



Adoption: 4 décembre 2015
Publication: 21 mars 2016

Public
Greco RC-III (2015) 17F

Troisième Cycle d'Evaluation

Deuxième Rapport de Conformité *intérimaire* sur la Turquie

"Incriminations (STE 173 et 191, PCG 2)"

* * *

"Transparence du financement des partis politiques"

Adopté par le GRECO
lors de sa 70^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 30 novembre - 4 décembre 2015)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté à la 46^e réunion plénière du GRECO (26 mars 2010) et rendu public le 20 avril 2010 à la suite de l'autorisation de la Turquie (Greco Eval III Rep (2009) 5F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Il contenait au total 17 recommandations, dont huit concernant le Thème I et neuf concernant le Thème II.
2. Comme prévu par le Règlement intérieur du GRECO, les autorités turques ont soumis un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO a chargé la Bulgarie et la Norvège de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité.
3. Dans le [Rapport de conformité](#), adopté par le GRECO à sa 54^e Réunion plénière (Strasbourg, 23 mars 2012), il était conclu que la Turquie n'avait mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de façon satisfaisante aucune des 17 recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. Etant donné que pour les deux thèmes (Thème I – Incriminations, et Thème II – Transparence du financement des partis politiques), des réformes substantielles étaient en cours et étant entendu que les autorités turques allaient poursuivre leurs efforts, le GRECO n'avait pas considéré l'ensemble de la réponse aux recommandations comme « globalement insuffisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur, mais avait invité le Chef de la Délégation turque à soumettre pour le 30 septembre 2013 au plus tard des informations supplémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations en suspens.
4. Le [Deuxième Rapport de Conformité](#) avait été adopté par le GRECO à sa 63^e Réunion plénière le 28 mars 2014. Pour ce qui concerne le Thème I – Incriminations, le GRECO se félicitait de l'adoption d'un nouveau cadre légal pour l'incrimination des infractions de corruption tenant compte des conditions posées par plusieurs recommandations. Toutefois, certaines lacunes n'étaient toujours pas traitées et le GRECO encourageait donc les autorités à poursuivre leurs efforts louables et à continuer d'amender le cadre juridique. Concernant le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, le GRECO prenait note de la préparation d'un projet de loi par le ministère de la Justice, mais trouvait que le processus de réforme était trop récent pour conclure que des progrès substantiels et tangibles avaient été réalisés depuis le Rapport de Conformité. Le GRECO avait donc évalué la situation dans son ensemble comme « globalement insuffisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur et avait invité le Chef de la Délégation turque à soumettre pour le 30 septembre 2014 un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens.
5. Dans le [Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO à sa 66^e Réunion plénière le 12 décembre 2014, le GRECO concluait que la Turquie n'avait marqué que des progrès modérés en mettant en œuvre deux des treize recommandations qui avaient été jugées partiellement ou non mises en œuvres dans le Deuxième Rapport de Conformité – toutes deux concernant le Thème I – Incriminations. Le GRECO avait donc conclu que le niveau de conformité avec les recommandations demeurait « globalement insuffisant » et avait demandé au Chef de la Délégation de la Turquie de soumettre pour le 30 septembre 2015 un nouveau rapport sur l'action entreprise pour mettre en œuvre les recommandations en suspens, à savoir les recommandations v et vii concernant le Thème I et les recommandations i à ix concernant le Thème II. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) a, le GRECO avait également chargé son Président d'envoyer une lettre, avec copie au Président du Comité statutaire, au Chef de la Délégation de la Turquie attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures déterminées pour

marquer des progrès tangibles dès que possible. Les informations sur la situation actuelle ont été communiquées par la Turquie le 2 octobre et le 27 novembre 2015.

6. Le présent Deuxième Rapport de conformité intérimaire, établi par M. Atle ROALDSØY (Norvège) et M. Georgi RUPCHEV (Bulgarie), assistés par le Secrétariat du GRECO, évalue les progrès dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption du Rapport de Conformité *intérimaire* et se livre à une appréciation générale du degré de conformité avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

Recommandation v.

7. *Le GRECO avait recommandé d'incriminer la corruption active et passive dans le secteur privé – applicable à toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé – conformément aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
8. Il est rappelé que, conformément au Deuxième Rapport de Conformité, la disposition sur la corruption dans le secteur privé avait été amendée (article 252 révisé, paragraphe 8 TPC). Les amendements avaient certes pris en compte plusieurs éléments de la recommandation, mais le GRECO était préoccupé par le fait que la liste des entités couvertes par la disposition ci-dessus était encore restreinte à un nombre limité d'entités dans lesquelles le public avait une participation ou qui agissaient dans l'intérêt public. Aucun progrès n'avait été acté dans le Rapport de Conformité *intérimaire* et la recommandation avait donc été jugée partiellement mise en œuvre.
9. Les autorités déclarent maintenant que la Turquie maintient sa position et ses évaluations, telles qu'exprimées dans le Deuxième Rapport de Conformité.
10. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation v demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

11. *Le GRECO avait recommandé (i) d'analyser et de réviser en conséquence l'exemption automatique – et obligatoirement totale – de peine accordée aux auteurs d'infractions de corruption active et passive commises dans le secteur public s'ils font preuve d'un « repentir réel » et de supprimer, en pareil cas, la restitution du pot-de-vin à son auteur ; et (ii) de faire en sorte qu'il soit établi clairement pour tous, y compris les praticiens appelés à appliquer la loi, que l'exemption de peine ne doit pas être accordée dans les situations où le « repentir réel » est invoqué après le début de l'enquête préliminaire.*
12. Il est rappelé que la recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. Les dispositions sur le repentir réel avaient été amendées pour abolir la restitution de l'avantage au corrupteur et faire en sorte que ce moyen de défense ne soit pas invoqué dans les situations où l'acte de corruption a déjà été porté à la connaissance des autorités officielles (posant ainsi clairement qu'aucune exemption de sanction ne peut être accordée dans des affaires où le repentir réel est invoqué après le déclenchement d'enquêtes

préliminaires). Toutefois, aucun changement n'avait été apporté à la nature automatique – et obligatoirement totale – de ce moyen de défense, puisque le groupe de travail pertinent établi sous la tutelle du ministère de la Justice considérait ce moyen de défense dans sa forme actuelle comme un outil effectif de lutte contre la corruption. Cette position était maintenue dans le Rapport de Conformité *intérimaire*.

13. Les autorités indiquent maintenant que la Turquie persiste dans sa position telle qu'exprimée dans le Deuxième Rapport de Conformité concernant la nature automatique – et obligatoirement totale – du moyen de défense invoquant le repentir réel.
14. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

Recommandations i à ix.

15. *Le GRECO avait recommandé de :*
 - *veiller à ce que les comptes annuels des partis politiques incluent a) les revenus perçus et les dépenses encourues individuellement par les représentants élus et candidats des partis politiques pour les activités politiques liées à leur parti, y compris en matière de campagnes électorales, et b) le cas échéant, les comptes des entités liées aux partis politiques ou qui sont, sous une autre forme, sous le contrôle de ces derniers (recommandation i) ;*
 - *prendre des mesures appropriées pour veiller à ce que les comptes annuels des partis politiques donnent des informations plus détaillées et plus complètes sur les recettes et les dépenses, notamment par le biais de l'introduction d'un format standardisé soutenu par des principes communs de comptabilité, ainsi que par des conseils aux partis de la part de l'organisme de supervision (recommandation ii) ;*
 - *veiller à ce que les comptes annuels des partis politiques et les rapports de contrôle de l'organe de supervision soient facilement accessibles au public, dans des délais devant être spécifiés par la loi (recommandation iii) ;*
 - *réglementer la transparence dans le financement des campagnes électorales des partis politiques et candidats aux élections législatives, présidentielles et locales et, en particulier, de trouver des moyens d'accroître la transparence des contributions par les tiers (recommandation iv) ;*
 - *exiger que les partis politiques et candidats à des élections rendent publics régulièrement les dons individuels (y compris de nature non monétaire) qu'ils reçoivent au-dessus d'une certaine valeur, en indiquant la nature et la valeur de chaque don ainsi que l'identité du donateur, y compris durant la période de campagne électorale (recommandation v) ;*
 - *introduire un audit indépendant des comptes des partis par des experts certifiés (recommandation vi) ;*
 - *que la supervision des comptes des partis soit complétée par la supervision spécifique du financement de campagne des partis et des candidats, qui devra être effectuée durant les*

élections présidentielles, législatives et locales et/ou très peu de temps après (recommandation vii) ;

- (i) faire en sorte que le financement politique fasse l'objet d'une supervision plus substantielle, plus proactive et plus rapide, notamment pour ce qui est de l'investigation des irrégularités de financement et par une coopération plus étroite avec les autorités judiciaires ; et (ii) augmenter les ressources financières et humaines consacrées au contrôle du financement politique (recommandation viii) ;
- introduire des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les violations des dispositions légales devant être mises en place en matière de financement des campagnes électorales, pour les partis politiques et les candidats (recommandation ix).

16. Il est rappelé que, dans le Deuxième Rapport de Conformité et dans le Rapport de Conformité *intérimaire*, concernant les recommandations i, iii à vii et ix, il était fait référence au « Projet de loi sur la modification de certaines lois en vue de renforcer la transparence du financement des élections », qui envisageait des amendements à la Loi n° 2820 sur les partis politiques (ci-après la « LPP ») et à la Loi n° 298 relative aux dispositions de base sur les élections et les registres des électeurs. Le projet de loi avait été préparé par un groupe de travail constitué par le ministère de la Justice et soumis au Premier Ministre. Toutefois, du fait de l'agenda politique chargé, le projet de loi n'avait pas été transmis au Conseil des Ministres pour approbation avant présentation au Parlement. En ce qui concernait la recommandation ii, un « Projet de manuel de vérification financière des partis politiques » était en cours de préparation par la Cour des Comptes. Enfin, pour ce qui était de la recommandation viii, la Cour des Comptes avait instauré une unité spéciale – la « Présidence du 24^e groupe » – chargée de procéder à la vérification financière des partis politiques. Le GRECO avait déploré que le projet de loi n'ait pas encore été soumis au Parlement et avait noté que les travaux concernant la préparation et la supervision des comptes des partis politiques étaient en cours, mais n'étaient pas encore achevés. Il avait conclu que les recommandations ii, iii, iv, vii et viii demeuraient partiellement mises en œuvre et que les recommandations i, v, vi et ix demeuraient non mises en œuvre.

17. Les autorités signalent maintenant qu'en dépit des élections générales du 7 juin 2015, il n'a pas été possible de former un gouvernement et que le Président de la République a convoqué de nouvelles élections le 1^{er} novembre. En attendant, le Parlement a assuré uniquement ses devoirs législatifs en cas d'urgence concernant la sécurité nationale ou les questions électorales. Le Conseil des Ministres, qui était aussi provisoire et n'avait que des pouvoirs limités, n'a donc pas transmis le projet de loi au Parlement.

18. A la suite des élections du 1^{er} novembre, le nouveau gouvernement est entré en fonctions et a présenté son programme au Parlement le 25 novembre 2015. Ce programme comprend un titre intitulé « transparence », qui prévoit la mise en œuvre rapide du « paquet sur la transparence » préparé par le gouvernement précédent (voir paragraphe 16). Il est prévu d'amender la Loi relative aux dispositions de base sur les élections et les registres des électeurs et la Loi sur les partis politiques afin de rendre le financement des partis politiques et des campagnes électorales plus transparent. Suite à ces amendements, les rapports financiers et les donations aux partis politiques devront être déclarés par voie électronique, les comptes de campagnes électorales seront supervisés et le résultat de cette supervision sera publié sur une plate-forme en ligne. Les dépenses des partis politiques seront aussi rendues plus transparentes. Le gouvernement, ainsi que le parti majoritaire durant la campagne électorale ont déclaré à plusieurs reprises que la transparence du financement des partis politiques était l'une des premières priorités du

programme de réformes. On peut donc s'attendre à une adoption rapide du « paquet sur la transparence ».

19. Pour ce qui est de la recommandation ii, les autorités indiquent que les travaux sur le « Projet de manuel de vérification financière des partis politiques » sont encore en cours. Le projet a été soumis à la présidence de la Cour des Comptes et des révisions sont en cours. En attendant, les auditeurs informent les partis politiques verbalement et par écrit des principes d'application du Manuel.
20. Enfin, pour ce qui est de la recommandation vii, la Loi sur les élections présidentielles adoptée en 2012 a été appliquée pour la première fois durant les élections présidentielles d'août 2014. Les candidats ont présenté des états financiers à la Commission électorale suprême, qui les a analysés et rendus publics dans son rapport mis en ligne le 22 novembre 2014 sur son site web¹.
21. GRECO prend note des informations fournies et se félicite de la priorité donnée par le nouveau gouvernement à la transparence du financement politique. Il se réjouit d'analyser les détails pertinents des projets de lois du « paquet sur la transparence » dans son prochain rapport. En ce qui concerne la recommandation ii, le GRECO regrette que les progrès soient lents et que le « Projet de manuel de vérification financière des partis politiques » n'ait pas encore été adopté. Enfin, pour ce qui est de la recommandation vii, la supervision des comptes de campagne réalisée et publiée par la Commission électorale suprême est un premier pas positif. Toutefois, le GRECO rappelle que cette recommandation préconise aussi de contrôler le financement des élections législatives et locales. Le GRECO compte qu'une adoption rapide du « paquet sur la transparence » permette des avancées également sur ces questions.
22. Dans cette attente, le GRECO conclut que les recommandations ii, iii, iv, vii et viii demeurent partiellement mises en œuvre et que les recommandations i, v, vi et ix ne sont pas mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

23. **A la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que la Turquie n'a pas réalisé de progrès tangibles dans la mise en œuvre des onze recommandations que le Rapport de Conformité Intérimaire avait jugées non ou partiellement mises en œuvre.** Sur un total de dix-sept recommandations, six demeurent mises en œuvre de façon satisfaisante, sept demeurent partiellement mises en œuvre et quatre non mises en œuvre.
24. Spécifiquement, pour ce qui est du Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, iii, iv, vi et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations v et vii demeurent partiellement mises en œuvre. Concernant le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations ii, iii, iv, vii et viii demeurent partiellement mises en œuvre et les recommandations i, v, vi et ix non mises en œuvre.
25. Pour ce qui est du Thème I (Incriminations), le GRECO saluait déjà dans le Deuxième Rapport de Conformité l'adoption d'un nouveau cadre légal pour l'incrimination des infractions de corruption, ainsi que des amendements supplémentaires aux règles juridictionnelles et la ratification par la Turquie du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption était notée dans le Rapport de conformité *intérimaire*. Cependant, le GRECO regrette que des lacunes

¹ http://www.ysk.gov.tr/cs/groups/public/documents/document/ndq0/mda5/~edisp/yskpwc1_4444009133.pdf

persistent pour ce qui concerne les dispositions relatives à la corruption dans le secteur privé et le moyen de défense spécial du repentir réel.

26. Pour ce qui concerne le Thème II (Transparence du financement des partis politiques), aucun progrès n'a encore été accompli depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO se félicite que le gouvernement nouvellement élu ait déclaré dans son programme présenté le 25 novembre 2015 que le sujet comptait au nombre de ses priorités principales et que le « Projet de loi sur la modification de certaines lois en vue de renforcer la transparence du financement des élections », qui vise à répondre aux recommandations du GRECO, soit adopté prochainement. Il se réjouit de recevoir des informations plus concrètes sur le contenu du projet de loi d'ici son prochain rapport. En outre, les mesures réglementaires visant à fournir des conseils aux partis politiques n'ont pas encore été adoptés. Le GRECO demande donc encore une fois instamment aux autorités d'intensifier leurs efforts afin de mener à bien les réformes entamées et s'attacher tout particulièrement à l'efficacité des mesures prévues.
27. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le degré actuel de conformité avec les recommandations demeure « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3. du Règlement intérieur.
28. Conformément au paragraphe 2(i) de l'article 32 du Règlement intérieur, le GRECO demande au Chef de la Délégation de la Turquie de faire rapport, d'ici le 30 septembre 2016, sur l'action entreprise pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations v et vii concernant le Thème I et les recommandations i à ix concernant le Thème II).
29. Le GRECO décide en outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2 alinéa (ii) b), de demander au Président du Comité Statutaire d'envoyer une lettre au Représentant permanent de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures déterminées en vue de marquer des progrès tangibles aussitôt que possible.
30. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Turquie à autoriser dès que possible la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.