l'association de modifier son statut conformément à la loi ou combler les lacunes statutaires suivant la loi relative aux associations (art. 9, a II).

L'association doit réaliser les conditions requises, dans le délai d'un mois à compter de la notification. Si, dans le délai prévu, elle modifie ces dispositions non conformes à la loi ou comble ses défauts statutaires, l'association peut continuer à subsister en tant que personne juridique conformément au droit.

(9) Pour cette raison, les statuts des associations sont envoyés au ministère de l'intérieur, par les autorités gouvernementales, dans le délai d'une semaine à compter de leur dépôt (art.8 al.II).

(10) L'art. 9 utilise le mot de la "loi". Il faut donc entendre par le terme de "contraire à la loi" les lois qui régissent les associations. L'autorité responsable, selon M. ÖZSUNAY (V. Medeni Hukukumuzda Tüzel kişiler, Istanbul 1978, p. 130) est chargée de constater si les statuts des associations sont en conformité avec la loi sur les associations et les dispositions impératives du système de droit turc. En effet, le règlement sur les associations, dans son article 6, relatif à l'examen des statuts parle de "conformité au droit" des statuts. M. AKIN Dernek Kurma Özgürlüğü, İÜHFİM, C. XXXII, sy. 2-4, 5.474-486) en étudiant la loi précédente sur les associations, entend aussi par "les but contraires à la loi", ceux contraires, à la fois, à la loi, au code civil, à l'ordre constitutionnel et au droit.

Dans ces deux cas, l'autorité peut demander à l'association de se conformer aux termes des articles 12 et 13. L'association doit publier son statut dans un journal quotidien dans le délai de quinze jours à compter de la notification de l'administration. Deux exemplaires du statut paru dans le journal doivent être déposés devant l'autorité gouvernementale du lieu du siège social de l'association (art. 12). Cet article soumet également les associations à l'obligation de faire une ou plusieurs déclarations à l'autorité gouvernementale pour les modifications statutaires et le changement du siège social.

L'association, selon l'article 13, doit convoquer la première assemblée générale et établir ses organes dans le délai de six mois à compter de la publication de son statut (11). On applique les dispositions concernant la dissolution pour les associations qui ne remplissent pas cette obligation.

On voit que le législateur ne se contente pas de la déclaration de la création de l'association. Il prévoit des déclarations qui se produisent successivement : la déclaration de la création de l'association, le dépôt du statut paru, les déclarations pour les assemblées générale (chaque fois avant la convocation de l'assemblée et après celle-ci), la déclaration des modifications statutaires et celle du changement du siège social.

Par conséquent, la loi qui soumet les associations à l'obligation de déclarations continues nous permet de parler de déclaration préalable à portée permanente.

c- Si l'association ne modifie pas son statut conformément au droit, ou si elle ne comble pas des lacunes statutaires, dans le délai de 30 jours à compter de la notification de l'administration, on applique les dispositions relatives à la dissolution (art. 9 al. II). La dissolution est prononcée par le Tribunal de grande instance à la requête de l'autorité administrative du lieu du siège social et à la diligence du Procureur de la République (art. 43, al. II a).

d - En ce qui concerne les associations qui apparaissent fondées sur un des objets illicites prévus par l'article 4 (12) de la loi, la suspension des activités de l'association est prononcée par l'autorité gouvernementale. Cette décision est communiquée au procureur de la République dans le délai d'une semaine à compter de la sus-

(11) Comme l'on verra plus loin, la loi, dans ses articles relatifs aux organes de l'association, soumet les associations à l'obligation de faire une déclaration à l'autorité gouvernementale avant de convoquer l'Assemblée générale et aussi de déclarer les résultats de la réunion.

(12) Cet article prévoit une longue liste des interdictions du point de vue de la création des associations. Voir la section suivante

pension. L'interdiction des activités de l'association continue jusqu'à ce que le tribunal se prononce de façon contraire.

Il convient de jeter un coup d'oeil sur le droit comparé avant d'apprécier le caractère juridique de l'étude des statuts en droit turc par les autorités gouvernementales.

2 - En droit comparé : deux exemples

En droit autrichien, où les associations sont soumises à l'obligation d'une déclaration préalable, l'autorité administrative est compétente pour apprécier les statuts. Elle examine la légalité des statuts et peut s'opposer à la création de l'association si le but projeté par celle-ci est contraire à la loi, au système de droit en vigueur ou à la sécurité de l'Etat. L'administration doit alors notifier à l'association sa décision dans le délai de 6 jours à compter de la déclaration, en précisant les motifs (articles 4 et 6) (13).

En droit français, pour acquérir la personnalité juridique, l'association doit se soumettre au régime de la déclaration préalable (art. 5 de la loi de 1901). Mais celle-ci ne confère pas, à l'autorité qui la reçoit, un pouvoir d'appréciation. Le dépôt des statuts n'a pas pour effet de les soumettre à une vérification. L'Administration ne peut que délivrer le récépissé nécessaire au déclarant pour lui permettre de prouver que la formalité a été remplie. On se trouve en présence d'une compétence liée.

En 1970, le gouvernement obtint du Parlement une loi visant à autoriser l'administration à surseoir à la délivrance du récépissé lorsqu'elle avait un doute sur la légalité des buts de l'association. La loi mettait fin à la délivrance automatique du récépissé par l'autorité administrative. Ce délai permettait au tribunal saisi d'ordonner éventuellement la fermeture des locaux de l'association et l'interdiction des réunions de ses membres avant de se prononcer sur le fond (14).

La loi de 1971 suscita de nombreuses réactions, elle apparut "maladroite, inopportune, contradictoire, dangereuse..." (14/A).

(13) Cité par M. ÖZSUNAY, *op. cit.*, p. 131-132.

(14) La loi du 20 juillet 1971 avait modifié l'article 7 de la loi de 1901 de la façon suivante : en cas de nullité prévue par l'article 3, la dissolution de l'association est prononcée par le tribunal de grande instance, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public. Celui-ci peut assigner à jour fixe et le tribunal, sous les sanctions prévues à l'article 8, ordonner par provision et nonobstant toute voie de recours, la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres de l'association.

14/A MORANGE J., *La liberté d'association en droit public français*, Paris 1978, p. 132 et s.; RIVERO J., *Les libertés publiques*, Paris 1978, T. 2, p. 359-360.

Toutes ces considérations ont amené le Conseil Constitutionnel, saisi par le président du Sénat, à déclarer non conformes à la Constitution, les dispositions législatives en cause (C.C., 16 juillet 71) (15).

3 - Le caractère juridique de l'examen

Quel est le caractère juridique de l'examen des statuts par les autorités gouvernementales ?

Les dispositions de l'article 9 de la loi de 1972, comme l'on vient de le voir soumettent les statuts à l'étude de l'administration afin de vérifier leur légalité. Bien que cet examen ne soit pas une condition pour la création de l'association, la procédure prévue a pour objet d'instituer un contrôle préalable après l'acquisition de la capacité juridique.

Selon une interprétation libérale, le rôle de l'administration est purement matériel : elle ne fait que constater si les formalités imposées par la loi sont effectivement remplies. Dans la mesure où n'apparaîtraient pas dans la déclaration certaines indications essentielles que le texte prescrit d'y inclure, la puissance publique peut la rejeter ; par exemple, si une déclaration n'est pas accompagnée des statuts ou des autres indications (le nom et l'objet de l'association, et les fondateurs de celle-ci), ou bien, des pièces prescrites par la loi.

L'examen des statuts par l'administration, prévu dans l'article 9 de ladite loi, éloigne sans doute la déclaration préalable de sa nature libérale. Nous sommes ici en présence du passage d'un régime répressif au régime préventif. Pourquoi ? Parce que le caractère de la compétence de l'administration est tout à fait différent : elle apprécie la conformité des statuts à la loi, en général, et la régularité des dispositions statutaires, à la fois du point de vue du contenu et du point de vue de la forme, vis-à-vis de la loi sur les associations. Cette compétence peut, en outre, aboutir à la suspension du fonctionnement de l'association.

Il faut également prendre en considération la nature de l'autorité chargée d'exercer le contrôle préalable. L'étude des statuts est une affaire juridique. Il convient, s'il est nécessaire, de les faire examiner par un organe judiciaire. Mais la loi n'envisage pas une telle compétence. Le règlement sur les associations prévoit que l'étude des statuts est réalisée au niveau du ministère, par le Conseiller juridique, à l'échelon de la préfecture, par la direction des affaires juridiques. Dans les départements où il n'y a pas de directeur des affaires juridiques, l'examen est effectué par la Préfecture de police.

(15) V. FAVREAU L., PHILIP L., Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, SIREY 1975, p. 267 à 287.

L'attribution de l'examen aux organes à caractère juridique, comme le conseiller du ministère et la direction des affaires juridiques, n'apporte pas la garantie à l'exercice de la liberté d'association pour deux raisons :

* premièrement ces organes à caractère juridique ne sont pas indépendants vis-à-vis de l'autorité administrative,

* deuxièmement, l'examen des statuts par les organes précités est un cas assez rare. Le législateur a même prévu une disposition qui envisage "l'absence des directeurs des affaires juridiques". Il est évident qu'en pratique, dans une bonne partie des départements, l'étude est réalisée par un agent public auprès de la préfecture de police.

Pour compléter et apprécier l'ensemble des questions en cause, il faut souligner que la disposition prévue par l'article 9 alinéa III de ladite loi est la plus dangereuse du point de vue de la liberté de création et du fonctionnement de l'association. Selon cette disposition, l'autorité administrative peut, en effet, apprécier la légalité des buts et des activités projetés par les associations. L'appréciation sera réalisée selon les dispositions de l'article 4 qui prévoit, comme on l'a noté plus haut, une longue liste d'interdictions portant sur la création des associations qui envisagent certains buts.

Si l'administration, soit à l'échelon préfectoral, soit à l'échelon ministériel constate que le but projeté est l'un de ceux prévus par l'article 4, elle pourra prendre la décision de "suspension des activités" de l'association.

Il est évident que l'administration a une double compétence très importante : la constatation de la légalité des statuts et la décision qui la suit.

C'est bien l'esprit du régime préventif qui est de permettre la vérification des conditions de l'exercice d'une activité avant que celle-ci s'exerce. L'application de l'article 9, si on envisage également les dispositions prévues par l'article 4, fait peser les menaces les plus graves sur l'action du particulier qui vient de créer une association.

D'abord, le délai de deux mois pour l'examen du statut est très long. Au cours de ces deux mois, les activités de l'association demeureront limitées. Rappelons-nous que la publication du statut et la convocation de la première assemblée générale dépendent de la notification de l'administration. En plus, une incertitude sur la décision de l'autorité administrative limitera, de toute façon, les activités des responsables de l'association.

Ensuite, la décision de l'administration risque d'être fondée sur des critères subjectifs. En effet, les expressions employées à l'article 4 comme : "établir la domination d'une classe sociale sur les autres classes sociales", "l'activité contraire

à la morale publique”, “les moyens conformes au but”... confèrent à l'administration une arme susceptible d'entraîner des abus. Il est évident que, dans l'appréciation de la légalité des statuts, les convictions politiques des agents publics joueront un rôle déterminant. C'est pourquoi les effets de l'examen des statuts entrepris par les organes administratifs nous permettent de parler d'un contrôle a priori qui correspondrait à un régime d'autorisation préalable.

Enfin, bien que ce soit au juge des référés qu'il appartienne de prononcer la décision définitive (16), les arguments sur lesquels se fonde la décision du juge seront loin d'être concrets et juridiques. Car le juge ne peut envisager que les motifs avancés par les organes administratifs et les buts projetés par les statuts.

Bref, les pouvoirs attribués aux organes administratifs en ce qui concerne l'étude des statuts et, en particulier, celui de suspendre les activités de l'association, portent atteinte à la liberté de création de l'association et même à la liberté de celle-ci (17).

On peut critiquer la disposition prévue par l'article 9, sous deux angles : du point de vue de l'opportunité et du point de vue de la constitutionnalité.

Du point de vue de l'opportunité, un tel pouvoir attribué aux autorités administratives n'est pas justifiable. Parce que le texte de la loi permet aux organes précités d'avoir des pouvoirs importants sur les activités de l'association. On peut mettre en relief deux articles (42 et 45) qui attribuent à l'administration le contrôle des activités de l'association et la suspension de celle-ci. Les autorités gouvernementales ne sont pas du tout, en effet, désarmées devant les associations apparaissant

(16) S'il s'agit d'une décision d'interdiction intervenue par acte administratif, elle sera valable jusqu'à ce que le tribunal se prononce de façon contraire.

Selon l'article 61 al. I de la loi sur les associations, les procès relatifs à la présente loi sont soumis aux dispositions des procès d'urgence.

(17) Le projet de modification de la loi de 1972 attribuait également le contrôle “a posteriori” aux mêmes organes administratifs que ceux du contrôle “a priori”. Ainsi, la préfecture et le ministère de l'Intérieur pourraient, le cas échéant, étudier les statuts des associations déjà existantes et se prononcer sur la légalité de l'association. Bien que les motifs avancés puissent éviter des inconvénients statutaires constatés ultérieurement, il était difficile de fixer un but raisonnable. Pourquoi? Parce que le contrôle préalable était fait par les mêmes organes sur les mêmes objets (les statuts). Dans cet état de choses, comment pouvait-on parler de constatation des inconvénients statutaires? En effet, le motif du “cas échéant”, utilisé comme un critère pour le contrôle ultérieur, était très loin d'être juridique. C'est pourquoi le but essentiel (réel) était politique. Ceci donnait la prééminence au régime préventif qui n'est valable que pour la constitution de l'association, et ainsi il permettrait à l'autorité administrative de limiter la liberté de l'association toute son existence. cf. KABOĞLU İ. Ö., Dernek Özgürlüğü : ilke mi, istisna mı? Yargı, Nisan 1979, sy. 36, s. 14-16.

illicites. Comme nous l'examinerons plus loin, elles disposent d'armes efficaces envers les activités de l'association. En particulier, les pouvoirs attribués à la préfecture sont susceptibles d'être utilisés de façon discrétionnaire.

Quant à la constitutionnalité de l'article 9, il convient d'abord de se rappeler le principe prévu par la Constitution : Chacun a le droit de créer une association sans avoir obtenu une autorisation préalable; la loi fixe les formes et les procédures pour l'exercice de ce droit... Leurs activités peuvent être suspendues jusqu'à la décision du juge,... dans des cas où un retard serait préjudiciable à la sauvegarde de l'intégrité de l'Etat avec son territoire et sa nation, à la sécurité nationale, à l'ordre public et à la morale publique (art. 29).

A cet égard, nous pouvons constater :

D'abord, le principe fondamental prévu par la Constitution, selon lequel la création des associations et l'acquisition de leur personnalité juridique échappent à tout contrôle préalable.

Ensuite, la Constitution n'admet que le contrôle a posteriori et non celui a priori, résultant de l'interdiction des activités de l'association.

Enfin, bien que l'article 29 de la Constitution n'exclue pas toutes les mesures préventives de nature à entraver l'exercice de la liberté de l'association, les motifs possibles de l'interdiction prévus par l'article 4 de la loi sur les associations, ne peuvent être appréciés dans le cadre constitutionnel. Les buts illicites sont, en effet, trop vagues, et l'interprétation des termes employés par la loi ne manque pas de susciter des abus (18).

Séction 2 - Le régime d'autorisation et les interdictions

Le régime d'autorisation ne concerne que les associations internationales. En effet, l'autorisation administrative est l'exception d'un principe de l'interdiction. Il s'agit là d'un système préventif : l'existence d'une association internationale dépend de l'autorisation préalable (§ A).

Les interdictions comportent toutes les associations qui se créent contrairement aux dispositions du Code Pénal et de la loi de 1972. En ce cas, l'association acquiert la personnalité juridique par le dépôt du statut à l'autorité gouvernementale (art. 3). Cependant, suivant l'article 9 de la loi, les activités de l'association en

(18) Pour la même idée, cf. DOĞANAY Ü., Dernekler Kanunu, Sendikalar ve Özgürlükler, Düşüncelerin forumu, Milliyet, 4/2/1973.

cause sont suspendues par l'autorité gouvernementale. Nous sommes en présence là d'un régime répressif. Mais, puisque la législation prévoit les interdictions définitives, il convient de les rappeler dans un deuxième paragraphe (B).

A - Les associations internationales

1 - Le principe : l'interdiction

La loi sur les associations, dans son article 6 relatif aux activités internationales, prévoit la règle de l'interdiction des associations internationales (19) :

a - On ne peut pas créer d'associations en vue de réaliser des activités internationales,

b - les associations créées en Turquie ne peuvent pas participer aux associations ou organisations nationales ou internationales formées à l'étranger,

c - les associations ayant leur siège à l'étranger ne peuvent pas procéder à la création de succursales en Turquie.

On ne peut pas créer d'associations qui ont pour but des activités internationales ou des filiales d'associations dont le siège se trouve à l'étranger et une association nationale ou internationale formée à l'étranger.

2 - L'exception : l'autorisation

A propos des associations internationales, l'autorisation préalable constitue l'exception à l'interdiction prévue à l'article 6. La création des associations internationales est subordonnée, sous les formes et procédures des articles 10 et 11, à la décision (autorisation) du conseil des ministres.

Les activités à l'étranger des associations créées en Turquie sont réglementées par le texte de l'article 10. L'autorisation gouvernementale dépend de la réalisation d'une condition : l'utilité du point de vue de la solidarité ou la coopération internationale de la création d'une telle catégorie d'association.

Le Conseil ministériel qui va apprécier une telle 'utilité' peut autoriser :

a - la création des associations ayant pour objet des activités internationales,

b - les activités internationales des associations déjà existantes,

c - la création de succursales à l'étranger par les associations précitées dans les alinéas (a) et (b) ou bien la participation de celles-ci aux associations ou organisations ayant des buts identiques (semblables).

(19) Au niveau international, le droit turc ne connaît pas une catégorie juridique autre que les associations internationales.

Les associations correspondant à ces trois catégories doivent déposer au ministère de l'Intérieur les statuts des associations ou ceux des organisations auxquelles elles prévoient de participer (art. 10, al. III).

Le même régime s'applique à une autre catégorie d'associations : celle des associations formées à l'étranger. Celle-ci est réglementée par l'article 11 intitulée: les activités en Turquie des associations créées à l'étranger.

Les associations créées à l'étranger et qui ont pour objet d'assurer la solidarité ou la coopération internationale peuvent être autorisées par le Conseil des Ministres :

a - au niveau de la création des succursales en Turquie,

b - au niveau de leur participation aux fédérations ou bien de leur coopération avec celles-ci, aux termes de l'article 10.

L'autorisation du Conseil des Ministres est subordonnée aux conditions suivantes (art. 11, al. II) :

- * l'utilité de la coopération faite et des activités communes,
- * la condition de réciprocité,
- * l'opinion du Ministère des Affaires étrangères,
- * la proposition du Ministère de l'Intérieur.

C'est aussi le Conseil des Ministres qui est compétent du point de vue de la révocation de l'autorisation préalable pour les associations créées selon les textes des articles 10 et 11.

Selon la loi de 1938 sur les associations, l'association, dont le siège se trouvait en dehors de Turquie, ne pouvait pas y créer de sections (art. 10). De même, les associations ne pouvaient pas se constituer ou ouvrir leurs sections dans un but international. Le même article, dans son alinéa II, donnait le pouvoir d'autorisation au Conseil des Ministres. L'autorisation était subordonnée à la considération par le Conseil des Ministres d'une utilité en ce qui concerne la solidarité internationale dans la création d'associations internationales en Turquie ou de l'ouverture de succursales en Turquie par les associations déjà existantes.

Le Code pénal turc (20) punit la création et la direction d'associations ou bien de filiales ou succursales de caractère international ou ayant siège à l'étranger, qui n'ont pas obtenu préalablement l'autorisation gouvernementale (art. 143. (21).

(20) La loi du 1er mars 1926 n° 765, Journal Officiel du 13/3/1926.

(21) La Cour Constitutionnelle turque a déclaré que l'art. 143 n'est pas incompatible avec le principe prévu à l'article 29 de la Constitution de 1961 (E. 1963/128, K. 1964/8 Kt. 28/1/1964). V. pour ce procès avec six opinions dissidentes. AYMKD, sy. II, s. 43 vd.

Du point de vue des associations créées à l'étranger par les citoyens turcs, la loi sur les associations prévoit les conditions concernant, à la fois, la forme (les déclarations préalables et ultérieures) et le fond (l'interdiction de création d'associations ayant pour objet prohibé par la présente loi) (art. 60).

On prévoit ainsi, en droit turc, le régime d'interdiction et le régime de l'autorisation (préalable) gouvernementale en ce qui concerne les associations internationales.

En droit français, la création des associations étrangères (22) est soumise à l'autorisation du ministre de l'Intérieur. "Aucune association étrangère ne peut se former ni exercer son activité en France sans autorisation préalable du ministre de l'Intérieur" (art. 22 de la loi de 1901). L'article 23 prévoit : Elle ne peut avoir des établissements en France qu'en vertu d'une autorisation distincte pour chacun de ces établissements (23).

3 - La remise en cause de la constitutionnalité des dispositions concernant les associations internationales

Comme on vient de le voir, la législation Turque sur les associations interdit par principe les activités internationales des associations créées en Turquie et à l'étranger (art. 6) et les soumet à l'autorisation du Conseil des Ministres dans les conditions déterminées (art. 10 et 11).

On peut se demander si ce régime juridique est conforme à la Constitution ?

Il convient d'aborder le sujet en citant l'arrêt de la Cour Constitutionnelle concernant les associations internationales.

En 1973, le Groupe du Parti Républicain du Peuple (PRP) à la Grande Assemblée Nationale de Turquie a formé un recours devant la Cour Constitutionnelle (24) pour inconstitutionnalité de certaines dispositions de la loi sur les associations.

(22) Il n'existe pas, en droit français, de régime juridique propre aux associations internationales.

A ce propos, M. BRICHET (Associations et syndicats, Paris 1976, p. 380) écrit : "c'est une lacune spécialement à une époque de coopération internationale intense, notamment en Europe". Cf. aussi en particulier, du point de vue de la constitutionnalité du problème en cause : MORANGE J., op. cit., p. 222.

(23) La législation française sur les associations prévoit les dispositions détaillées à propos des associations étrangères (v. la loi de 1901, Titre IV -art. 22 à 34- ajouté par D.L. 12 avril 1939 relatif à la constitution des associations étrangères). V. pour le détail et la critique des dispositions concernées, MORANGE J., op. cit., p. 186 et s.

(24) "La constitution prévoit : "le Président de la République, les groupes des partis politiques aux chambres législatives, les partis politiques ayant leurs groupes parlementaires à la Grande Assemblée Nationale de Turquie, et les partis politiques ayant obtenu au moins dix pour cent des suffrages valables aux dernières élections législatives générales; les membres d'une Assemblée législative eu nombre minimum d'un sixième du nombre total des membres de la chambre en question et, dans les domaines qui concernent leur existence et leurs fonctions, le Conseil Supérieur de la Magistrature, la Cour de Cassation, le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation militaire et les Universités, peuvent intenter spontanément une action en annulation devant la Cour Constitutionnelle en alléguant que les lois.. sont inconstitutionnelles (art. 149). Le droit d'intenter une action en annulation devient caduc 90 jours après la date de publication de la loi (art. 150)

L'action du demandeur englobait également les articles 6, 10 (sauf alinéa III), 11 dernier alinéa et 38 (25). Suivant les motifs allégués, les articles précités apportent : une interdiction définitive de la création d'association et aussi, le régime de l'autorisation avant d'exercer le droit de créer une association. Ceci est contraire au principe de l'article 29 et aux articles 10, 11, 13 et 18 (26) de la Constitution. On ne peut pas prévoir que, avant la création de l'association, celle-ci est contraire aux lois. L'incompatibilité doit être constatée par le juge après la création de l'association.

Le PRP dénonçait : l'inconstitutionnalité du régime d'interdiction et d'autorisation préalable pour la création d'associations internationales.

La Cour Constitutionnelle (27) a décidé que les textes relatifs aux associations internationales n'étaient pas contraires aux articles précités de la Constitution. Selon la Cour, la prévisibilité des inconvénients, quelles que soient leurs apparitions, dépend d'un contrôle efficace.

A propos des associations internationales, il semble que la soumission à l'autorisation du Conseil des Ministres des activités réciproques à caractère international soit un moyen convenable pour un contrôle efficace. Il est naturel que, si on envisage les raisons de l'autorisation prévues par la loi, les activités internationales soient interdites par le Conseil des Ministres. Car l'organe exécutif a des possibilités larges : du point de vue de la recherche et de l'appréciation sur l'utilité (pour la Turquie) de la solidarité et de la coopération internationales, d'une part, et du point de vue de l'examen de la compatibilité avec les lois et les intérêts nationaux en ce qui concerne les associations étrangères auxquelles les associations turques veulent participer ou coopérer, d'autre part.

Comment peut-on interpréter l'arrêt de la Cour et la question de la Constitutionnalité?

(25) L'article 11 dernier al. est relatif à la révocation de l'autorisation du Conseil des Ministres. La disposition prévue par l'article 38 concerne les activités de l'association.

(26) L'article 10 al. I de la Constitution prévoit : "chacun possède des libertés et droits fondamentaux qui sont individuels, inviolables, inaliénables et auxquels il ne peut renoncer". L'article 11 prévoit : "Les libertés et droits fondamentaux ne peuvent être restreints qu'en vertu d'une loi, conformément à la lettre et à l'esprit de la Constitution, pour la sauvegarde de l'intégrité de l'Etat avec son territoire et sa nation;... (al. I); la loi ne peut porter atteinte à l'essence des libertés et droits fondamentaux (al. II)"

L'article 13, concernant la situation des étrangers prévoit : "les droits et libertés énoncés au présent titre peuvent être restreints pour les étrangers en vertu d'une loi de manière conforme au droit international". L'article 18 de la Constitution est relatif à la liberté de voyager et de s'établir.

(27) E. 1973/3, K. 1973/37, Kt. 18 - 20/12/73 (AYMKD, XI, 320-324).

Il est évident que les arguments utilisés par la Cour Constitutionnelle sont plus politiques que juridiques. Or il n'y a aucun doute que cela devait être au juge d'apprécier la compatibilité avec les lois des buts ou des activités poursuivis par l'association à caractère international. Bien que l'appréciation d'"utilité" de telle ou telle activité internationale puisse appartenir à l'organe exécutif, une question juridique, comme la compatibilité avec les lois, doit être examinée par les organes juridiques. Du reste, le mot d'utilité, très subjectif et imprécis, est susceptible de laisser prendre les décisions suivant les convictions politiques.

La question ne consiste pas seulement à remettre la compétence à tel ou tel organe. Il faut aussi l'envisager sous l'angle constitutionnel. A ce propos, il convient de rappeler le principe: la création d l'association sans autorisation préalable (art. 29 al.I). Bien que les alinéas suivants prévoient certaines restrictions, celles-ci ne sont valables que pour le fonctionnement de l'association, mais non pour la création de celle-ci. Or, les dispositions qui soumettent à l'autorisation préalable une certaine catégorie d'associations ne peuvent pas être appréciées dans le cadre constitutionnel (29).

Même si on suppose un moment que les buts poursuivis par certaines associations internationales peuvent présenter les dangers du point de vue de la sécurité nationale, de l'ordre public..., rien ne change sous l'angle constitutionnel. Du reste, puisque le législateur soumet à autorisation préalable du Conseil des Ministres, toutes les associations internationales (politiques, scientifiques, littéraires...) sans distinction, il est donc inutile d'envisager la question sous ce dernier angle.

B - Les interdictions

Les interdictions du point de vue de la création de l'association sont prévues, dans la législation turque, par le code pénal et la loi sur les associations.

1 - Le Code Pénal

Le Code Pénal punit d'abord la création des associations communistes, fascistes, racistes (art. 141). Ce texte punit aussi la fondation et la direction des associations religieuses antilaisques, ayant pour but de théocratiser les dispositions juridiques, politiques, économiques et sociales de l'Etat et l'adhésion à des associ-

(28) En effet, la Constitution n'exclut aucune catégorie d'association. Cf. sur la critique des dispositions semblables prévues par la loi de 1938, GÜRAN S., *İfade Hürriyet Üzerine İdarenin Yetkileri*, İstanbul 1969, p. 478 à 479. L'auteur attire l'attention sur la règle constitutionnelle qui ne prévoit aucune distinction entre les associations appartenant aux catégories différentes.

ations similaires (art. 163). En outre, l'association fondée pour commettre certains crimes contre la personnalité de l'Etat est punie par elle-même (art. 171). De même, la création d'une association constituée pour commettre des crimes et délits contre l'exercice de la justice, contre la foi publique, contre le salut public, contre les bonnes moeurs ou l'ordre de la famille ou bien encore contre les personnes et les biens est punie sans qu'aucun acte soit effectivement commis (art. 313).

2- La loi sur les associations

Le législateur interdit définitivement certains buts et proclame que les associations qui vont poursuivre les buts interdits ne peuvent pas se constituer.

L'article 4 interdit la création des associations qui ont plusieurs buts ou bien certains buts bien précis : nous nous contentons là de citer certaines interdictions qui paraissent utiles du point de vue des questions abordées dans le présent titre.

Parmi elles, citons rapidement la disposition qui précise la situation des associations à l'égard de la politique. L'article 4 défend la création des associations qui ont un des buts suivants (al. I) : appuyer ou s'opposer à un parti politique ou assurer la coopération entre les partis politiques, appuyer ou empêcher les élections d'un parti politique ou des candidats dans les élections générales ou locales.

Il convient, en citant cette disposition, de nous demander si elle défend de créer une association au but politique. En effet, le problème essentiel est : celui des activités politiques des associations. Nous nous bornons ici à insister sur quelques points dans la mesure où le problème intéresse la création de l'association.

Il semble que la loi sur les associations n'apporte pas une limitation à la création de l'association au but politique pour trois raisons :

* d'abord, les interdictions prévues par l'alinéa précité ne concernent que des buts précis, mais non les buts politiques au sens général,

* ensuite, la loi défendant, dans son article 35 alinéa II b, la création d'associations d'étudiants qui vont poursuivre les buts politiques, exclue a contrario une telle interdiction pour les autres associations,

* enfin, il convient d'envisager la volonté du pouvoir politique. Il y a peu de temps, le projet de modification ajoutait au texte de la loi sur les associations une disposition interdisant catégoriquement aux associations toutes les attitudes et activités politiques. Cette disposition, heureusement, n'a pas été adoptée par le Parlement. Ce qui est remarquable ici c'est l'objectif du projet : mettre fin au débat sur les activités politiques. Nous pouvons dire que le législateur a reconnu implicitement que l'article 4 ne vise pas, au sens général, la création des associations qui vont poursuivre des buts politiques.

Suivant le même article, on ne peut pas créer des associations si leurs buts ne sont pas précis, ou bien si les objets et les modes de leurs activités fixées par les statuts ne sont pas conformes avec leurs buts (29).

Il est interdit également de créer dans les Universités, les Facultés, les Académies, les Instituts et les Ecoles Supérieures, dans les institutions d'instructions publiques et privées plusieurs associations d'étudiants (art. 4 dernier alinéa (30).

Cette interdiction est affirmée par l'article 53 qui oblige les associations d'étudiants à l'usage des noms d'établissements (précités) où elles se créent, et défend catégoriquement de créer une autre association portant le même titre (31).

Le texte de la loi prévoit, en outre, les interdictions de faire usage de certains noms (article 5). Il défend de faire usage des noms d'un parti politique, d'un syndicat ou bien d'une association (fédération et confédération compris) dissous par le tribunal. De même, aucune association ne peut user du nom de communiste, anarchiste, fasciste, national socialiste et ne peut faire usage des emblèmes et des symboles appartenant à ces organismes.

CHAPITRE II - LA PERSONNALITE DE L'ASSOCIATION

La personnalité de l'association est définie par le statut (section 1) et elle est défendue par les organes de l'association (section 2).

Section 1 - Le statut et le but de l'association

A - Les dispositions statutaires

Le statut est la charte constitutive de l'association. Il contient toutes les règles relatives à l'organisation et à la vie interne de celle-ci.

Le statut est, en principe, établi et rédigé librement par les fondateurs. La liberté d'organisation dépend des dispositions statutaires. La loi permet de prévoir, dans ce domaine, des dispositions à la fois impératives et alternatives. De toute façon, la législation laisse libres dans une certaine mesure, les fondateurs de rédiger les statuts. Pour la rédaction de ces derniers, plus les fondateurs sont libres, plus grande est la liberté d'organisation.

(29) Cet alinéa a été ajouté au texte de la loi par les modifications intervenues en 1980. Pour la critique de cette disposition, v. plus loin, "le statut et le but de l'association".

(30) (31) La Cour Constitutionnelle, dans le procès précité (AYMKD, XI, 319-320) a prononcé que le principe d'association unique pour les associations d'étudiants dans les établissements énumérés à l'article 4 (dernier alinéa) et l'interdiction prévue par l'article 53 (dernier alinéa) ne sont contraires à la Constitution ni du point de vue des droits et des libertés fondamentaux (art. 10 et 11 de la Constitution) ni du point de vue des principes de liberté collective et individuelle de l'association prévus par l'article 29 de la Constitution.

Selon la législation turque, chaque association a un statut. Les fondateurs doivent établir un statut en vertu de l'article 7 de la loi de 1972 relative aux associations. Cet article énumère les indications que le statut doit comporter. Il prévoit les dispositions impératives tant du point de vue du fond que de la forme. La rédaction du statut n'est donc pas entièrement libre. Les fondateurs ont une liberté de rédaction qui doit être conforme à la loi. Autrement dit, les statuts ne peuvent déroger aux règles dont l'application résulte d'une disposition impérative de la loi et ne doivent contenir aucune clause illicite.

Les statuts doivent comporter (art. 7) :

- a - le nom et le siège social de l'association,
- b - le but de l'association et les objets et formes des activités à poursuivre par l'association afin de réaliser le but déterminé,
- c - les noms, professions, domiciles et nationalités de fondateurs de l'association,
- d - les formes et les conditions d'adhésion, de retrait et d'exclusion de l'association,
- e - le mode de la formation, le délai de la réunion de l'Assemblée générale de l'association,
- f - les fonctions et attributions de l'Assemblée Générale, la procédure de votation, de prise des décisions et les quorum,
- g - la procédure des élections au Conseil d'Administration et au Conseil de contrôle, le nombre de leurs membres et leurs fonctions et attributions,
- h - les indications sur les filiales (si l'association crée des succursales et, si elle les prévoit, les modes de formation, les fonctions et les attributions des succursales),
- i - le montant de la cotisation, à condition qu'elle ne dépasse pas 1 200 livres turques par an,
- j - les modalités du contrôle interne de l'association,
- k - le mode de modification du statut,
- l - en cas de dissolution de l'association, les indications à propos de la liquidation des biens,

m - les noms et domiciles des membres du Conseil d'administration provisoire qui va exécuter les affaires de l'association et qui va la représenter jusqu'au moment où les organes de l'administration se mettront en place.

Ainsi, les fondateurs doivent établir leurs statuts conformément au texte de l'article 7 (32).

Bien évidemment, les fondateurs peuvent détailler ces dispositions impératives dans leurs statuts et également ajouter d'autres clauses qui ne sont pas en contradiction avec la loi.

Selon la Cour de Cassation (Yargıtay) turque (33) les différents éléments que les statuts doivent indiquer ne sont pas limitatifs. Les statuts peuvent, en effet, également, comporter d'autres règles à condition qu'elles ne soient pas contraires à l'ordre juridique (34).

B - Quelle est l'autonomie de rédaction du statut ?

Autrement dit, quelle est la liberté laissée par l'article 7 aux fondateurs de l'association ?

Il convient, à cet égard, de distinguer les cas suivants :

1 - selon l'objet de la déclaration préalable, les indications purement formelles que le statut doit énumérer,

2 - les clauses statutaires à établir aux termes du texte de la loi,

3 - les indications à déterminer en fonction du but de l'association (les dispositions en ce qui concerne l'opportunité des moyens de l'activité selon le but à atteindre).

(32) Sinon, comme on l'a vu plus haut, on applique les règles de l'article 9 de la loi sur les associations.

(33) V. YARGITAY, 2. H. D., 1/2/3974 ta. ve E. 391; K. 590 sa. k., YKD, 1974, s. 11-12, sh. 159-161.

(34) En droit allemand, on fait une distinction entre les dispositions que les statuts doivent comporter (les clauses impératives) et celles que les statuts peuvent comporter. Les dispositions relatives aux but, titre et siège de l'association se trouvent dans la première catégorie (BGB art.57), tandis que les dispositions relatives à la qualité de membre, le montant de la cotisation, l'élection et les attributions du Conseil d'administration entrent dans la deuxième catégorie (BGB art. 58).

1 - **En premier lieu**, les indications formelles (le titre, le siège, le but... de l'association, les noms... des fondateurs) (35) peuvent être appréciées dans le cadre de l'objectif de la déclaration préalable. Celle-ci est, en effet, un moyen d'information de la puissance publique. Ces indications permettent à l'administration d'agir tantôt a priori tantôt a posteriori.

2 - **En deuxième lieu**, les règles que les statuts doivent comporter proviennent de la législation elle-même. C'est une concrétisation des dispositions légales. Sous cet angle, les clauses statutaires relatives aux organes et aux membres de l'association ne doivent pas être contraires à la loi sur les associations. Autrement dit, les statuts doivent refléter les clauses légales, car les fondateurs établiront les dispositions statutaires sur la base légale. En envisageant celle-ci, ils vont soigneusement rédiger leurs statuts pour éviter des inconvénients et des lacunes statutaires. Nous pouvons dire que la liberté dans la rédaction des statuts est délimitée par la loi. A titre d'exemple, l'article 16 prévoit : 'les membres de l'association ont des droits égaux'. Les fondateurs peuvent donc librement établir des règles concernant les droits des membres, à condition qu'elles ne soient pas contraires au principe d'égalité prévu par la loi.

3 - **En troisième lieu**, il s'agit de consigner dans les statuts des indications sur le but choisi. Autrement dit, le statut doit comporter des indications nécessaires selon l'objectif de l'association. Celle-ci peut librement déterminer son but à condition qu'elle respecte les limites prévues par la législation.

Nous pouvons préciser, à cet égard, les cas suivants :

a) L'objet de l'association (le but à atteindre) doit être autre que de partager des bénéfices (article premier de la loi de 1972) et doit être, aussi, légal (v. les buts interdits prévus par l'article 4),

b) L'association ne peut avoir qu'un 'seul but'. Suivant la législation sur les associations, le principe du but unique est un principe important, même si celui-ci n'est pas précisé directement par la loi.

Le texte sur les associations prévoyait précisément le principe 'du but unique' avant les modifications de 1980. Le projet de modification qui ajoutait, à cet égard, des dispositions nouvelles au texte de la loi, mentionnait le principe précité. Mais le texte adopté par le Parlement ne comporte pas directement le principe du 'but unique'. Le texte de la loi utilise, cependant, soit dans les articles 4 et, soit dans d'autres dispositions, le terme de 'but de l'association'. L'usage de façon singu-

(35) Notons que la législation prévoit des restrictions concernant ces indications formelles : la loi ne laisse pas tout à fait libres les fondateurs du point de vue du choix du "nom" de l'association. Comme on l'a indiqué plus haut, l'article 5 défend de faire usage de certains noms (interdictions définitives), ou bien elle oblige les associations d'étudiants (une certaine catégorie d'association) à indiquer les noms des établissements où elles sont créées (art. 53/II). En outre, la législation subordonne à l'autorisation du Conseil des Ministres l'usage des noms d'associations, des mots suivants : turc, Turquie, National, la République, Atatürk (art. 53 alInéa I). La loi exige également, dans ses différents articles, des indications sur l'objet de l'activité projetée, sur les modalités d'exécution et le siège de l'association.

lière du terme 'but' et l'interprétation de l'objectif du législateur nous permettent donc d'avancer que le principe du 'but unique' est valable dans la législation turque sur les associations.

c) le but de l'association doit être "défini" (certain) (article 4 al. II). La disposition interdisant de créer une association qui n'a pas le but précisé, a été insérée dans le texte de la loi par les modifications de 1980.

Cette règle, paraissant logique, peut poser des problèmes du point de vue de l'appréciation de la légalité des statuts par les autorités administratives. Pour interpréter le principe du 'but certain' quels seront les critères à utiliser par l'administration? Autrement dit, quels seront les arguments concrets sur lesquels se fondera la décision administrative? 'Le but précisé' exclut naturellement les termes apparaissant comme contraires : 'le but incertain', 'le but non - certain'.. Les termes construits en ajoutant un adjectif au mot de 'but' sont bien loin d'être certains. Ils peuvent être appréciés, de façon différente, à la fois selon l'autorité responsable et suivant l'objet projeté par l'association.

L'objectif de cette disposition (l'interdiction de l'association à but non précisé) est, en effet, d'élargir autant que possible les pouvoirs des autorités administratives sur les associations. Comme M. ÇELENK l'a noté (36), certains termes utilisés par les associations à propos de leurs objets peuvent aboutir à les faire considérer comme correspondant à un 'but non précisé'. A titre exemplaire, l'auteur énumère: 'les principes constitutionnels', 'les droits et libertés démocratiques', 'les principes d'éducation contemporaine', 'dans l'optique des principes d'Atatürk' 'dans le cadre de la Déclaration Universelle des droits de l'homme'...

d - Les moyens ou les activités dont se servent les associations doivent être en accord avec le but qu'elles se proposent.

A cet égard il faut envisager l'ensemble des dispositions prévues par les articles 4 al. II et 7 al. b.

Il est interdit de créer des associations dont les objets (thèmes) et les modes d'activités ne sont pas conformes au but précisé dans les statuts (art. 4 al. II).

Le statut doit indiquer le but de l'association, ses objets et les modes d'activité (le travail) pour atteindre ce but (art 7 al. b, (37)).

L'appréciation de ces deux textes se complétant l'un l'autre nous amène à considérer les deux cas suivants :

(36) V. ÇELENK H., "Terörü Önleme" Yasa Tasarıları, ÜLKE, 6, 1979, 85-105.

(37) Cette disposition, avant la modification, était : le statut doit indiquer 'le mode de l'activité pour atteindre un but.

* premièrement, les associations doivent indiquer dans leurs statuts les objets de leurs activités et également les modes d'exécution de celle-ci.

La détermination des objets d'activité dépend des circonstances et des développements concrets. Autrement dit, ce sont des considérations concrètes, suivant l'objectif de l'association qui vont déterminer les objets de son activité.

* Deuxièmement, les objets et les modes d'action énumérés par les statuts doivent être en conformité avec le but à atteindre.

Quels moyens seront conformes au but projeté? Quels critères seront utilisés pour déterminer si tel ou tel objet ou mode de travail est en conformité avec le but?

La législation sur les associations énumère les activités interdites. Or, ce qui est important pour les associations, c'est de respecter les limites déterminées par la loi.

Le législateur devait, en effet, laisser libres les associations dans les limites légales du point de vue des activités pour qu'elles atteignent les buts fixés par leurs statuts.

Dans la société actuelle, les associations peuvent poursuivre des buts très divers : de la bienfaisance à la protection de la nature. Il est naturel que telle ou telle association, quel que soit le but choisi, utilise tous les moyens à condition que ceux-ci ne soient pas contraires à la loi. Par exemple, comment une association ayant pour but la protection de l'environnement et de la nature peut-elle délimiter ses activités? Elle peut aussi bien utiliser tous les moyens (de l'activité sportive à l'activité culturelle) que prendre position contre les décisions et attitudes des autorités publiques qui sont contraires à l'objectif de l'association, pour que celle-ci atteigne son but (38).

Les autorités administratives ont, à cet égard, un double pouvoir de contrôle : du point de vue de la légalité et de l'opportunité.

En ce qui concerne la légalité, elles peuvent apprécier si les objets et les modes du travail fixés par les statuts franchissent les limites prévues par la législation sur les associations.

(38) cf. KABOĞLU İ. Ö., article précité

En ce qui concerne l'opportunité, les autorités administratives peuvent apprécier si les objets et les modes d'activité déterminés par les statuts sont conformes aux buts projetés.

Ce dernier point est le centre de gravité de notre sujet. Pourquoi? Parce que l'absence des critères objectifs du point de vue de la constatation d'opportunité peut entraîner l'autorité administrative à une appréciation arbitraire.

Pour quelle raison un tel pouvoir a-t-il été donc attribué à l'administration?

L'objectif de la modification des dispositions concernant les buts et les moyens serait (39) d'empêcher les associations de s'occuper des problèmes nationaux et mondiaux, ainsi que d'influencer l'opinion publique (par des manifestations, réunions...).

Quant aux effets de l'appréciation, il faut également les aborder pour mettre en relief l'importance de cette question, ainsi que l'atteinte continue à la liberté d'association. A cet égard, nous pouvons nous demander quelles voies seront poursuivies. Si l'autorité administrative constate que les objets et modes de travail ne sont pas conformes au but de l'association, deux situations sont à prendre en compte:

1- La préfecture ou le ministère de l'Intérieur, en tant qu'autorités chargées de l'étude des statuts, demanderont à l'association concernée de supprimer certaines dispositions gênantes. L'association doit modifier son statut dans le délai de 30 jours à compter de la notification de l'administration (art. 9-II). Bien que l'appréciation de l'opportunité puisse permettre à l'administration d'empêcher des activités apparaissant "nuisibles", la modification du statut suivant la constatation administrative ne pose pas de problème. Pourquoi? Parce que ce sont les fondateurs qui vont rédiger de nouveau le statut (40). Mais il faut également envisager les cas ultérieurs.

2- Supposons que les objets et les modes du travail apparaissent aux autorités précitées comme étant conformes au but de l'association. Dans cette hypothèse l'association continuera ses activités. Puisque les fondateurs ne peuvent pas prévo

(39) cf. SAYMAN Y., *Dernekler Yasasındaki Değişiklik Neyi Göstürüyor? Yargı*, Ocak 1979 33, s. 12-16

(40) Cependant, puisque les fondateurs devront envisager les arguments avancés par l'administration la deuxième rédaction peut diminuer le contenu du statut.

toutes les conditions et les modes de travail au moment de la création de l'association, ils devront consigner dans les statuts les moyens nouveaux. A ce propos, deux cas sont à envisager : premièrement, l'association ne peut pas prévoir sa croissance quantitative au moment de sa création. Plus elle s'accroît, elle aura besoin de nouveaux moyens d'activités pour atteindre son but. Deuxièmement, la vie sociale est, de façon continue, en état de changement et de développement. Les nouvelles possibilités de la vie peuvent aussi permettre à l'association de bénéficier de moyens différents. Soit dans le premier cas, les circonstances internes, soit dans le second cas, les circonstances externes, à la fois l'une et l'autre provoquent la modification du statut en vue d'en consigner les dispositions nouvelles.

Les modifications statutaires intervenues ultérieurement remettent en cause l'activité de l'association. Pourquoi? Parce que l'Assemblée Générale doit se réunir chaque fois pour les modifications. Le plus important, c'est que les modifications ultérieures risquent d'être refusées par les autorités administratives (41).

L'appréciation juridique des textes prévus par l'article 4 al. II et 7 al. b nous permet de parler de continuité du régime préventif. Mais ce cas qui paraît paradoxal sous l'angle juridique peut être mieux apprécié du point de vue politique, en envisageant l'objectif des pouvoirs politiques : diminuer, autant que possible, l'efficacité des groupements associatifs (en particulier, des associations de jeunesse et de fonctionnaires) apparaissant dangereux (1) pour l'autorité de l'Etat.

Séction 2 - Les modalités d'organisation de l'association

La loi de 1972 ne laisse pas aux fondateurs de l'association la charge de régler comme ils l'entendent, les modalités d'organisation du groupement. Les indications que la législation contient à ce propos sont très détaillées. Le texte consacre le chapitre IV aux organes et aux filiales de l'association (art. 17 à 31).

Les organes obligatoires de chaque association sont (art. 17) : l'Assemblée générale, le Conseil d'administration et le Conseil du Contrôle (42)

(41) Rappelons-nous que toutes les modifications statutaires sont communiquées aux autorités administratives (art. 12 al. II). Comme on l'a indiqué plus haut, le projet de la modification de la loi de 1972 prévoyait une disposition qui permettrait à l'autorité administrative d'étudier les statuts "le cas échéant" (an. de l'art. 9). L'adoption d'une telle disposition serait dangereuse du point de vue de l'exercice de la liberté d'association. Parce que les statuts vérifiés préalablement pourraient être appréciés ultérieurement et bien évidemment de façon différente dans la mesure où le contexte administratif change.

(42) Chaque association, selon le Code Civil turc, doit avoir deux organes: l'Assemblée générale en tant qu'organe suprême est un organe de résolution (délibération) et de contrôle (surveillance) de l'association. Le Conseil d'administration est un organe de direction (représentation) et d'exécution de l'association (art. 57, 62)

Les associations peuvent aussi créer d'autres organes (art. 17/11). Cette disposition laisse donc libres les fondateurs sous réserve des clauses impératives dans la réglementation de l'organisation interne du groupement.

A cet égard, nous nous proposons d'étudier successivement :

- * l'Assemblée générale,
- * le Conseil d'administration,
- * le Conseil du Contrôle,
- * les organes facultatifs,
- * les succursales de l'association,
- * les fédérations et confédérations.

A - L'Assemblée générale

Le texte de la loi précise minutieusement les règles applicables à l'Assemblée générale de l'association : le procédé de convocation de la réunion, le mode de réunion, les attributions et les pouvoirs de l'Assemblée générale...

1 - La réunion de assemblée générale

L'Assemblée générale se réunit ordinairement aux périodes déterminées par le statut (art. 18). La loi prévoit, cependant, un nombre minimum de réunions. Elle fait obligation de se réunir au moins une fois tous les deux ans (art. 18 dernier al.).

L'assemblée extraordinaire se réunit, si cela apparaît nécessaire aux conseils d'administration et de contrôle, ou bien sur la demande (par écrit) du cinquième des membres de l'association (art. 18/b).

L'assemblée générale est convoquée par le conseil d'administration (art. 18 al. III) (43).

La loi règle également le procédé de convocation de l'Assemblée générale (art. 19). Le conseil d'administration qui prend l'initiative de la convocation, fait une liste des membres ayant le droit de participer à la réunion suivant le statut de l'association. La convocation doit être faite au moins dix jours avant la réunion par publication dans deux journaux. La législation va jusqu'à déclarer que ces insertions

(43) Si le conseil d'administration ne convoque pas pour la réunion de l'assemblée générale dans un délai d'un mois à compter de la demande soit du conseil de contrôle, soit du cinquième des membres de l'association, le juge de paix (sulh hukuk hakimi) local oharge un comité de trois personnes parmi les membres de l'association de convoquer l'assemblée générale. Ce recours est fait par le Conseil de contrôle ou l'un des membres qui avaient demandé la réunion (art. 18, dernier al.).

doivent comporter obligatoirement certaines mentions : lieu, heure, date, ordre du jour de la réunion. Ces éléments sont communiqués par écrit à l'autorité gouvernementale locale (art. 19/I) (44).

On ne peut donc nier que les convocations obéissent à un principe certain de formalisme.

Du point de vue du lieu de la réunion, la loi prévoit une limitation importante : les réunions de l'assemblée générale ne peuvent se dérouler en un lieu autre que celui du siège social de l'association (art. 20 al. I).

Les réunions des assemblées générales des associations d'étudiants ne peuvent avoir lieu dans les établissements d'instruction ou dans les bâtiments des foyers d'étudiant (art. 20 al. II) qu'ils soient publics ou privés.

L'obligation de tenir la réunion de l'assemblée générale au lieu du siège de l'association suivant les motifs de l'article précité, peut être expliquée de la façon suivante : dans les applications antérieures, on a constaté que la réunion de l'assemblée générale d'une association avait été convoquée par des membres et administrateurs différents, dans des endroits différents, et qu'ainsi, on avait pratiqué des jeux et des échappatoires différents et on avait vu apparaître deux conseils d'administration et deux présidents dans une même association, en forçant les lois. Il est évident que la réunion, ayant été tenue en dehors du lieu du siège de l'association, peut provoquer une double difficulté : pour les membres du point de vue de l'examen préalable (les enregistrements et les cahiers de l'association), pour l'administration du point de vue du contrôle des attitudes et des comportements de l'association.

La Cour Constitutionnelle turque, dans le procès précité, a refusé le recours concernant l'annulation de l'article 20 alinéa I de la loi de 1972. La Cour, en admettant la constitutionnalité de la limitation prévue par cet article, a utilisé deux arguments : d'une part, elle a justifié les motifs avancés par le projet gouvernemental, d'autre part, elle a affirmé que cette interdiction légale avait pour objet la protection de l'ordre public.

Ce qui est passé sous silence par la Cour Constitutionnelle, c'est que l'obligation de tenir la réunion de l'assemblée générale au lieu du siège de l'association porte atteinte au fonctionnement de l'association.

M. ÖZSUNAY (45) critiquant la décision précitée, met l'accent sur des difficultés différentes pouvant être provoquées par cette interdiction. Par exemple,

(44) En cas de renvoi de l'assemblée générale, les membres sont convoqués de nouveau, au moins cinq jours avant la date de la deuxième réunion, par publication dans deux journaux, en expliquant les raisons du renvoi, le jour, l'heure, le lieu et l'ordre du jour de la réunion. Cet état de chose est communiqué par écrit à l'autorité gouvernementale locale (art. 19/II). On ne peut pas reporter plus d'une fois la réunion de l'assemblée générale (art. 19 dernier al.).

(45) op. cit., p. 188-189.

l'accroissement quantitatif de l'association, en particulier du point de vue du nombre de ses membres l'obligent à la recherche d'un siège plus grand, et à modifier son statut. Suivant l'auteur, il serait possible d'empêcher les inconvénients avancés par des moyens juridiques (sanctions).

Du point de vue du quorum pour l'assemblée générale, la loi prévoit que cette dernière se réunit de façon valable en présence de (46) plus de la moitié des membres qui ont le droit d'y participer (art. 21-al. I).

Quelles sont les modalités de la réunion ?

La législation prévoit les dispositions concernant la tenue de l'assemblée générale (art. 22). Les conditions préalables à la réunion étant remplies, l'assemblée va pouvoir siéger et délibérer. Mais avant que commence la délibération un certain nombre de questions doivent être résolues pour ce qui est de l'accès à la réunion, les membres qui vont participer à l'assemblée générale, entrent en émergeant la liste préparée par le conseil d'administration au lieu de la réunion.

S'il y a le quorum fixé dans l'article 21, cet état de chose est constaté par un procès-verbal. Et la réunion est ouverte par le président du Conseil d'administration ou un des membres du conseil, délégué par le président.

L'absence du commissaire gouvernemental ne nécessite pas le renvoi de la réunion.

Dès l'ouverture de la réunion, pour présider l'assemblée, les membres procèdent à l'élection d'un président, d'un vice-président et d'un secrétaire.

La direction de la réunion appartient au président de l'assemblée générale. Les secrétaires dressent un procès-verbal de réunion. Celui-ci est signé à la fois par le président et les secrétaires de séance. A la fin de la réunion, les procès-verbaux et tous les documents sont déposés au conseil d'administration.

Du point de vue des objets (matières) à délibérer dans le cadre de l'assemblée générale, il faut respecter les indications prévues par l'ordre du jour. Il est cependant obligatoire de consigner dans l'ordre du jour les matières requises par un dixième des membres présents à la réunion (art. 23) (47)

(46) Si Le quorum ne peut être réalisé pour la première réunion, on n'envisage pas la majorité pour la seconde assemblée (art. 21 al. II). Cependant, le nombre des participants ne doit pas être inférieur au double des membres de deux conseils (conseil administratif et du contrôle).

(47) Dans le délai de 7 jours à compter de la réunion de l'assemblée générale, les prénoms et noms, les professions et les adresses des membres (principaux et suppléants) des conseils d'administration et de contrôle sont communiqués par le président du conseil d'administration à l'autorité gouvernementale du siège de l'association (art. 28).

2 - Les attributions et pouvoirs de l'assemblée générale (art, 24)

A cet égard, nous pouvons distinguer les cas suivants :

* les résolutions concernant le fonctionnement et l'existence de l'association. A titre d'exemple, énumérons : la modification du statut, la participation de l'association à une fédération, des activités internationales, l'acquisition de biens...

* Les pouvoirs sur les organes de l'association : désignation et dissolution des organes de l'association...

* D'autres attributions : l'article précité, après avoir énuméré les attributions et les pouvoirs de l'assemblée générale, ajoute l'accomplissement d'autres attributions par l'assemblée générale déterminées par la législation et le statut de l'association.

L'assemblée générale, suivant la Cour de Cassation (48), en tant qu'organe suprême de l'association, peut délibérer sur toutes les affaires qui ne sont pas interdites par les lois.

B - Le Conseil d'administration

La loi sur les associations énumère, dans son article 25, les principaux pouvoirs et attributions du Conseil d'administration : la représentation de l'association, la préparation du budget de celle-ci, la décision de créer des succursales de l'association. Le même article ajoute : le conseil d'administration exécute les affaires et utilise des pouvoirs attribués par le statut de l'association et la législation.

Le conseil d'administration a le pouvoir de prendre des décisions sur les demandes d'adhésion à l'association (art. 15 al. III).

Le conseil d'administration se constitue au moins de trois membres principaux et de trois membres suppléants (art. 25 al. I).

Les délibérations du conseil font l'objet de procès-verbaux (art. 51/b).

Nous pouvons parler, sous réserve de dispositions impératives, de liberté de direction de l'association.

C - Le Conseil de contrôle

Le conseil de contrôle est un organe de vérification interne de l'association. Il remplit ses attributions de vérifications selon les principes et les modes fixés par le statut, et communique les résultats du contrôle à l'assemblée générale (art. 27 al. II).

(48) v. YARGITAY E. S. : 1978/9099 K. S. : 1979/1696, K. T. : 1/3/1979, Yasa (Hukuk Dergisi), Mayıs 79, s. 708-709.

Le conseil se constitue au moins de trois membres principaux et de trois membres suppléants (art. 27 al. I).

D - Les organes facultatifs

Les associations peuvent créer les organes autres que les organes obligatoires (art. 17 al. II). Cependant, on ne peut leur attribuer les pouvoirs, les charges et les responsabilités de l'assemblée générale et du conseil de contrôle.

Les organes facultatifs peuvent être réglementés par les statuts. A titre d'exemple, ces organes sont : le conseil de l'honneur, le conseil de la publication et de la recherche, le conseil juridique, le conseil scientifique etc.

Suivant M. ÖZSUNAY (49), les associations ont la liberté d'organisation. Les organes facultatifs résultent de la liberté de réglementation des organes internes selon les vœux des fondateurs.

A l'opposé, nous pouvons avancer que la liberté d'organisation n'existe que dans le cadre de la loi. Sous cet angle, le domaine de la liberté est bien limité. Comme M. DOĞANAY l'a noté : "la loi... réglemente une personne juridique de droit privé comme une institution publique, et elle transforme... la personne morale qui n'est pas, en effet, différente de la personne physique du point de vue de la personnalité, en institution publique..." (50.)

E - Les succursales de l'association

La législation prévoit les dispositions concernant la fondation de succursales et les organes de celles-ci (art. 29-30-31).

A ce propos, il y a deux points qui méritent d'être notés : premièrement, la loi soumet les succursales au régime de la déclaration permanente comme les associations. Deuxièmement, elle prévoit pour les fondateurs de succursales la condition d'être habitant au moins depuis six mois du lieu où la succursale va se créer.

F - Les fédérations et les confédérations

La loi détermine les dispositions concernant la formation, les statuts, l'acquisition de la personnalité morale des fédérations et des confédérations (art. 32-33-34).

(49) op. cit., p. 171.

(50) forum précité.

La législation n'autorise que les associations ayant les mêmes buts du point de vue de la formation de la fédération. Il s'agit de la même limitation pour les fédérations du point de vue de la création des confédérations.

En ce qui concerne les statuts d'unions, on applique en principe les dispositions statutaires relatives aux associations.

En ce qui concerne l'acquisition de la personnalité morale, la loi soumet les fédérations et confédérations au régime de la déclaration préalable. A propos de l'appréciation des statuts d'unions, on applique les dispositions prévues par l'article 9 du point de vue de l'examen des statuts.