

Strasbourg, 4 avril 2008

Public
Greco RC-I/II (2008) 2F

Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints

Rapport de Conformité sur la Turquie

Adopté par le GRECO
lors de sa 37^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 31 mars-4 avril 2008)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur la Turquie lors de sa 27^e Réunion Plénière (6 au 10 mars 2006). Ce rapport (Greco Eval I-II Rep (2005) 3F) a été rendu public par le GRECO le 30 novembre 2006, après que les autorités turques en ont donné l'autorisation.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités turques ont soumis, le 1^{er} octobre 2007, leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Une version modifiée de ce rapport a été présentée le 28 février 2008.
3. Le GRECO a, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, chargé l'Allemagne et le Monténégro de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Matthias KORTE, au titre de l'Allemagne, et Mme Vesna RATKOVIC, au titre du Monténégro. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs dans la rédaction du rapport de conformité (Rapport RC).
4. Le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités turques en vue de se conformer aux recommandations du rapport d'évaluation.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé 21 recommandations à la Turquie. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé de développer des mécanismes de suivi de l'impact des mesures de lutte contre la corruption dans les divers secteurs concernés.*
7. Les autorités turques font état d'un projet intitulé « Éthique pour la prévention de la corruption en Turquie », élaboré par le Comité d'éthique avec l'aide du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne et qui sera mis en œuvre de 2007 à 2009. Il prévoit, entre autres, le lancement d'études visant à évaluer l'efficacité des mesures anti-corruption prises ces dernières années (par exemple, des réformes législatives concernant le Code pénal, la loi sur l'accès à l'information ou le Code de déontologie) et l'élaboration de propositions pour améliorer la gestion, la coordination et le suivi des stratégies de lutte contre la corruption en Turquie. Les autorités indiquent, en outre, que la « Commission ministérielle pour la transparence et la bonne gouvernance en Turquie » a rédigé un rapport de suivi sur les politiques anti-corruption des 58^e et 59^e gouvernements et sur les pratiques législatives et administratives destinées à lutter contre la corruption et à favoriser la transparence, rapport qui recense entre autres les activités menées et les objectifs atteints, les mesures à prendre pour concrétiser les plans de développement et documents stratégiques nationaux et les obligations découlant d'accords et traités internationaux n'ayant pas encore été remplies.
8. Le GRECO prend note des informations fournies quant au rapport de suivi établi par la Commission ministérielle sur les politiques de lutte contre la corruption des 58^e et 59^e gouvernements, qui recense entre autres les activités menées à bien et les objectifs atteints. Le GRECO rappelle que sa recommandation visait plus spécifiquement le développement de

mécanismes de suivi de l'impact des mesures anti-corruption ; cependant, les indications des autorités suggèrent que le rapport de la Commission ministérielle pourrait constituer une base utile pour l'instauration ultérieure d'un mécanisme de suivi à part entière. À cet égard, le GRECO relève que l'élaboration d'études visant à évaluer l'efficacité des récentes mesures anti-corruption est présentée comme l'une des principales composantes du projet commun « Éthique pour la prévention de la corruption en Turquie ». Le GRECO se félicite du soutien international dont bénéficie ce projet et, notant qu'il en est encore à la phase initiale, encourage les autorités à poursuivre fermement leurs efforts dans ce domaine.

9. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ii.

10. *Le GRECO a recommandé de confier à un organisme de lutte contre la corruption la responsabilité de superviser la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la corruption et proposer de nouvelles stratégies contre la corruption. Un tel organisme devrait représenter les institutions publiques ainsi que la société civile et devrait bénéficier du degré d'indépendance nécessaire à l'exercice de sa fonction de contrôle.*

11. Les autorités expliquent que, par une circulaire du Premier ministre (n° 2006/32), la « Commission ministérielle pour la transparence et la bonne gouvernance en Turquie » s'est vue confier des missions supplémentaires, à savoir assurer la coordination avec les organisations internationales et élaborer des principes généraux applicables aux mesures anti-corruption. Cette Commission, restructurée après les élections du 22 juillet 2007, est désormais présidée par le ministre de l'Intérieur. Selon les autorités, elle s'est avérée un instrument utile pour piloter la promotion des politiques de lutte contre la fraude et la corruption par les pouvoirs publics et leur offrir, ainsi qu'au Gouvernement, un appui technique. Les autorités mentionnent ensuite la coopération entre les services répressifs, la tâche de coordination des enquêtes interministérielles assurée par le Comité d'inspection des services du Premier ministre, la coopération entre instances gouvernementales, par le biais d'un comité consultatif, dans les affaires de blanchiment d'argent, et enfin le rôle des commissions d'enquête du Parlement dans le traitement des cas de fraude et de corruption.

12. Le GRECO prend note des divers organismes publics et types de coopération visant à améliorer la lutte contre la corruption. Cela étant, la Commission ministérielle récemment créée, désormais présidée par le ministre de l'Intérieur, constitue un nouvel exemple du poids important de l'État et, en particulier, des services répressifs dans la lutte contre la corruption en Turquie. La recommandation visait la création d'un organisme de supervision, où la société civile serait représentée et qui bénéficierait d'un certain degré d'indépendance par rapport au Gouvernement. La mission d'un tel organisme ne devrait pas être confondue avec la coordination des mesures répressives par les forces de l'ordre.

13. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

14. *Le GRECO a recommandé de créer ou affecter une unité spécialisée, investie de pouvoirs d'investigation dans des cas de corruption, en vue du partage de l'information parmi les services répressifs et afin de conseiller ces services en matière de mesures de prévention et d'investigation.*

15. Les autorités indiquent que des fichiers doivent être tenus par les services de police, de gendarmerie et de garde-côtes, et que les informations qui y figurent sont partagées – notamment en étant mises en ligne – lorsqu’elles concernent des personnes privées de certains droits (exclusion de la fonction publique, par exemple), des véhicules motorisés volés ou disparus, des armes à feu ou des pièces d’identité. Elles ajoutent que des « réunions sur l’ordre public » sont organisées quotidiennement dans chaque province, sous la présidence de son gouverneur, entre le chef de la police, le commandant de la gendarmerie et le procureur général de la province afin de permettre un échange d’informations, y compris sur les affaires de corruption. Les autorités signalent en outre un renforcement de la coopération stratégique et opérationnelle entre les services de police, de gendarmerie, de douanes et de garde-côtes, qui ont mené ces quatre dernières années 36 enquêtes communes dans le domaine de la corruption et de la criminalité financière, ainsi que la possibilité d’instaurer provisoirement, en cas d’affaires de corruption particulièrement complexes, des Unités d’intervention trans-sectorielles supervisées par le procureur et qui réunissent des représentants des instances judiciaires en charge de l’enquête et des autorités administratives de réglementation/contrôle. Enfin, les autorités signalent la création, au sein de la Direction générale de la police nationale (« Département d’alerte Interpol Europol »), du « Bureau national turc », afin d’améliorer au niveau national la coopération entre services répressifs dans les affaires de criminalité internationale.
16. Le GRECO prend note des informations fournies concernant le partage des informations et la coopération entre les services répressifs. Certaines des mesures signalées étaient déjà en vigueur avant l’adoption du rapport d’évaluation ; d’autres, comme les réunions de mise en commun des informations, semblent être nouvelles et aller dans le bon sens. Cependant, la recommandation était justifiée par l’absence d’unité spécialisée dans les affaires de corruption et dotée de pouvoirs d’investigation. Relevant que le Bureau national turc récemment mis sur pied n’est apparemment pas une unité spécialisée habilitée à enquêter sur les affaires de corruption, le GRECO constate que la création d’une telle unité n’a pas encore été signalée.
17. Le GRECO conclut que la recommandation iii n’a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

18. *Le GRECO a recommandé de renforcer/élaborer une formation coordonnée en matière de dépistage de la corruption et d’enquête à l’intention des agents répressifs spécialisés dans les affaires de corruption.*
19. Les autorités mentionnent plusieurs formations sur la lutte contre la corruption dispensées par la Faculté des sciences de la Sécurité de l’Académie de police, ainsi qu’une série de conférences organisées durant la période mai-juin 2007 qui ont réuni un total de 3 812 participants autour du thème « Lutte contre la corruption en Turquie et rôle de la police ». Elles signalent en outre des formations proposées par la police nationale aux membres des services répressifs, dont notamment la formation de 953 agents (travaillant au ministère de la Justice, au Sous-Secrétariat aux Douanes, à la Commission d’enquête sur la criminalité financière – MASAK, la Cellule de renseignements financiers turque –, à la gendarmerie et à la Direction générale de la sécurité) dans le cadre du « Projet pour le renforcement de la lutte contre le blanchiment de capitaux, les sources financières de la criminalité et le financement du terrorisme » entre avril 2005 et avril 2007 ; la formation de 650 agents de l’ensemble des services répressifs dans le cadre du « Projet pour le renforcement de la lutte contre le crime organisé » entre mars 2004 et novembre 2005 ; la

- « Formation de spécialisation sur la lutte contre les actes frauduleux », à laquelle ont participé 77 agents du Département de lutte contre la contrebande et le crime organisé de la Police nationale (KOM) ; la « Formation de spécialisation sur la lutte contre la fraude qualifiée et la corruption », à laquelle ont participé 74 agents de la KOM, et des formations ponctuelles organisées par Interpol (la dernière datant d'avril 2007) sur la lutte contre le crime international, dont le blanchiment d'argent et la corruption, avec la participation de représentants de plusieurs ministères, des services de police nationaux et locaux, de la gendarmerie, des douanes et des garde-côtes.
20. Le GRECO note que des activités approfondies de formation des agents des différents services répressifs, portant notamment sur certains aspects de la lutte contre la corruption, ont été signalées. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre l'organisation de telles formations, à se concentrer plus spécifiquement sur le dépistage et l'investigation des faits de corruption et à renforcer la formation coordonnée de la police et de la gendarmerie dans ce domaine.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

22. *Le GRECO a recommandé de renforcer encore l'indépendance des juges par rapport au ministère de la Justice en ce qui concerne leur supervision et nomination.*
23. Les autorités signalent que le nombre de membres du jury de l'oral est passé à sept, avec l'ajout de deux représentants du Bureau de l'Ecole de la Magistrature (membres du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation), et que la pondération de l'examen oral dans l'évaluation de l'égibilité des candidats à la fonction de juge ou de procureur a été ramenée à 30%. Elles précisent que la composition du Conseil supérieur des juges et procureurs, responsable de la nomination et de la promotion de tous les magistrats, n'a pas changé. Par ailleurs, les autorités soulignent que, bien que le contrôle des magistrats relève toujours du Comité d'inspection judiciaire du ministère de la Justice, certaines procédures ont changé : conformément au Règlement du 27 janvier 2007 sur le Comité d'inspection judiciaire, les inspecteurs du ministère de la Justice doivent désormais rédiger leurs rapports sur la base de formulaires standardisés utilisant une notation numérique (1 à 100) et fournir des preuves de leur évaluation chaque fois qu'un aspect est jugé « médiocre » ou « passable » ; les juges, quant à eux, peuvent consulter leur dossier d'inspection, considéré comme une note informative au sens de la loi sur le droit d'accès à l'information (article 95), et contester les recommandations des inspecteurs (article 87). Les autorités ajoutent que depuis 2006, les fiches d'évaluation – qui n'ont pas valeur de conclusion, l'évaluation définitive appartenant au Conseil supérieur des juges et procureurs – peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel administratif.
24. Le GRECO prend note des informations fournies. Bien qu'il ait semble-t-il été procédé à des ajustements mineurs des modalités d'examen des candidats à la fonction de juge ou de procureur, ainsi qu'à la mise en place de garanties de procédure concernant le contrôle et l'évaluation des juges, le GRECO ne décèle pas de véritable progrès sur la question principale : l'indépendance des juges par rapport au pouvoir exécutif – le ministère de la Justice –, leur nomination et leur contrôle restant étroitement liés à ce ministère.
25. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

26. *Le GRECO a recommandé de poursuivre la promotion de l'Ecole de la Magistrature pour qu'elle devienne à terme la seule institution de formation des juges et des procureurs et renforcer leur formation en cours d'emploi sur des thèmes spécifiques tels que l'économie et la finance, qui sont importants pour les poursuites et sanctions en matière d'infractions de corruption.*
27. Les autorités expliquent que le déménagement dans de nouveaux locaux en 2005, l'allocation d'un budget de 5 503 000 TRL/env. 2 696 470 euros¹ en 2006, de 7 822 000 TRL/env. 3 832 780 euros en 2007 et de 8 757 000 TRL/env. 4 290 930 euros environ en 2008, ainsi que plusieurs réglementations récemment adoptées ont permis d'étoffer les activités de l'Ecole de la Magistrature. Cette dernière a organisé depuis 2005 onze colloques dans le cadre du projet « Modernisation de la justice et réforme pénale », auxquels ont participé 800 juges et procureurs ; elle a lancé un programme de coopération avec l'université d'Utrecht sur le thème « Transposition en droit interne des normes de droits de l'homme et renforcement des capacités locales » à l'attention des candidats aux postes de juges (244 sur 440 candidats formés sur ce thème à ce jour), des juges et des procureurs et a entrepris de mettre davantage l'accent sur les activités de formation continue (nombre prévu de magistrats participants : 850 en 2007, 1 650 en 2008 et 1700 en 2009). S'agissant des formations spécialisées, les autorités signalent qu'entre juin 2006 et février 2007, 737 candidats à la fonction de magistrat ont assisté à des conférences sur le blanchiment d'argent, la contrebande, la corruption et la saisie et confiscation dans le cadre de la formation préalable à leur prise de fonctions, que les candidats sont également formés sur les crimes nuisant à la crédibilité et au fonctionnement de l'administration publique, comme la corruption ou le blanchiment d'argent, et que des formations continues spécifiques sont prévues dans le cadre du programme de formation 2007-2009 (par exemple, cinq jours de formation sur la corruption, le blanchiment et la contrebande à l'attention de 80 magistrats ; sur les crimes liés au droit bancaire et aux systèmes de paiements internationaux, à l'attention de 120 magistrats ; sur les techniques spéciales d'enquête, à l'attention de 100 magistrats).
28. Le GRECO salue l'augmentation des activités de formation organisées par l'Ecole de la Magistrature à l'attention des juges et des procureurs. Il estime que d'autres progrès pourraient être réalisés à l'avenir avec l'organisation de formations supplémentaires, en particulier sur des thèmes spécifiques tels que l'économie et la finance, qui sont importants pour les poursuites et sanctions en matière d'infractions de corruption.
29. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vii.

30. *Le GRECO a recommandé de reconsidérer le système de l'immunité parlementaire de façon à fixer des critères spécifiques et objectifs qui seront pris en compte au moment de prendre une décision sur la levée des immunités et veiller à ce que les décisions de ce type soient prises en dehors de toute considération politique et ne reposent que sur le bien-fondé de la demande faite par le procureur.*
31. Les autorités indiquent que la recommandation a été soumise au Parlement récemment élu (juillet 2007) et que cette question devrait être traitée par le Parlement, soit dans le cadre de la réforme constitutionnelle, soit séparément.

¹ Taux de change de TRL en EUR du 4 avril 2008.

32. En l'absence de toute autre information sur ce sujet, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii.

33. *Le GRECO a recommandé d'analyser l'incidence de l'autorisation administrative de poursuivre sur l'efficacité de la procédure pénale et d'envisager la réforme du système de l'enquête administrative préliminaire et de l'autorisation administrative de poursuivre, afin de réduire le nombre de catégories d'agents publics qui, de facto, bénéficient d'une véritable immunité par rapport à la procédure pénale.*
34. Les autorités signalent que, pour analyser l'incidence de l'autorisation administrative de poursuivre sur l'efficacité de la procédure pénale et envisager la réforme du système de l'enquête administrative préliminaire et de l'autorisation administrative de poursuivre, il a été créé un groupe de travail composé de représentants de la Direction générale de la législation, du droit international et des relations avec l'étranger, des affaires pénales, des casiers judiciaires et des statistiques du ministère de la Justice, d'un Procureur principal adjoint chargé des délits commis par les fonctionnaires et d'un Inspecteur principal du Comité d'inspection (des services du Premier Ministre). Les autorités précisent que le groupe de travail a analysé des données recueillies auprès de la Direction générale pour les casiers judiciaires et les Statistiques du ministère de la Justice et du Bureau du Procureur public d'Ankara et qu'il a soumis un rapport à la Direction générale de la législation du ministère de la Justice et au Comité d'inspection pour évaluation ultérieure, en vue de possibles projets de réforme.
35. Le GRECO prend note des informations obtenues par rapport à l'analyse de l'incidence de l'autorisation administrative de poursuivre sur l'efficacité de la procédure pénale. En revanche, il semble que la réforme du système de l'enquête administrative préliminaire et de l'autorisation administrative de poursuivre n'ait pas encore été étudiée concrètement.
36. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

37. *Le GRECO a recommandé l'élaboration de lignes directrices et la formation approfondie des personnels appelés à appliquer les nouvelles règles en matière de confiscation et de saisie (services répressifs, procureurs et juges) et la collecte d'informations détaillées sur le recours – ou sur l'absence de recours – à la confiscation et à des mesures provisoires, de manière à pouvoir évaluer efficacement la manière dont le système fonctionne dans la pratique.*
38. Les autorités font état d'une brochure détaillée, intitulée « Principes et procédures d'investigation des faits de blanchiment et de saisie des produits du crime », envoyée le 27 avril 2007 à tous les services de police au niveau central et provincial. En outre, elles indiquent que des lignes directrices sur la saisie et la confiscation, élaborées au cours d'un séminaire de juillet 2007 réunissant des juges, des procureurs et des membres des services répressifs et de la Cellule de renseignements financiers, sont désormais en ligne sur le site Internet du ministère de la Justice. Les autorités ajoutent que d'autres indications sur le recours à la saisie et à la confiscation, notamment en cas de coopération judiciaire internationale, figurent dans des circulaires ministérielles.

39. S'agissant des activités de formation, les autorités indiquent que 953 membres du ministère de la Justice et agents de l'ensemble des services répressifs ont reçu une formation sur la saisie et la confiscation des produits du crime entre avril 2005 et avril 2007, dans le cadre d'un projet de jumelage de l'Union européenne sur la « Lutte contre le blanchiment de capitaux, la criminalité financière et le financement du terrorisme ». Elles font état de plusieurs activités de formation organisées par le ministère de la Justice, dont notamment : une formation aux nouveaux Code pénal et Code de procédure pénale, dont les nouvelles règles de saisie et de confiscation, à l'attention de tous les magistrats (juges et procureurs) (de janvier 2005 à décembre 2006) ; trois séminaires sur les techniques d'enquête et de poursuite en matière de confiscation de biens, avec la participation de magistrats et de membres des services répressifs (en février et mars 2006, en coopération avec l'ambassade des États-Unis) ; un séminaire sur le thème « Méthodes et pratiques de la lutte contre la corruption », au cours duquel des experts turcs et américains et 30 magistrats ont abordé la Convention des Nations Unies contre la corruption et les pratiques nationales (en mai 2007, en coopération avec l'ambassade des États-Unis) ; un séminaire de formation intitulé « Mesures de recherche, de saisie et de confiscation dans la lutte contre la corruption », qui a réuni 40 magistrats et des membres des services répressifs et de la Cellule de renseignements financiers (en juillet 2007), un séminaire à l'attention des magistrats sur la saisie et la confiscation des produits du crime, traitant particulièrement du crime organisé (en octobre 2007), et un atelier sur la « Lutte contre le terrorisme, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme », comprenant un volet sur la confiscation des produits du crime, avec la participation de 63 magistrats (en février 2008).
40. Enfin, les autorités signalent que des formulaires statistiques destinés à recueillir les informations de la base de données de l'UYAP (Système d'information judiciaire national) sur le recours à la confiscation et aux mesures provisoires ont été établis par le ministère de la Justice et qu'un groupe de travail a été créé au sein du ministère, comprenant des membres des directions générales du Droit international et des affaires étrangères et des Affaires et de la législation pénales, afin d'évaluer – sur la base des données recueillies – le fonctionnement du système dans la pratique.
41. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation x.

42. *Le GRECO a recommandé l'élaboration de lignes directrices à l'échelon central applicables à toutes les administrations publiques et relatives aux barèmes à appliquer lorsque les demandes d'information sont formulées dans le cadre de la loi sur le droit d'accès à l'information.*
43. Les autorités expliquent qu'un texte émis par le ministère des Finances le 1^{er} mars 2006 à l'attention de toutes les administrations publiques, intitulé « Communication générale sur le barème applicable à l'accès aux informations et à la documentation² », comprend des lignes directrices à l'échelon central concernant les tarifs à appliquer lorsque des informations sont demandées en vertu de la loi sur le droit d'accès à l'information. Cette communication comprend un barème des tarifs ainsi que des principes et procédures de mise en œuvre. Par exemple, les dix premières pages d'information écrite ou imprimée sont gratuites (frais de port compris) ; le tarif doit être proportionnel aux dépenses liées au travail d'examen, de recherche, d'écriture et de reproduction nécessitée par la demande d'information ou de documentation et aux autres éléments de coût comme les frais de port ; il ne doit pas être supérieur à ces coûts, et la facture

² Le contenu exact de la Communication n'était pas accessible au GRECO au moment de l'adoption du rapport d'évaluation.

doit justifier chaque élément entrant dans son calcul. Enfin, les autorités signalent que conformément au barème, en principe, les informations et documents écrits et imprimés détenus par des institutions et dont la reproduction est autorisée sont actuellement fournis moyennant la somme de 0,5 TRL / env. 0,25 euro pour un exemplaire imprimé, scanné ou photocopié en noir et blanc, et de 1 TRL / env. 0,49 euro pour un exemplaire en couleur pour chaque page au-delà des dix premières ; pour les dépenses de recherche et de vérification et les autres frais encourus, le supplément, qui ne doit aujourd'hui pas dépasser 5 TRL / env. 2,45 euros par page ou 100 TRL / env. 49 euros au total, est à déterminer par l'entité administrative concernée. En revanche, les informations et documents envoyés par courrier électronique sont gratuits, à l'exception des dépenses liées à la vérification, la recherche, l'impression, le scannage, la photocopie et autres éléments de coût.

44. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

45. *Le GRECO a recommandé de renforcer l'indépendance du Comité d'examen de l'accès à l'information ; de lui attribuer un budget et un personnel spécifiques de manière à lui permettre de jouer son rôle dans l'examen des recours et la prise des décisions et pour qu'il puisse œuvrer en tant que source incontestable de conseils et d'avis transmis aux organismes publics quant aux conditions dans lesquelles ils appliquent la loi sur le droit d'accès à l'information.*
46. Les autorités font état de préparatifs visant à fournir un budget spécifique, dans le cadre du budget de la Direction des affaires publiques (dépendant des services du Premier ministre), au Comité d'examen de l'accès à l'information afin d'en renforcer l'indépendance. Elles indiquent en outre que le nombre d'experts employés par le secrétariat du Comité est passé de trois à six et que ces experts sont spécifiquement chargés de traiter les questions concernant directement le Comité d'examen.
47. Le GRECO note que le secrétariat du Comité d'examen de l'accès à l'information a été renforcé et que des travaux préparatoires ont été menés pour fournir au Comité un budget spécifique. Le GRECO remarque, cependant, que le Comité ne s'est pas encore vu allouer de budget et qu'aucune autre mesure visant à renforcer son indépendance n'a été signalée.
48. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

49. *Le GRECO a recommandé d'accorder au Comité d'éthique une indépendance suffisante en lui allouant un budget et des personnels appropriés afin qu'il puisse promouvoir et promouvoir le nouveau Code de déontologie au sein de l'administration ; d'enquêter de façon adéquate sur les plaintes déposées contre des hauts fonctionnaires et d'entreprendre des études proactives dans des domaines qui suscitent plus particulièrement l'inquiétude à propos des comportements éthiques et de la corruption au sein de l'administration.*
50. Les autorités signalent que le secrétariat du Comité d'éthique est passé de cinq à dix membres (six experts, quatre agents administratifs) et qu'en vertu de la loi n° 5176 /2, les frais de transport, les indemnités journalières, les frais de participation et autres dépenses encourues par le Comité

d'éthique sont couvertes par le budget de la Direction générale des personnels de l'État (rattachée aux services du Premier ministre).

51. Le GRECO est satisfait d'apprendre que le secrétariat du Comité d'éthique a été renforcé. Cependant, le Comité dépend toujours fortement du Gouvernement, qui assure son financement. Il n'a pas été signalé de mesures visant à donner au Comité d'éthique une indépendance suffisante ainsi qu'un budget régulier approprié afin qu'il puisse, en particulier, enquêter de façon adéquate sur les plaintes déposées contre des hauts fonctionnaires et mener des études proactives. Des efforts supplémentaires sont clairement nécessaires pour atteindre l'objectif de cette recommandation.
52. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

53. *Le GRECO a recommandé l'élaboration de supports pédagogiques à utiliser pour la formation de tous les fonctionnaires au nouveau Code de déontologie et aux politiques de lutte contre la corruption et de demander à tous les ministères et organes de la fonction publique d'inclure cette formation dans leur cursus ; de veiller à ce qu'elle devienne partie intégrante de la formation des nouveaux fonctionnaires ainsi que de leur formation dispensée en cours d'emploi.*
54. Les autorités expliquent qu'en vertu du « Règlement relatif aux Principes de déontologie des agents publics et à ses procédures d'application », les agents de tous les échelons de la fonction publique doivent être informés, dans le cadre de leurs règles de travail, des principes de déontologie et des responsabilités qui en découlent (article 24), et leurs responsables doivent veiller à ce que ces principes soient intégrés dans les programmes de formation initiale et continue (article 25). Les autorités rappellent en outre le projet « Éthique pour la prévention de la corruption en Turquie », qui vise à promouvoir une culture de la déontologie dans le pays et dont la mise en œuvre est prévue entre 2007 et 2009 avec le soutien financier de l'Union européenne (1,5 million d'euros). Ce projet comprendra des formations à l'attention des agents et responsables de la fonction publique au niveau central et local, des informations sur les principes déontologiques à inclure dans les processus de prise de décision, l'analyse des pratiques d'autres pays en la matière, l'élaboration d'un module de formation, ainsi qu'une formation de formateurs. Enfin, les autorités mentionnent un projet de circulaire du Premier Ministre visant, entre autre, la formation des agents publics dans le domaine des « Principes d'éthique professionnelle » devant être dispensée par des institutions publiques.
55. Le GRECO prend note des informations fournies concernant l'obligation légale de former les fonctionnaires aux principes déontologiques, ainsi que la préparation d'un projet intitulé « Éthique pour la prévention de la corruption en Turquie » et d'un projet de circulaire du Premier Ministre visant la formation des agents publics dans ce domaine, afin de veiller à leur application pratique. Cependant, le projet susmentionné reste à mettre en œuvre et pour l'heure, il ne semble pas que tous les fonctionnaires reçoivent une formation au Code de déontologie, comme le demandait la recommandation.
56. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

57. *Le GRECO a recommandé d'envisager la réforme des Comités d'inspection – à la lumière des réformes globales entreprises dans l'administration publique et d'un système répressif davantage spécialisé.*
58. Les autorités signalent que sur la base de la loi de 2003 sur la gestion et le contrôle des finances publiques (loi n° 5018), un Comité de coordination des audits internes a été créé, afin de remédier aux lacunes des processus d'audit et d'assurer une communication effective avec les autres organismes de contrôle. À cet effet, le Comité de coordination a reçu les missions suivantes : fixer des normes en matière de procédures et de rapports d'audit et des codes de déontologie, élaborer et développer des lignes directrices en matière d'audit, développer les méthodes d'évaluation des risques, organiser des programmes de formation à l'attention des vérificateurs, aider à surmonter les désaccords entre les vérificateurs et les dirigeants des instances administratives, évaluer et consolider les rapports d'audit interne des administrations, les présenter sous forme de rapport annuel au ministre des Finances et les rendre publics, et enfin développer un programme d'assurance et d'amélioration de la qualité et en évaluer la mise en œuvre. Selon les autorités, la loi n° 5018, avec d'autres réformes constitutionnelles et juridiques récentes, a également renforcé l'audit externe conformément aux normes de l'INTOSAI, attribuant à cet effet des pouvoirs et des capacités d'audit supplémentaires à la Cour des comptes, et elle sous-entend une étroite collaboration entre les mécanismes d'audit interne et externe. Les autorités ajoutent que les amendements susmentionnés sont toujours en cours de mise en œuvre et doivent être affinés en coopération avec les comités d'inspection existants afin de minimiser les lacunes dans la structure de contrôle, d'éviter les doubles emplois et d'assurer la bonne coexistence des différents organismes de contrôle. Cependant, plusieurs réunions entre le Comité de coordination des audits internes et les principaux comités d'inspection ont déjà aidé à identifier les domaines problématiques, auxquels des solutions devraient être apportées par le biais de réunions communes plus fréquentes.
59. Le GRECO prend note des informations fournies, qui portent exclusivement sur les réformes visant à améliorer les mécanismes d'audit de l'administration publique. La recommandation visait clairement en premier lieu la réforme des Comités d'inspection, en particulier à la lumière du rôle des autres administrations publiques (comme les agences de contrôle des comptes) et de celui du système répressif en matière d'enquêtes sur les cas de corruption. Rien n'a été signalé dans ce domaine.
60. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xv.

61. *Le GRECO a recommandé d'accorder une haute priorité à la création d'une institution de médiateur (ombudsman), indépendante du pouvoir exécutif et investie d'un mandat élargi pour traiter des plaintes du public motivées par un dysfonctionnement de l'administration ; et d'organiser une campagne d'information généralisée à l'ensemble de la Turquie dès qu'une législation pertinente sera adoptée.*
62. Les autorités expliquent que la loi sur le Médiateur (loi n° 5548), déjà publiée au Journal officiel (n° 26318) et entrée en vigueur le 13 décembre 2006, prévoit l'instauration d'un Médiateur. Cependant, le Président de la Turquie a porté la loi devant la Cour constitutionnelle, qui a décidé le 27 octobre 2006 de suspendre la mise en œuvre de l'article premier provisoire : « Une

institution du Médiateur est créée par l'élection d'un Responsable de l'institution et d'au moins cinq membres ». L'application de la loi demeure donc suspendue jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle ait tranché sur le fond.

63. Le GRECO note que la loi sur le Médiateur a été adoptée et que la recommandation préconisant l'instauration d'une institution du Médiateur a donc été prise au sérieux. Cependant, la loi ayant été suspendue par la Cour constitutionnelle, le GRECO ne peut que conclure, à ce stade, que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi.

64. *Le GRECO a recommandé d'élaborer des lignes directrices et des formations sur le signalement de faits de corruption ainsi que le traitement de tels signalements par les autorités et d'assurer la protection des agents publics qui font part, de bonne foi, de leurs soupçons dans des cas de corruption (donneurs d'alerte).*
65. Les autorités font état de l'adoption d'une loi sur la protection des témoins et des victimes, visant à protéger ces derniers ou certains de leurs proches – spécifiés par la loi – lorsque leur vie, leur intégrité physique ou leurs biens sont gravement menacés, loi qui entrera en vigueur en juin 2008. Elles précisent que cette protection, qui n'est prévue que pour certains types d'infractions, sera automatique lorsque les témoins jouent un rôle important dans une procédure pénale, et qu'en accord avec l'article 3 de la loi, des mesures de protection des témoins sont prévues pour les infractions de corruption commises par des organisations criminelles. Les autorités rappellent également qu'en vertu de l'article 18 de la loi relative à la déclaration de biens et à la lutte contre la corruption (loi n° 3628), l'identité des donneurs d'alerte ne peut être divulguée sans leur accord.
66. Le GRECO prend note de l'adoption de la loi sur la protection des témoins. Cependant, il semble qu'il n'ait pas été prévu de lignes directrices ou de formations sur le signalement des faits de corruption et leur traitement ; aucune indication ne montre non plus que la question d'une protection spécifique des donneurs d'alerte ait été traitée, excepté par le droit à l'anonymat, qui existait déjà au moment de l'adoption du rapport d'évaluation.
67. Le GRECO conclut que la recommandation xvi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xvii.

68. *Le GRECO a recommandé d'élaborer des statistiques à propos du recours aux procédures et sanctions disciplinaires au sein de l'administration publique.*
69. Les autorités signalent qu'il est prévu d'établir une base de données unique et centralisée pour des informations-clés sur les agents publics et de la présenter aux institutions pertinentes (projet nommé « PER-NET »). Ce projet, qui sera mis en œuvre sous la responsabilité de la Direction des personnes de l'Etat, a été conçu pour garantir la transparence, la participation, la comptabilité et le libreaccès aux informations, ainsi qu'une répartition équilibrée du personnel et une prise de décisions rapide au sein du secteur public. Les autorités indiquent que l'intégration de données statistiques sur des mesures disciplinaires dans la base de données centralisée est actuellement examinée. Pour accélérer ce processus, la Direction des personnes de l'Etat a soumis un projet de circulaire visant à collecter des statistiques concernant les mesures

disciplinaires, au cabinet du Premier ministre. Les autorités précisent que certaines données statistiques dans ce domaine existent déjà au sein des ministères concernés. .

70. Le GRECO prend note des informations fournies relatives aux données statistiques au niveau ministériel, au projet de créer une base de données unique centralisée des agents publics et à l'examen de la possibilité d'y intégrer éventuellement des données concernant les mesures disciplinaires. Le GRECO encourage les autorités à persévérer dans leurs efforts afin d'établir des statistiques complètes à propos du recours aux procédures et sanctions disciplinaires au sein de l'administration publique et de les intégrer dans la base de données centralisée des agents publics.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii.

72. *Le GRECO a recommandé d'adopter des mesures appropriées pour faciliter l'accès aux données enregistrées au sujet des différentes catégories de personnes morales.*
73. Les autorités signalent que la mise en place d'un système centralisé d'enregistrement des personnes morales est l'une des mesures prévues par le plan d'action « Stratégie pour la société de l'information » du 11 juillet 2006, adopté par le Haut conseil à la planification. Le système vise à rassembler les informations concernant les entreprises, les associations, les coopératives et autres personnes morales en attribuant à chacune un numéro unique qui sera utilisé dans toutes ses démarches avec les registres commerciaux, les banques, l'administration fiscale et l'ensemble des organismes gouvernementaux. Les autorités ajoutent que la mise en œuvre de ce projet, sous les auspices du ministère de l'Industrie et du Commerce, en est à la phase finale et qu'il permettra, une fois établies les infrastructures juridiques et pratiques nécessaires ainsi que les applications pilotes, l'accomplissement de démarches en ligne, la mise en place d'un guichet d'information unique, l'intégration des procédures commerciales dans l'environnement électronique et l'instauration de systèmes de statistiques relatives aux entreprises. Les autorités ajoutent qu'il est prévu de créer une base légale pour l'établissement d'un système d'enregistrement central accessible en ligne, à travers le projet de Code de commerce (article 24) actuellement à l'ordre du jour des travaux du Parlement..
74. Le GRECO prend note des informations fournies par rapport au projet d'instaurer un système centralisé d'enregistrement des personnes morales. Le GRECO estime qu'une fois que les mesures prévues, dont le guichet d'information unique et les systèmes de statistiques relatives aux entreprises, auront été mises en œuvre, elles pourront très probablement être considérées comme des mesures appropriées pour faciliter l'accès aux informations concernant l'enregistrement des différentes catégories de personnes morales.
75. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix.

76. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que les dispositions du Code pénal relatives à l'application des mesures de sûreté aux personnes morales satisfassent pleinement aux normes de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) en ce qui concerne la responsabilité des personnes morales.*

77. Les autorités affirment qu'à ce jour, l'application des mesures de sûreté relatives aux personnes morales prévues par le Code pénal entré en vigueur le 1^{er} juin 2005 n'a pas posé de difficultés. La Direction générale de la législation du ministère de la Justice, ajoutent-elles, a conclu que les dispositions pertinentes du Code pénal étaient largement conformes aux normes établies par la Convention pénale sur la corruption, mais des concertations concernant les moyens de satisfaire pleinement à la recommandation sont toujours en cours. Les autorités précisent qu'à cette fin, un groupe de travail a été établi en janvier 2008 au sein du ministère de la Justice afin de définir et d'adopter les amendements législatifs nécessaires, conformément aux processus d'examen du GRECO, du GAFI et de l'OCDE.
78. Le GRECO note que le ministère de la Justice a pris en compte la recommandation xix et qu'après une analyse des dispositions pertinentes du Code pénal, des concertations sont actuellement en cours sur les moyens de répondre pleinement aux normes de la Convention pénale sur la corruption concernant les personnes morales. Cependant, il semble qu'aucune mesure concrète visant à garantir le plein respect de ces normes, comme celles décrites au paragraphe 226 du rapport d'évaluation, n'ait encore été adoptée.
79. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xx.

80. *Le GRECO a recommandé d'élaborer des lignes directrices et une formation spécialisées à l'intention des services fiscaux portant sur le dépistage des infractions de corruption et la bonne exécution de l'obligation de signalement.*
81. Les autorités indiquent que le Manuel de sensibilisation à la corruption de l'OCDE à l'attention des inspecteurs des impôts a été distribué aux intéressés et sert de guide aux programmes de formation continue des inspecteurs des impôts. En outre, elles signalent qu'un manuel établissant des « Lignes directrices destinées spécifiquement aux autorités fiscales pour le dépistage des délits de corruption et le respect des obligations de signalement » a été élaboré par le Service des contrôleurs des impôts sur le revenu du ministère des Finances, en coopération avec le ministère de la Justice, après consultation avec le Bureau des inspecteurs des finances et le Bureau des inspecteurs des impôts. Les autorités précisent que ces lignes directrices ont été transmises aux services concernés des ressources humaines en mars 2008 et incluses dans le programme de formation interne pour 2008.
82. Le GRECO prend note des informations fournies concernant la diffusion et l'utilisation du Manuel de sensibilisation à la corruption de l'OCDE à l'attention des inspecteurs des impôts ainsi que l'élaboration d'un manuel établissant des lignes directrices à l'intention des autorités fiscales pour le dépistage des délits de corruption et le respect des obligations de signalement. Le GRECO note que ces lignes directrices ont été incluses dans le programme de formation 2008 et il encourage les autorités à poursuivre leurs efforts et à organiser plus de formations spécifiques dans ce domaine pour les autorités fiscales.
83. Le GRECO conclut que la recommandation xx a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xxi.

84. *Le GRECO a recommandé d'adopter des mesures adéquates, y compris de nature législative/réglementaire, afin d'impliquer les comptables et les commissaires aux comptes dans les politiques de dépistage/de signalement des infractions de blanchiment d'argent.*
85. Les autorités signalent que le système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme a été révisé par la Commission d'enquête sur la criminalité financière (MASAK) en tenant compte des exigences nationales et internationales, dont la recommandation du GRECO. Elles indiquent qu'en vertu de l'article 4 du « Règlement relatif aux mesures visant à prévenir le blanchiment des produits du crime et le financement du terrorisme », publié au Journal officiel le 9 janvier 2008, les experts-comptables, assermentés ou non, sont tenus de signaler les transactions suspectes au regard du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. Les autorités ajoutent qu'en vertu de l'article 17 du « Règlement relatif à l'investigation des infractions de blanchiment », entré en vigueur le 4 août 2007, les inspecteurs (inspecteurs des finances, inspecteurs des impôts et des douanes, commissaires aux comptes, auditeurs bancaires assermentés, contrôleurs du Trésor et experts de l'Agence de régulation et de contrôle des activités bancaires et du Comité des marchés de capitaux chargés du dépistage des cas de blanchiment pour le compte du MASAK) doivent signaler au MASAK, via leurs services administratifs, toute suspicion sérieuse ou indication de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme qu'ils pourraient rencontrer dans l'exercice de leurs fonctions.
86. Le GRECO se félicite que les réformes législatives signalées dans le système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme aient tenu compte de sa recommandation et obligent de nombreux comptables et contrôleurs, dont notamment les inspecteurs des impôts et les auditeurs bancaires, à signaler les transactions suspectes au regard de ces types d'infractions.
87. Le GRECO conclut que la recommandation xxi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

88. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Turquie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante un tiers des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints.** Les recommandations iv, ix, x, xx et xxi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i et vi ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations viii, xi, xii, xiii, xv, xvii, xviii et xix ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii, v, vii, xiv et xvi n'ont pas été mises en œuvre.
89. La Turquie a fait des efforts pour assurer l'application pratique de la législation anti-corruption existante par, entre autres, le renforcement des formations en matière de dépistage de la corruption et d'enquête à l'intention des agents répressifs, par l'élaboration de lignes directrices concernant la confiscation et la saisie et par le développement de mécanismes de suivi de l'impact des mesures de lutte contre la corruption. En outre, des mesures supplémentaires promouvant la lutte contre la corruption sont actuellement en cours d'élaboration, y compris l'établissement de statistiques à propos du recours aux procédures disciplinaires au sein de l'administration publique, la mise en place d'un système centralisé d'enregistrement des personnes morales ; est également examinée la question de réduire le nombre de catégories d'agents publics qui, *de facto*, bénéficient d'une véritable immunité par rapport à la procédure

pénale. Cependant, il apparaît que la Turquie pourrait travailler beaucoup plus activement à la mise en œuvre des recommandations du GRECO. Le GRECO est particulièrement soucieux du fait que plusieurs recommandations parmi les plus essentielles n'aient pas encore été traitées, comme celle de confier à un organisme de surveillance, où la société civile serait représentée, la responsabilité de superviser la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la corruption et de proposer de nouvelles stratégies. L'un des autres grands problèmes encore en suspens est celui de l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui reste, malgré des ajustements mineurs, étroitement lié au pouvoir exécutif, c'est-à-dire au ministère de la Justice. En outre, la recommandation d'envisager la réforme du système des Comités d'inspection n'a pas été traitée. Le GRECO invite instamment les autorités turques à redoubler d'efforts pour veiller à ce que les recommandations en souffrance soient traitées dans les meilleurs délais.

90. Le GRECO invite le Chef de la délégation turque à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations ii, iii, v, vii, viii, xi, xii, xiii, xiv, xv, xvi, xvii, xviii et xix le 31 octobre 2009 au plus tard.
91. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Turquie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.