

Adoption : 12 décembre 2014
Publication : 4 février 2015

Public
Greco RC-III (2014) 24F
Rapport intérimaire

Troisième Cycle d'Évaluation

Rapport de Conformité *intérimaire* sur la Turquie

« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »

* * *

« **Transparence du financement des partis politiques** »

Adopté par le GRECO
lors de sa 66^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 8-12 décembre 2014)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 46^e Réunion Plénière du GRECO (26 mars 2010) et a été rendu public le 20 avril 2010, avec l'autorisation des autorités turques (Greco Eval III Rep (2009) 5F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Il contient 17 recommandations au total : huit au titre du Thème I et neuf au titre du Thème II.
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités turques ont présenté 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](#), qui a été adopté à la 54^e Réunion Plénière du GRECO (Strasbourg, 23 mars 2012), il a été conclu que la Turquie n'avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante aucune des 17 recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Compte tenu du fait que pour les deux thèmes (Thème I – Incriminations, et Thème II – Transparence du financement des partis politiques), des réformes de fond étaient en cours, et étant entendu que les autorités turques poursuivraient leurs efforts, le GRECO n'a pas qualifié la réponse aux recommandations de « globalement insuffisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement Intérieur, mais a invité le chef de la délégation turque à présenter, avant le 30 septembre 2013, un complément d'information sur la mise en œuvre des recommandations en suspens.
4. Le [Deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO à sa 63^e Réunion Plénière, le 28 mars 2014. Au titre du Thème I – Incriminations, le GRECO a conclu que les recommandations i, ii, iii et vi avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations iv, v, vii et viii partiellement mises en œuvre. Cela étant, aucun progrès tangible n'ayant été accompli au titre du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, le GRECO a évalué la situation comme « globalement insuffisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement Intérieur, et a demandé au chef de la délégation turque de fournir un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations iv, v, vii et viii (Thème I – Incriminations) et des recommandations i à ix (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) avant le 30 septembre 2014. Les informations demandées lui ont été transmises le 1^{er} octobre 2014.
5. Le [présent Rapport de Conformité intérimaire](#), élaboré par M. Jens-Oscar NERGÅRD (Norvège) et M. Georgi RUPCHEV (Bulgarie), assistés par le Secrétariat du GRECO, évalue l'avancement, depuis l'adoption du Deuxième Rapport de conformité, de la mise en œuvre des recommandations en suspens, et donne une appréciation globale du degré de conformité avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

Recommandation iv.

6. *Le GRECO avait recommandé de veiller à ce que la corruption active et passive – dans le cadre ou en dehors des activités commerciales internationales – de jurés et arbitres étrangers soit incriminée sans la moindre ambiguïté, conformément aux articles 4 et 6 du Protocole additionnel*

à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), et de signer et ratifier cet instrument dès que possible.

7. Il est rappelé que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. L'article 252 du CPT avait été modifié pour mentionner expressément les arbitres étrangers ainsi que les « jurés travaillant pour [...] des juridictions étrangères » comme auteurs potentiels d'infractions de corruption active et passive. De plus, le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption avait été signé, mais pas encore ratifié.
8. Les autorités turques indiquent maintenant que le 7 mai 2014, le Parlement a adopté la loi n° 6539 « sur l'approbation de la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption »¹. Sur cette base, le gouvernement a décidé, le 16 juin 2014, de ratifier le Protocole additionnel et cette décision a été publiée dans le Journal officiel du 8 juillet 2014. Le 5 novembre 2014, la Représentation Permanente de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe a envoyé une lettre au Directeur du Conseil juridique et du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe annonçant que la Turquie avait ratifié le Protocole additionnel. Le dépôt des instruments de ratification au Conseil de l'Europe est prévu le 16 décembre 2014. Le protocole additionnel entrera en vigueur à l'égard de la Turquie le 1^{er} avril 2015.
9. Le GRECO félicite la Turquie pour la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption et conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

10. *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).*
11. Il est rappelé que, d'après le Deuxième Rapport de Conformité, la disposition relative à la corruption dans le secteur privé avait été modifiée (article 252 révisé, paragraphe 8, du CPT). Si les modifications prenaient effectivement en compte plusieurs éléments de la recommandation, le GRECO déplorait toutefois que la liste des entités visées par cette disposition soit toujours limitée à un certain nombre d'entités dans lesquelles l'État détient une participation ou qui œuvrent dans l'intérêt général. De ce fait, le GRECO avait jugé que cette recommandation n'était que partiellement mise en œuvre.
12. Les autorités déclarent maintenant que cette question n'a pas progressé depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité.
13. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

14. *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*

¹ La loi a été publiée dans le Journal officiel n° 29003 du 17 mai 2014.

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.

15. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de Conformité, cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Les dispositions relatives au repentir réel avaient été modifiées pour supprimer la restitution du pot-de-vin au corrupteur et faire en sorte que ce moyen de défense ne puisse pas être invoqué dans les cas où les autorités officielles ont déjà eu connaissance de l'acte de corruption (ce qui empêche clairement l'exemption de peine chaque fois que le repentir réel est invoqué après l'ouverture de l'enquête préliminaire). Cela étant, aucune modification n'avait été apportée à cette exception quant à sa nature automatique – et obligatoirement totale, étant donné que le groupe de travail établi par le ministère de la Justice estimait que, dans sa forme actuelle, elle constituait un outil efficace dans la lutte contre la corruption. Le GRECO restait très préoccupé par les risques d'abus inhérents à la nature automatique de ce moyen de défense, tel qu'il est décrit dans le Rapport d'Évaluation, et priait instamment les autorités de continuer à s'intéresser activement à cette question et de prévoir des garanties supplémentaires, comme indiqué dans la recommandation.
16. Les autorités indiquent maintenant que la Turquie maintient sa position telle qu'exprimée dans le Deuxième Rapport de Conformité en ce qui concerne la nature automatique – et obligatoirement totale – de l'exception de repentir réel.
17. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

18. *Le GRECO avait recommandé (i) de supprimer l'obligation de soumettre l'engagement de poursuites à l'encontre des auteurs d'actes de corruption commis à l'étranger par des ressortissants étrangers, mais impliquant des agents publics turcs ou des membres d'assemblées turques qui sont en même temps des ressortissants turcs, à la demande du ministre de la Justice (article 12, alinéa 1, du Code pénal turc); et (ii) d'établir la compétence pour les actes de corruption commis à l'étranger par des ressortissants étrangers, mais impliquant des fonctionnaires des organisations internationales, membres d'assemblées parlementaires internationales, juges ou fonctionnaires de cours internationales qui sont en même temps des ressortissants turcs.*
19. Il est rappelé que le nouvel alinéa 10 de l'article 252 du CPT avait été adopté : cet alinéa contient des règles spécifiques de compétence applicables aux actes de corruption d'agents étrangers et internationaux. Les nouvelles règles répondaient à certaines exigences de la recommandation en ce sens que : 1) l'exigence d'une demande déposée par le ministre de la Justice avant le lancement de poursuites contre de tels actes de corruption commis à l'étranger par des ressortissants étrangers – mais impliquant des ressortissants turcs – avait été supprimée (première partie de la recommandation) ; et 2) la compétence avait été établie sur de tels actes lorsqu'ils impliquent des agents étrangers ou internationaux qui sont en même temps des ressortissants turcs (seconde partie de la recommandation). Cela étant, la nouvelle disposition se limitant aux infractions de corruption des agents étrangers et internationaux, elle ne répondait pas intégralement aux exigences de la première partie de la recommandation. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, cette recommandation avait donc été considérée comme partiellement mise en œuvre.

20. Les autorités indiquent maintenant que les règles de compétence concernant les infractions pénales commises à l'étranger par des ressortissants étrangers au titre de l'article 12 du CPT ont été modifiées par la loi n° 6545, qui a été adoptée par le Parlement le 18 juin 2014 et est entrée en vigueur le 28 juin 2014. Le nouvel alinéa 5 de cet article supprime l'exigence d'une demande déposée par le ministre de la Justice avant le lancement de poursuites contre des ressortissants étrangers pour faits de corruption et de trafic d'influence commis à l'étranger et impliquant des agents publics turcs et des membres d'assemblées publiques internes/nationales. La nouvelle disposition offre ainsi la possibilité de lancer des enquêtes et des poursuites *ex officio* contre des ressortissants étrangers. L'article 12 modifié du CPT est libellé comme suit :

Article 12 du CPT : Infractions commises par des ressortissants étrangers

(1) Lorsqu'un ressortissant étranger commet dans un pays étranger une infraction (autre que celle définie à l'article 13) au détriment de la Turquie, qui équivaut en droit turc à un délit passible d'une peine d'emprisonnement minimale supérieure à un an², et séjourne sur le territoire turc, il encourt une peine au titre du droit turc. Les poursuites pénales sont engagées à son encontre uniquement à la demande du ministre de la Justice.

(...)

(5) Dans les cas où l'alinéa (1) s'applique, le lancement de poursuites pénales pour les infractions de corruption et de trafic d'influence n'est pas subordonné à la demande du ministre de la Justice.

21. Le GRECO prend note des informations fournies selon lesquelles les règles de compétence applicables aux actes commis à l'étranger par des ressortissants étrangers et impliquant des ressortissants turcs – y compris ceux qui sont aussi des agents publics turcs ou des membres d'assemblées publiques turques – ont été modifiées pour qu'il ne soit plus obligatoire d'obtenir une demande du ministre de la Justice avant de lancer des procédures contre de tels actes en cas de corruption ou de trafic d'influence. Le GRECO note que les règles modifiées (au titre de l'article 12 du CPT) viennent compléter les règles de compétence spécifiques applicables aux actes de corruption (au titre de l'article 252, alinéa 10, du CPT) et ne sont pas – contrairement à ces dernières – limitées aux infractions de corruption d'agents étrangers et internationaux. En conséquence, les exigences relatives à la première partie de la recommandation sont désormais satisfaites.
22. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

Recommandations i à ix.

23. *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*

² Cette exigence est satisfaite en ce qui concerne toutes les infractions de corruption et de trafic d'influence ; voir les articles 252 et 255 du CPT.

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).

24. Il est rappelé qu'au titre des recommandations i, iii à vii, et ix, le Deuxième Rapport de Conformité mentionnait le « Projet de loi sur la modification de certaines lois en vue de renforcer la transparence du financement des élections », qui envisageait d'introduire des changements dans la loi n° 2820 sur les partis politiques (ci-après « la LPP ») et dans la loi n° 298 énonçant des dispositions fondamentales concernant les élections et les registres des électeurs. Le projet de loi avait été élaboré par un groupe de travail constitué par le ministère de la Justice ; il avait été adopté par le « Comité exécutif pour le renforcement de la transparence et de la lutte contre la corruption ». Le 14 janvier 2014, la commission chargée de mettre en œuvre la « Stratégie pour accroître la transparence et renforcer la lutte contre la corruption » du 1^{er} février 2010 est

convenue de présenter le projet de loi au Premier ministre. Le projet de loi devait ensuite être transmis au Cabinet et au Parlement.

25. Les autorités indiquent maintenant qu'en raison du calendrier politique chargé de la Turquie – dans l'intervalle, des élections locales se sont tenues le 30 mars 2014 et les élections présidentielles ont eu lieu le 10 août 2014 ; le Premier ministre du 61^e Gouvernement a été élu 12^e Président et un nouveau Gouvernement a par conséquent été formé –, le projet de loi, après avoir été présenté au Premier ministre, n'a pas pu être transmis au Conseil des ministres (le Gouvernement) ni au Parlement. Cela étant, il ressort du programme du 62^e Gouvernement que la corruption continuera d'être une priorité politique ; le projet de loi devrait donc être bientôt examiné par le Conseil des ministres, puis transmis au Parlement.
26. Les autorités indiquent par ailleurs qu'en ce qui concerne la recommandation ii, les travaux relatifs au « Projet de manuel de vérification financière des partis politiques », qui a été élaboré par la Cour des comptes, se poursuivent. Les vérificateurs de la Cour des comptes ont fourni aux partis politiques des informations orales et écrites sur les principes d'application de ce manuel. Il semblerait que la réaction des partis politiques ait été favorable.
27. Enfin, en ce qui concerne la recommandation viii, les autorités rappellent que la Cour des comptes avait constitué une unité spéciale – la « Présidence du 24^e groupe » – chargée de procéder à la vérification financière des partis politiques. Elles indiquent maintenant que les dépenses estimées de la Présidence du 24^e groupe ont été augmentées pour une meilleure efficacité de la vérification financière des partis politiques : 498 368 TRY (185 000 EUR environ) pour 2014, contre 409 368 TRY (150 000 EUR environ) pour 2013. De plus, la procédure décrivant le fonctionnement de la Présidence du 24^e groupe a été définie et les formulaires correspondants destinés à l'analyse des graphiques et des parties prenantes ont été élaborés.
28. Le GRECO prend note des informations fournies. Il déplore que le projet de loi mentionné dans le Deuxième Rapport de Conformité concernant sept des neuf recommandations n'ait pas même été présenté au Gouvernement en vue de sa soumission au Parlement. S'agissant des deux autres recommandations (ii et viii), le GRECO note que les travaux concernant la préparation et la vérification des comptes des partis politiques (travaux destinés à apporter une assistance aux partis et à renforcer le système de contrôle) sont en cours, mais pas encore achevés. Le GRECO prie instamment les autorités à accélérer le processus de réforme et à tout mettre en œuvre pour obtenir des résultats concrets dans les meilleurs délais.
29. En l'absence de tout progrès tangible, le GRECO conclut que les recommandations ii, iii, iv, vii et viii restent partiellement mises en œuvre et que les recommandations i, v, vi et ix ne sont pas mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

30. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Turquie n'a que modérément progressé en ne mettant en œuvre que deux des treize recommandations qui étaient considérées comme non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité.** Sur un total de dix-sept recommandations, six peuvent maintenant être considérées comme mises en œuvre. Sept recommandations restent partiellement mises en œuvre et quatre non mises en œuvre.

31. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, iii, iv, vi et viii ont maintenant été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations v et vii ont été partiellement mises en œuvre. Quant au Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations ii, iii, iv, vii et viii restent partiellement mises en œuvre et les recommandations i, v, vi et ix n'ont pas été mises en œuvre.
32. En ce qui concerne le Thème I (Incriminations), le processus de réforme qui a conduit à l'adoption d'un nouveau cadre juridique aux fins de la criminalisation des infractions de corruption – et que le GRECO avait déjà salué dans son Deuxième Rapport de Conformité – a été complété par de nouvelles modifications des règles de compétence. Par ailleurs, la ratification par la Turquie du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption, qui incrimine la corruption des jurés et des arbitres, est un accomplissement louable. Toutefois, le GRECO déplore que les dispositions du Code pénal turc relatives à la corruption souffrent encore de plusieurs insuffisances par rapport aux normes établies par la Convention pénale sur la corruption, en particulier les dispositions sur la corruption dans le secteur privé et sur l'exception spéciale de repentir réel.
33. S'agissant du Thème II (Transparence du financement des partis politiques), aucun progrès tangible n'a été accompli depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO note avec préoccupation que le « Projet de loi sur la modification de certaines lois en vue de renforcer la transparence du financement des élections », dont l'objet est de prendre en compte les recommandations du GRECO, n'a toujours pas été approuvé par le Gouvernement, ni soumis au Parlement, et qu'aucune information précise sur le contenu de ce projet n'a été fournie. Une fois encore, le GRECO prie instamment les autorités d'accélérer leurs efforts, de poursuivre les réformes engagées et d'accorder une attention particulière à l'efficacité des mesures en projet.
34. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de mise en œuvre des recommandations reste « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement Intérieur.
35. Le GRECO décide en outre qu'en vertu de l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) a), de son Règlement Intérieur, son Président adressera au chef de la délégation turque une lettre, avec copie au Président du Comité statutaire, attirant son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures fermes en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
36. Conformément au paragraphe 2, alinéa (i), de l'article 32 de son Règlement Intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation turque de lui soumettre un rapport relatif aux mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir, les recommandations v et vii pour le Thème I et les recommandations i à ix pour le Thème II) d'ici au 30 septembre 2015.
37. Enfin, le GRECO invite les autorités turques à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.