



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 16 octobre 2015

Publication: 17 mars 2016

Public

Greco Eval IV Rep (2015) 3F

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT D'ÉVALUATION

TURQUIE

Adopté par le GRECO lors de sa 69^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 12-16 octobre 2015)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
II. CONTEXTE	8
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	9
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	11
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES	15
INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITES	18
<i>Cadeaux</i>	18
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	18
<i>Intérêts financiers, contrats avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques et contacts avec les tiers (lobbying)</i>	19
CONTROLE ET MISE EN VIGUEUR	21
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	25
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	26
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE	26
124. EN OUTRE, LA COMMISSION DE VENISE DU CONSEIL DE L'EUROPE A RECEMMENT FAIT UNE DECLARATION	32
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	33
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	39
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS	40
INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITES	41
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	41
<i>Récusation et retrait</i>	42
<i>Cadeaux</i>	42
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	43
CONTROLE ET MISE EN VIGUEUR	44
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	48
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	50
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC	50
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	52
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	53
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS	54
INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITES	55
<i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	55
<i>Récusation et retrait</i>	55
<i>Cadeaux</i>	56
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	56
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	56
CONTROLE ET MISE EN VIGUEUR	56
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	56
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	57

RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité des systèmes en vigueur en Turquie pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs. Comme le GRECO le concluait dans ses précédents rapports sur la Turquie, la corruption est depuis longtemps un problème majeur dans ce pays. Les autorités en sont de longue date pleinement conscientes et ont mis en œuvre toute une série de réformes d'ampleur nationale, dont certaines en partenariat avec des organisations internationales, comme le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Nombre de ces réformes ciblèrent la législation et les structures institutionnelles, souvent en lien avec la nécessité de prévenir la corruption et d'autres phénomènes similaires. La Stratégie nationale 2010-2014 et son Plan d'action sont un exemple des intentions du Gouvernement turc à cet égard. Cependant, il est évident que la Turquie doit poursuivre ses efforts de réforme pour prévenir et maîtriser la corruption dans les secteurs couverts par le présent rapport.

2. Pour ce qui est des parlementaires, le rapport indique que la Grande Assemblée nationale de Turquie (GANT) est dotée d'un cadre institutionnel solide. Cela dit, il reste encore beaucoup à faire pour renforcer la transparence globale du processus législatif au sein de cette Assemblée. Des consultations publiques organisées à intervalle régulier iraient dans ce sens et la période réservée à la consultation au sein du Parlement doit être suffisamment longue pour que tous les parlementaires disposent du temps de réflexion suffisant – ce qui est nécessaire dans un processus démocratique – avant l'adoption des projets de loi. De plus, il convient de poser des règles en ce qui concerne diverses formes de conflits d'intérêt qui peuvent surgir dans le cadre normal des activités des parlementaires, par exemple des situations liées à des cadeaux et autres avantages, à des contacts avec des tiers, notamment des lobbyistes, ou encore l'exercice d'activités accessoires qui pourraient avoir une incidence sur leurs fonctions officielles. Pour ce faire, il est recommandé d'élaborer un code de déontologie pertinent pour les parlementaires. Le rapport met également en lumière la nécessité de veiller à ce que les parlementaires déclarent les situations de conflits d'intérêt personnelles dès qu'elles se présentent (« ad hoc »), à ce que l'exactitude des déclarations de patrimoine faites par les parlementaires soit vérifiée par les autorités et à ce que ces déclarations soient aussi soumises au contrôle du public. La protection des parlementaires à l'encontre des enquêtes et poursuites, grâce à l'immunité parlementaire dont ils jouissent, y compris pour ce qui est des infractions de corruption (à moins de flagrant délit), est largement perçue en Turquie comme un obstacle majeur qui empêche de traduire en justice les parlementaires soupçonnés de corruption, même si cette immunité peut être levée par la GANT. Le nombre de demandes de levée de cette immunité parlementaire ces dernières années est alarmant et la situation exige des mesures déterminées pour faire en sorte que l'immunité parlementaire ne fasse pas obstacle aux possibilités d'enquêter, de poursuivre et de juger ces infractions.

3. Le rapport conclut qu'en Turquie, la justice n'est pas perçue comme étant suffisamment indépendante de l'exécutif, malgré les garanties à cet égard contenues dans la Constitution. La nécessité de renforcer cette indépendance est depuis des années l'un des principaux résultats visés par la réforme judiciaire en Turquie. L'établissement du Conseil supérieur de la Magistrature (CSM) sous la forme d'un organe autonome de la justice a été l'un des éléments qui a servi à établir cette indépendance et une réforme constitutionnelle intervenue en 2010, assurant une plus forte présence des juges et des procureurs au sein de cet organe, a représenté à l'époque un pas dans la bonne direction. Toutefois, des voix se sont fait entendre dans le public ainsi que dans les organisations internationales en 2014/2015 au sujet du recours à des procédures disciplinaires, notamment le limogeage d'un certain nombre de membres de l'appareil judiciaire, ce qui a alimenté encore plus le débat sur le rôle et l'indépendance du CSM. Le rapport reconnaît qu'il faut encore conforter l'indépendance du CSM en réduisant l'influence potentielle de l'exécutif sur ce dernier. De plus, si l'on donnait à la justice davantage de responsabilité en matière de sélection, de recrutement et de formation de

ses propres membres, cela irait dans le même sens. Des lignes directrices sous la forme de codes de déontologie, tenant compte des fonctions différentes de juge et de procureur, seraient des instruments utiles qui apporteraient des conseils concernant diverses situations de conflits d'intérêt. En outre, dans la même veine et en vue de sauvegarder l'intégrité de la justice, il est également recommandé que les juges prêtent serment spécifiquement en vue de donner la preuve de leur obligation d'adhérer aux principes constitutionnels fondamentaux que sont l'indépendance et l'impartialité. Le rapport insiste aussi sur l'importance de veiller à ce que les évaluations de la performance des juges et procureurs ainsi que les procédures disciplinaires intentées à leur encontre soient exemptes de toute influence indue. La sécurité de la fonction des juges doit être considérablement renforcée, car elle est l'une des pierres angulaires fondamentales de l'indépendance de la justice. Bon nombre des recommandations contenues dans le présent rapport s'appliquent tant aux juges qu'aux procureurs, étant donné leur structure organisationnelle commune sous la houlette du CSM. Cela dit, certaines recommandations relèvent qu'il faut également respecter les différences entre les fonctions de juge et de procureur, ce qui, par exemple, exige des codes de déontologie et des formations distinctes prenant en compte les différences fondamentales entre ces professions.

4. Enfin, le rapport prend acte du fait qu'en avril 2015, le Premier Ministre turc a lancé la *Stratégie pour la réforme de la justice (2015-2019)*, qui a pour but d'établir un système judiciaire plus fiable, qui s'acquitte de ses missions judiciaires en toute indépendance et impartialité et qui mène les procédures judiciaires dans un délai raisonnable. Cette stratégie apparaît particulièrement bien réglée et arrive aussi à point nommé pour traiter un certain nombre des préoccupations et recommandations évoquées dans le présent rapport.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. La Turquie a adhéré au GRECO en 2004. Depuis son adhésion, le pays a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints du GRECO (en mars 2005) et du Troisième Cycle (en mars 2010). Les rapports d'évaluation et les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site internet du GRECO (www.coe.int/greco/fr).

6. Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, lancé le 1^{er} janvier 2012, porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage sur un terrain d'action nouveau et souligne le caractère pluridisciplinaire de son mandat. En même temps, ce thème a un lien évident avec les précédents travaux du GRECO, en particulier ceux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation – principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice – du Deuxième Cycle d'Évaluation – qui portait en particulier sur le pouvoir exécutif de l'administration publique – et du Troisième Cycle d'Évaluation, centré sur l'incrimination de la corruption (notamment à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

7. Le Quatrième Cycle d'Évaluation aborde les mêmes questions prioritaires en ce qui concerne les personnes/fonctions faisant l'objet de l'examen, à savoir :

- principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- interdiction ou limitation de certaines activités ;
- déclaration de patrimoine, revenus, passif et intérêts ;
- respect des règles applicables ;
- sensibilisation.

8. Pour ce qui est des assemblées parlementaires, l'évaluation se concentre sur les membres des parlements nationaux (chambres parlementaires comprises), indépendamment du fait de savoir si les parlementaires sont désignés ou élus. En ce qui concerne la justice et les autres acteurs de la phase préliminaire et du procès à proprement parler, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges (qu'il s'agisse de juges professionnels ou non professionnels), indépendamment du type de tribunal où ils siègent, qui sont soumis aux lois et règlements nationaux.

9. Pour préparer le présent rapport, le GRECO a utilisé les réponses de la Turquie au questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2015) 3E), ainsi que d'autres éléments, parmi lesquels les informations communiquées par la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite sur place en Turquie du 13 au 17 avril 2015. L'EEG était composée de M^{me} Zorica BAROS, procureure (Bosnie-Herzégovine), M. Noel HILLMAN, juge de tribunal fédéral (Etats-Unis), M. András MÁZI, chef du Département du droit constitutionnel, ministère de la Justice (Hongrie) et M^{me} Heleen SMIT, coordinatrice Intégrité, ministère public (Pays-Bas). L'EEG a bénéficié de l'assistance de M. Björn JANSON, secrétaire exécutif adjoint du GRECO et de M^{me} Valentina D'AGOSTINO, du secrétariat du GRECO.

10. L'EEG a été reçue par des représentants du ministère de la Justice, notamment le chef de la délégation turque auprès du GRECO et le Comité de contrôle du Premier Ministre. Elle s'est entretenue avec des parlementaires de tous les partis de la Grande Assemblée nationale et avec des représentants des commissions de la Constitution, de l'investigation et de la justice de l'Assemblée et son secrétariat général. L'EEG s'est aussi entretenue avec des représentants du ministère de la Justice, du Comité de contrôle du ministère de la Justice, du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), du Comité de contrôle du CSM, des juges et des procureurs représentant des tribunaux de première instance et des cours suprêmes, des représentants de l'Académie de justice, et des associations de juges et de procureurs. Elle a aussi rencontré des universitaires

représentant des facultés de droit, des membres du barreau, des notaires, des organisations non gouvernementales (TI, TESEV, SAYDER, YASADER), l'Union parlementaire, l'Union européenne, ainsi que des représentants de plusieurs médias.

11. L'objectif principal du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités turques pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et pour renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport présente une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et en formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités turques, qui doivent désigner les institutions ou organes chargés de prendre les mesures nécessaires. Lesdites autorités devront rendre compte, dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport, de l'action qu'elles ont menée pour donner suite aux recommandations formulées.

II. CONTEXTE

12. En 2006, dans son Rapport d'évaluation des Premier et Deuxième cycles conjoints, le GRECO a conclu que la corruption était un problème majeur en Turquie, qui touchait le secteur public, l'administration et la justice¹. La Turquie a fait des efforts pour mettre effectivement en œuvre les mesures existantes de lutte contre la corruption et a adopté une nouvelle législation (Code pénal et Code de procédure pénale par exemple) en vue de renforcer la prévention et la lutte contre la corruption dans le secteur public. Cela étant, le GRECO a noté, au cours de la procédure de conformité qui s'est terminée en 2010, que plusieurs recommandations d'importance capitale n'avaient pas été mises en œuvre, en particulier celles concernant l'élargissement de la représentativité de l'organisme de supervision de la lutte contre la corruption, le renforcement de l'indépendance de la magistrature et la réforme du régime des immunités².

13. Lors de son Troisième Cycle d'Évaluation³, le GRECO a conclu que le cadre juridique turc prévu pour l'incrimination de la corruption et du trafic d'influence était complexe et comportait plusieurs lacunes par rapport aux obligations nées de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). Au cours de la procédure de conformité qui a suivi, le GRECO a salué les réformes de fond menées par les autorités turques en ce qui concerne les règles procédurales ainsi que l'incrimination des infractions de corruption, pour l'essentiel dans le respect des recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation.

14. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques⁴, le GRECO a noté que la législation existante en la matière était globalement d'un assez bon niveau et à bien des égards conforme aux normes européennes (à savoir la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe). À l'inverse, le GRECO a dénoncé le manque de règles et de transparence dans le financement des campagnes des candidats aux élections et des élus. De plus, le degré effectif de transparence en ce qui concerne tous les types de financement politique a été jugé non satisfaisant. Le GRECO a adressé un certain nombre de recommandations en vue de remédier à la situation ; toutefois, la Turquie n'a accompli aucun progrès tangible à cet égard, comme a conclu le GRECO en 2014⁵.

15. Selon Transparency International (TI)⁶, de hauts niveaux de corruption sévissent en Turquie, malgré les mesures prises par le Gouvernement, notamment l'adoption d'un plan anticorruption en 2010 et une série d'engagements pris en juin de cette même année pour renforcer l'incrimination et améliorer le financement des candidats aux élections. La Turquie occupait la 64^e place sur 174 pays dans l'indice de perception de la corruption publié en 2014 par Transparency International. De plus, 54 % des citoyens turcs interrogés par TI en 2014 dans son baromètre mondial de la corruption étaient convaincus que la corruption était croissante.

16. En 2010, le gouvernement a lancé la Stratégie et le Plan d'action nationaux de lutte contre la corruption 2010-2014. Mais l'élaboration de ces instruments a été jugée relativement opaque et les organisations de la société civile y ont été peu associées. Il apparaît en outre que ces dernières ont difficilement accès aux informations ; de ce fait, elles ont du mal à s'investir efficacement dans le suivi des réformes de lutte contre la corruption, comme en témoignent plusieurs rapports d'avancement de l'Union européenne. En avril 2015, le Premier ministre turc a rendu publique une Stratégie de réforme judiciaire (2015-2019). Celle-ci vise, entre autres, à ce que les services judiciaires soient rendus en toute indépendance et impartialité, que les procès soient jugés dans un délai raisonnable et que le système judiciaire gagne en fiabilité. Cette stratégie coïncide avec l'élaboration du présent rapport.

¹ Rapport d'évaluation du GRECO des Premier et Deuxième Cycles conjoints, adopté en 2006.

² Rapport de conformité du GRECO, adopté en 2009, et son addendum.

³ Document Greco Eval III Rep (2009) 8, Thème I, adopté en 2009

⁴ Document Greco Eval III Rep (2009) 8, Thème II, adopté en 2009

⁵ Rapport de conformité du GRECO, adopté en 2014.

⁶ TI, *Turkey: overview of corruption and anti-corruption*, février 2014.

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

17. La République de Turquie est une démocratie parlementaire dotée d'une Constitution écrite. La Grande Assemblée nationale de Turquie (GANT), ou Parlement, est un organe unicaméral qui exerce le pouvoir législatif conformément à la Constitution. Les membres du Parlement ou députés, au nombre de 550, sont élus tous les quatre ans au suffrage direct et égal et au scrutin secret (Constitution, articles 75 et 77). Les sièges sont attribués aux partis politiques selon la méthode d'Hondt.

18. Du point de vue de l'éligibilité, la Constitution (article 76) dispose que tout ressortissant turc âgé de plus de 25 ans peut devenir député, moyennant les exceptions suivantes: les personnes qui n'ont pas terminé leurs études primaires, qui ont été privées de leur capacité juridique, qui ne se sont pas acquittées du service militaire obligatoire, qui sont interdites d'exercice dans l'administration publique, qui ont été condamnées à des peines de prison d'un an au total ou plus en dehors des délits involontaires, ou à une peine de prison lourde, les personnes qui ont été condamnées pour délit déshonorant tel que la soustraction de biens, la corruption, le versement de pots-de-vin, le vol, la fraude, la falsification et l'abus de confiance ou pour faillite frauduleuse, et les personnes condamnées pour trafic, collusion dans un marché public, délits liés à la divulgation de secrets d'Etat, participation à des actes de terrorisme ou incitation et encouragement à ce type d'activité ne peuvent pas être élues au Parlement, même si elles ont bénéficié d'une amnistie.

19. De plus, les juges et les procureurs, les membres des organes judiciaires supérieurs, ceux du corps professoral d'établissements de l'enseignement supérieur, ceux du Conseil supérieur de l'éducation, les employés d'institutions et agences publiques qui ont le statut de fonctionnaire ou les autres employés publics qui ne sont pas considérés comme des salariés du fait de leur mission et les membres des forces armées doivent, pour se présenter à une élection ou être éligibles à la fonction de député, démissionner de leurs fonctions (Constitution, article 76).

20. Chaque député représente la nation turque dans son ensemble et non sa propre circonscription (Constitution, article 80). Il ou elle doit rester fidèle l'indépendance de l'Etat, à la prééminence du droit et de la démocratie, et doit prêter serment d'exercer ses fonctions dans cet esprit (Constitution, article 81).

21. La plénière de la GANT est l'instance décisionnaire finale qui exerce des fonctions législatives, de contrôle et autres. Les projets de loi du gouvernement et les initiatives parlementaires débattus en commission acquièrent force de loi après adoption par la plénière. Les motions sur les moyens d'information et de contrôle excepté les motions de question écrite sont soumises pour information à la plénière ou délibérées en plénière.

22. Le Bureau de la GANT a une fonction importante dans les activités législatives ainsi que dans les questions administratives. Composé de quinze députés au total, à savoir le président, quatre vice-présidents, trois questeurs et sept secrétaires, il assure la représentation proportionnelle de tous les groupes des partis politiques. Sur proposition du Conseil des Présidents, si besoin, la plénière peut augmenter le nombre des questeurs ou des secrétaires. Les fonctions du Bureau sont, entre autres, de permettre aux commissions de se réunir pendant les horaires des séances de la plénière, d'examiner la validité de la démission d'un député et les incompatibilités avec la qualité de député, et de gérer quelques questions administratives.

23. Les commissions permanentes (commissions spécialisées) sont composées de députés désignés en fonction de leur expertise en vue d'examiner les textes qui seront débattus pendant la plénière. Après avoir été examinés et débattus dans les

commissions, les projets de loi sont soumis à la plénière. Les commissions sont constituées par la Constitution, par le règlement de la GANT ou par la loi. Certaines commissions permanentes sont chargées uniquement de l'élaboration de la législation ; d'autres accomplissent des tâches différentes, prévues par la loi. D'autres encore ont des fonctions et des pouvoirs spéciaux. Les requêtes individuelles peuvent être déposées auprès de la commission d'examen des droits de l'homme, la commission des pétitions et la commission d'égalité des chances entre les femmes et les hommes. La plénière détermine les effectifs des commissions permanentes au début de chaque législature. Cela étant, le nombre de membres de la commission du plan et du budget est fixé à 40 par la Constitution et celui de la commission des entreprises économiques publiques, selon la loi, à 35. Le nombre de membres de la commission de la sécurité et du renseignement est fixé à 17 par ses dispositions constitutives. Selon la Constitution, les dispositions du règlement sont régies de façon à garantir la participation des groupes des partis politiques à toutes les activités parlementaires au prorata de leurs membres. Le règlement dispose en outre que le nombre de sièges attribués à chaque groupe de parti dans les commissions est déterminé en fonction du pourcentage du nombre de députés appartenant au groupe en question. Les membres du Conseil des ministres et du Bureau ne peuvent être membres d'aucune commission. Pour les membres des commissions élus au début de la législature, le mandat est de deux ans. A la fin de ces deux ans, de nouvelles élections sont organisées. Par ailleurs, des sous-commissions peuvent être constituées, si besoin, pour approfondir une question.

24. Les commissions temporaires sont constituées pour une période de temps donnée en vue de recueillir des informations et d'effectuer les fonctions de contrôle de la GANT. Elles sont sollicitées pour obtenir des données ou examiner toute question jugée nécessaire par la plénière (règlement, article 105). La commission d'enquête du Parlement est un outil qui permet à la GANT de demander aux membres du Conseil des Ministres de répondre des actes pénalement répréhensibles commis durant leur mandat, comme le prévoit le Règlement (article 107). Sa constitution doit être demandée par 55 députés au minimum. Le vote s'effectue à scrutin secret.

25. D'autres commissions importantes contribuent aux activités de l'Assemblée. Les commissions de conciliation, généralement constituées sur la base d'une égalité de représentation de tous les groupes politiques, ont pour objectif d'examiner des changements législatifs nécessitant une majorité spéciale ou des questions présentant un intérêt pour l'ensemble du spectre politique. Trois commissions de ce type ont été créées au cours de la dernière législature : la commission de conciliation sur le règlement, la commission de conciliation sur la Constitution et la commission de conciliation sur l'éthique. Il est à relever cependant que les projets issus de ces commissions n'ont pas abouti. Bien qu'elles n'aient pas de base juridique, ces commissions sont le signe d'une possible culture du consensus autour de questions politiques majeures au sein de l'Assemblée. On notera toutefois que la dernière législature n'est parvenue à aucun consensus.

26. Il existe deux commissions conjointes, de nature différente, à la GANT. La première, composée des membres de la commission sur la Constitution et de la commission sur la justice, examine les demandes de levée de l'immunité parlementaire, la perte de qualité de parlementaire en cas d'exercice persistant d'une activité incompatible avec cette qualité ou pour non-participation aux activités parlementaires. Le président, le vice-président, le porte-parole et le secrétaire de la commission sur la Constitution font office respectivement de président, vice-président, porte-parole et secrétaire de la commission conjointe (règlement, article 131). L'autre commission conjointe se compose de membres de la commission des pétitions et de la commission d'enquête en matière de droits de l'homme. Elle est chargée de sélectionner les cinq médiateurs, d'arrêter trois candidats à la fonction de Médiateur en chef à la Plénière de la GANT et de discuter des rapports établis par l'Institution du médiateur (Loi sur le médiateur – n° 6328, article 3.1.f.)

27. L'autre organe important de la GANT est la Conférence des présidents. Sous la présidence du président de la GANT ou d'un vice-président, la Conférence des présidents se compose, pour chaque groupe politique, de son président ou de l'un de ses vice-présidents ou d'un suppléant mandaté par le président par écrit. Tous les groupes politiques sont donc représentés à égalité. Si besoin, les membres du gouvernement et les vice-présidents de l'Assemblée peuvent également, sur invitation, participer aux réunions de la Conférence des présidents, mais ils n'ont pas le droit de vote. La Conférence des présidents a été créée pour que les groupes politiques s'accordent sur leur participation aux activités parlementaires. Elle adresse à la plénière des recommandations sur diverses questions : jours et horaires des débats de l'Assemblée plénière, établissement et modification de l'ordre du jour de la plénière, effectif des commissions, etc.

28. Les députés bénéficient de l'immunité (inviolabilité) : i) les députés ne peuvent pas tomber sous le coup de la loi en raison de leurs votes ou de leurs déclarations pendant les procédures parlementaires et ii) les députés accusés d'avoir commis une infraction avant ou après leur élection ne peuvent pas être arrêtés, emprisonnés, interrogés ou jugés – sauf en cas de flagrant délit de commission d'une infraction lourdement sanctionnée et dans les cas prévus à l'article 14 de la Constitution dès lors qu'une enquête a été entamée avant l'élection – sans autorisation du Parlement. L'exécution d'une condamnation pénale prononcée à l'encontre un député est suspendue jusqu'à ce qu'il perde sa qualité de député.

29. La perte de qualité de député est régie par l'article 84 de la Constitution. Selon les articles mentionnés, un député perd son statut dans les cas suivants :

- décision de la plénière concernant la démission d'un député, après authentification de la demande par le Bureau ;
- notification de la plénière concernant un jugement judiciaire définitif précisant que le député est condamné pour une infraction qui l'empêche de poursuivre ses fonctions parlementaires (corruption, fraude, etc.) (article 76 de la Constitution) ou limitation de la capacité juridique du député ;
- décision prise par la plénière consécutive à l'absence d'un député aux débats parlementaires sans excuse valable (cinq sessions en un mois). (L'affaire est constituée par le Bureau et renvoyée à la commission conjointe composée des membres de la commission sur la Constitution et de la commission sur la justice.) Le débat en plénière s'appuie sur un rapport de la commission conjointe. Le député mis en cause a le droit de se défendre à l'étape de l'examen par la commission ainsi qu'à l'étape de l'examen par la plénière ;
- décision prise par la plénière dans le cas où un député insiste pour occuper un poste ou assurer un service incompatible avec sa qualité de député, tel que spécifié à l'article 82 de la Constitution (même procédure que ci-dessus) ;
- il est également mis fin au statut de député dans les cas suivants : décès, fin du mandat législatif, perte de la nationalité (Constitution, article 76), élection à un poste dans une entité administrative locale.

Transparence du processus législatif

30. En Turquie, le processus législatif est régi par la Constitution et par le Règlement de la Grande Assemblée nationale. Seuls les députés et le gouvernement (Conseil des ministres) sont habilités à présenter des projets de loi. Entre 2012 et 2014, 472 projets de loi gouvernementaux ont été soumis au Parlement et 245 ont été adoptés. Sur la

même période, d'après les statistiques fournies par les autorités, 2 329 projets d'initiative parlementaire ont été présentés et 312 adoptés. Dès lors que des projets de loi du gouvernement et de ceux de parlementaires à titre individuel portent sur des sujets d'intérêt commun, les commissions peuvent débattre en examen conjoint. Au total, 321 lois ont été adoptées lors de la toute dernière législature.

31. Les projets de loi gouvernementaux doivent être revêtus de la signature du Premier ministre et de tous les autres ministres. L'introduction d'un projet de loi par l'intermédiaire d'une commission n'est pas possible, mais certaines commissions comme la commission d'examen des droits de l'homme élaborent des projets de loi dans le champ de compétence qui est le leur. Les projets de loi préparés par ces commissions doivent être présentés par des députés.

32. Les projets de loi doivent être déposés auprès du Bureau du président de la GANT et sont publiés dans la « liste de dépôt ». Cette liste désigne le document officiel où sont consignés les projets de loi, les notes officielles, les rapports des commissions, les questions et les propositions de débat général, les motions de censure, les enquêtes parlementaires, les demandes de renseignements et toutes les étapes des procédures parlementaires. Autrement dit, tous les documents officiels à soumettre sont consignés dans la liste de dépôt, laquelle est publiée chaque jour où siège l'Assemblée sauf le samedi et le dimanche, distribuée aux députés et publiée sur la page web de l'Assemblée. Les thèmes proposés au Bureau du président, les commissions qui sont saisies de chacun de ces thèmes et les points inscrits à l'ordre du jour de la plénière figurent dans cette liste.

33. Le Bureau du président transmet les projets de loi à une commission primaire et à une ou des commissions secondaires selon leur périmètre de compétences. Les commissions secondaires soumettent des rapports à la commission primaire pour examen, tandis que la commission primaire présente son rapport à la plénière de la GANT.

34. Le président détermine le nombre de sièges attribués à chaque groupe politique dans les commissions en se basant sur le pourcentage que représente le groupe sur le total des groupes. Les groupes politiques transmettent au Bureau du président la liste de leurs candidats dans un délai déterminé. Les élections des commissions se terminent par l'approbation des listes des candidats par la plénière, le vote s'effectuant à main levée. Les partis politiques de la GANT doivent être représentés dans les commissions de façon proportionnelle (règlement, articles 20 à 31).

35. Les réunions des commissions ne sont pas ouvertes au public ; toutefois, les représentants des médias accrédités ont la possibilité d'y assister. Tous les députés, les ministres et les représentants du gouvernement peuvent assister à ces réunions, mais seuls les membres des commissions ont le droit de déposer une motion d'amendement ou de voter (article 31 du Règlement). Des experts peuvent être invités à participer aux réunions des commissions. Seuls les membres des commissions et les ministres sont autorisés à assister aux sessions à huis clos des commissions (règlement, article 32). L'EEG a été informée que les réunions se tiennent rarement à huis clos et qu'en pareil cas, les échanges sont tenus secrets.

36. Les rapports des commissions sont imprimés, distribués aux députés et joints au procès-verbal de la première session plénière au cours de laquelle commencent les débats sur les rapports. Les rapports sont librement accessibles au public, notamment via le site web de la commission concernée et celui de la GANT.

37. Les débats en plénière sont publics à moins que la plénière n'en décide autrement sur proposition de session à huis clos déposée, par écrit, par le Premier ministre, un ministre, un groupe politique ou vingt députés. La proposition est ouvertement soumise

au vote à la majorité simple. Tous les procès-verbaux de la GANT (et du Parlement de l'Empire ottoman depuis 1908) sont consultables sur le site internet de la GANT. Selon les autorités, tous les débats publics sont diffusés en direct sur TBMM-TV durant les journées de travail de la Plénière et/ou sont de toute façon toujours en ligne à l'adresse tbmmtv.gov.tr. De plus, des débats sont diffusés en continu sur Twitter et sur Facebook. Les comptes Twitter de la GANT (@tbmmgenelkurulu et @tbmmresmi) seraient les troisièmes comptes de parlement les plus suivis dans le monde, avec 450 000 abonnés environ. Les procès-verbaux des débats sont disponibles sur le site web de la GANT, lequel a été adapté aux personnes handicapées (il offre par exemple des possibilités audio). Les autorités signalent que la GANT fournit aux citoyens, via douze flux RSS, des informations très détaillées qui vont des nouvelles du Parlement aux projets de loi, ainsi qu'une application mobile consacrée à la GANT, qui est compatible avec les systèmes d'exploitation les plus courants.

38. On dénombre trois formes de vote au Parlement : i) le vote à main levée, ii) le vote public, qui s'effectue habituellement via un système de vote électronique, et iii) le vote secret. Le vote à main levée est la règle, à moins que la Constitution, la législation ou le Règlement de l'Assemblée n'imposent une autre modalité de vote. Les textes législatifs ordinaires sont normalement adoptés par vote public. Les résultats des votes à main levée sont annoncés par une formule du président devant la plénière : « accepté » ou « non accepté ». Les résultats des votes publics sont annoncés par le président, au cours de la séance où s'est tenu le vote, après dépouillement par les secrétaires. Les projets de loi gouvernementaux relatifs au budget général et annexe sont adoptés par vote public. La procédure de vote secret est utilisée pour les amendements à la Constitution et pour certains votes non liés à la législation (élection du président de la GANT, décisions de destitution, décisions liées à la perte de la qualité de membre si l'intéressé s'obstine à exercer une fonction incompatible avec son mandat parlementaire) (articles 139 à 149 du règlement).

39. Les commissions peuvent organiser des consultations publiques sur les projets de loi. Cela étant, cette procédure n'est pas obligatoire et aucune règle ne régit ces consultations. Les commissions peuvent organiser des auditions avec des experts, des représentants d'organisations non gouvernementales, des universitaires, etc. A l'issue des débats, la commission doit rédiger un rapport sur le projet de loi, qui sera soumis à la plénière. L'EEG a été informée qu'un important mécanisme de consultation publique a été lancé en 2011 (le « site web sur la nouvelle Constitution ») et que les citoyens ont toute latitude pour donner leur avis et apporter leur contribution à la commission de consultation sur la Constitution, en ligne, au cours du processus de rédaction. Selon les informations reçues par l'EEG, ces consultations ont remporté un franc succès (communications avec plusieurs milliers d'organisations civiles, ONG, universités, partis politiques, organisations professionnelles, représentants des médias, etc.) et plus de 60 000 personnes se sont exprimées sur le contenu de la nouvelle Constitution.

40. L'EEG a en outre été informée que pour renforcer le processus de consultation publique, la GANT organise des séminaires ouverts à tous (ONG, universités, etc.) en vue de fournir des informations sur le processus d'élaboration des lois et de sensibiliser les citoyens au système législatif. La GANT a aussi défini une « journée publique » pendant laquelle les visiteurs sont aidés et conseillés.

41. Les relations que les députés entretiennent avec des tiers (représentants de groupes d'intérêts) avant ou pendant les consultations publiques concernant le processus législatif en Turquie ne sont pas réglementées. Cette question, qui est étroitement liée à la transparence du processus législatif, sera traitée ci-après dans la section intitulée « Contacts avec les tiers ».

42. La transparence du processus législatif en Turquie a fait l'objet de discussions approfondies avec un grand nombre de députés du parti au pouvoir et de l'opposition,

avec des membres des partis politiques non représentés à la GANT ainsi qu'avec des ONG. Si tous les interlocuteurs s'accordent sur la nécessité d'organiser de vastes consultations au sein de la GANT et de la population, l'écrasante majorité d'entre eux fait valoir avec force que ces consultations sont actuellement insuffisantes. Il semblerait que le site internet créé en 2011 dans le cadre des travaux de la commission de conciliation sur la Constitution pour les consultations publiques soit l'exception à la règle, car en ce qui concerne le processus législatif, la consultation et la transparence font globalement défaut. L'EEG est consciente qu'à cet égard, on ne peut faire abstraction de la polarisation politique qui règne en Turquie ; cela étant, il n'y a rien de polémique à conclure qu'une très grande attention doit être accordée à la question de la transparence du processus législatif vis-à-vis du public.

43. L'EEG a de plus appris de diverses sources que la législation est souvent adoptée par le Parlement sans prendre le temps nécessaire pour des consultations, y compris auprès des parlementaires. Plus précisément, l'EEG a été informée à maintes reprises que malgré le règlement de la GANT, qui prévoit des délais raisonnables, les règles sont parfois outrepassées en vue d'accélérer le processus législatif lorsqu'un projet de loi est amendé très tardivement pendant la plénière. Dans la même veine, un autre problème a été soulevé par plusieurs interlocuteurs: les projets de loi sont souvent présentés sous forme de « paquets » contenant un grand nombre d'amendements à des lois qui n'ont pas de lien entre elles – « projets de loi omnibus » – (on a mentionné jusqu'à 100 amendements par projet); dans ces conditions, il est donc difficile, même pour les députés, d'avoir une quelconque influence sur les propositions.

44. L'EEG a appris que les débats des sessions plénières sont en règle générale retransmis en direct et que les citoyens peuvent suivre en ligne les travaux de la GANT, sauf en cas de débats à huis clos, prévus à titre exceptionnels par l'article 70 du Règlement, concernant des questions de sécurité nationale. Cela étant, certains interlocuteurs, y compris des députés, l'ont informée que, parfois, d'importants débats ne sont pas tenus dans les créneaux de diffusion, par exemple tard en soirée. Ceci étant, la diffusion sur Internet est continue.

45. De même, l'EEG a été informée par des représentants de différents groupes de médias que l'accréditation de certains journalistes en vue d'assister aux réunions de la GANT (article 168 du règlement) avait été récemment retirée. Les autorités ont expliqué que les « Cartes de correspondant au Parlement » permettant de pénétrer dans les locaux de la GANT sont émises par cette dernière à des représentants de presse à titre individuel (y compris temporairement) suivant la réglementation établie par la GANT. À ce jour, on compte six cas où ces cartes ont été annulées, du fait du non-respect des réglementations de la GANT, selon les autorités, qui ont par ailleurs informé l'EEG que ces décisions sont susceptibles d'être examinées en justice et que, dans un cas, la décision de la GANT avait été infirmée.

46. Même si les informations recueillies différaient en ce qui concerne le niveau réel de transparence, l'EEG a noté que toutes les personnes avec lesquelles elle s'est entretenue étaient favorables à une meilleure transparence du processus législatif. Elle constate par ailleurs qu'il n'existe pas de mécanisme permettant d'organiser des consultations publiques de façon plus structurée. Par l'intermédiaire de leurs présidents, les commissions ont toute latitude pour inviter des experts externes et pour organiser des consultations publiques; cela étant, il semblerait que cette possibilité soit peu utilisée. De plus, l'EEG est préoccupée par les allégations émanant d'un certain nombre d'interlocuteurs (notamment des parlementaires) selon lesquelles en dépit des intentions claires du Règlement de la GANT, des mesures visant à accélérer le processus législatif avaient été appliquées à plusieurs occasions. Dans ce contexte, la soumission de textes comportant un grand nombre de projets de législation/amendements en un seul projet de loi, dit aussi « projet de loi omnibus », avec un délai limité avant leur adoption, est un exemple de situation qui rend les consultations difficiles, y compris au sein du Parlement,

et encore plus pour le public. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande d'améliorer la transparence du processus législatif i) en développant davantage les règles sur les consultations publiques, en ce qui concerne les groupes de la société civile et les citoyens ; et ii) en veillant à ce que les projets de loi soient présentés sous une forme raisonnable (par exemple, en évitant le traitement par « paquet » unique d'un grand nombre de propositions de loi sans lien entre elles) et dans des délais permettant l'organisation de véritables consultations publiques et de débats parlementaires.**

47. L'EEG souhaite aussi rappeler combien il est important de laisser aux médias un large accès au processus législatif au Parlement, afin de garantir que le grand public soit informé.

Rémunération et avantages économiques

48. Selon la Banque mondiale, en Turquie, le PIB par habitant s'élevait à 10 972 USD (9 666 EUR) en 2013. En 2014, le salaire brut annuel d'un député était de 188 072 livres turques (TL) (66 653 EUR).

49. Les députés travaillent à plein temps. Leur salaire est calculé sur la base du salaire versé aux bureaucrates d'échelon le plus élevé, conformément à l'article 86 de la Constitution et à l'article 1 de la loi sur les salaires, les indemnités de déplacement et les pensions des membres de la Grande Assemblée nationale turque (loi n° 3671 du 26 octobre 1990). Le montant net mensuel de la rémunération, constituée du salaire et des indemnités de déplacement, s'élevait à 13 795 TL (4 886 EUR) en octobre 2014. Comme indiqué au paragraphe précédent, le salaire brut annuel des députés était, en 2014, de 188 072 TL (66 653 EUR).

50. Les membres du Bureau reçoivent en plus une indemnité de fonctions, conformément à la loi sur l'indemnité de fonctions du président de la Grande Assemblée nationale de Turquie, sur les membres du Bureau et sur l'indemnité octroyée à l'auditeur élu par la commission d'examen des comptes de la Grande Assemblée nationale de Turquie (loi n° 3054 du 10 septembre 1984). L'indemnité nette mensuelle du président s'élève à 461,99 TL (164 EUR), celle du vice-président à 384,99 TL (136 EUR) et celle des questeurs à 277,99 TL (98 EUR).

51. Les députés ont aussi droit à des avantages supplémentaires, notamment:

- soins médicaux spéciaux (loi sur les salaires, les indemnités de déplacement et les pensions des membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie n° 3671 du 26 octobre 1990, article 4) ;
- paiement des cotisations de sécurité sociale des députés n'ayant pas pris leur retraite à la fin de leur mandat, par la GANT, pendant quatre ans sur une durée de service de vingt-cinq ans (loi sur l'assurance sociale et l'assurance santé universelle n° 5510 du 17 janvier 2012, article additionnel 7);
- paiement des dépenses de communication à l'année, jusqu'à deux fois la rémunération mensuelle composée du salaire et des indemnités de déplacement (règlement relatif aux communications de la Grande Assemblée nationale de Turquie);
- dépense de salaire pour trois employés (secrétaire ou conseiller par exemple) (loi sur l'organisation administrative de la Grande Assemblée nationale de Turquie n° 6253 du 1^{er} décembre 2011, article 30).

52. Les autorités ont expliqué que si le montant du versement correspondant aux dépenses de communication est fixe, la valeur financière des autres avantages mentionnés n'est généralement pas prévisible, car elle dépend de la situation personnelle de chaque député. Les avantages additionnels sont régis par la législation correspondante et sont donc consultables par tous. Les dépenses de communication (téléphone, factures internet, etc.) ne sont payées que pendant la durée du mandat. En revanche, les soins médicaux spéciaux et le paiement des cotisations de sécurité sociale mentionnés ci-dessus s'appliquent aussi après l'achèvement du mandat. C'est la Cour des comptes de Turquie, habilitée à examiner l'ensemble des comptes de la GANT, qui contrôle la régularité de l'utilisation de ces avantages.

53. Les députés ont à leur disposition des bureaux dans les locaux du Parlement et les dépenses afférentes sont supportées par la GANT.

Principes éthiques et règles déontologiques

54. Outre les dispositions figurant dans la Constitution et la législation relatives aux conflits d'intérêts et autres infractions du même ordre, il n'existe pas de codes d'éthique ni de codes de conduite écrits applicables aux membres du Parlement. Cela étant, une commission parlementaire a été créée en 2012 à l'initiative du président de l'Assemblée (la commission de conciliation sur l'éthique). Cette commission est chargée de rédiger un projet de code d'éthique sur la base de principes déontologiques pour une politique ouverte et responsable et pour l'intégrité des députés. Les principes d'éthique qui ont été préparés par la commission de conciliation sur l'éthique ont été présentés dans le Projet de loi sur la qualité de membre de la GANT, et leur application entamée sous la 24^e législature. Le Projet de loi a été débattu au sein de la commission sur la planification et le budget, dont les travaux ont donné lieu à un rapport qui a été publié (n° 712) pour un débat en plénière. Toutefois, la législature s'achevant en juin 2015, il n'est pas allé plus loin.

55. Plusieurs députés de l'opposition ont expliqué à l'EEG que les travaux sur le code d'éthique menés par la commission de conciliation avaient échoué parce que, selon eux, le projet de code n'était pas suffisamment ambitieux. Tous sont convenus de la nécessité d'un code d'éthique/de conduite pour les députés.

56. Lors de leur prise de fonctions, les membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie sont tenus de prêter le serment suivant : « *Je jure sur l'honneur devant la Grande Nation turque de sauvegarder l'existence et l'indépendance de l'Etat, l'intégrité indivisible de la patrie et de la nation et la souveraineté inconditionnelle de la nation, de rester attaché à la suprématie du droit, à la République démocratique et laïque et aux principes et réformes d'Atatürk, de ne pas m'écarter de l'idéal en vertu duquel chacun jouit des droits de l'homme et des libertés fondamentales d'une manière conforme à la justice, à la solidarité nationale, à la paix et au bien-être de la société, et de rester fidèle à la Constitution.* »

57. Un point a particulièrement intrigué l'EEG : bien que toutes les personnes avec lesquelles elle s'est entretenue sur place aient souligné la nécessité d'un ensemble complet de lignes directrices en matière d'éthique ou d'un code de conduite des députés, aucun texte n'a encore été adopté en ce sens malgré les efforts déployés jusqu'ici. Il n'est pas du ressort de l'EEG de conjecturer sur les raisons ayant mené à une telle situation. Néanmoins, celle-ci souhaite souligner qu'il importe de relancer cette initiative dès qu'un nouveau parlement sera opérationnel. L'EEG insiste sur le fait que dans ses rapports, le GRECO a maintes fois indiqué qu'il était favorable à ce que le Parlement dispose de son propre ensemble de normes et de lignes directrices communes. Ce besoin apparaît particulièrement important dans un pays comme la Turquie où le comportement des députés est peu réglementé et où ceux-ci jouissent pendant leur mandat d'une immunité étendue qui les met à l'abri des poursuites générales en matière pénale. L'expérience montre que le simple fait d'élaborer de telles normes est à même de sensibiliser les députés aux questions d'intégrité, de les aider à se montrer proactifs dans

des situations difficiles sur le plan éthique et, surtout, d'apporter la preuve de leur engagement vis-à-vis de la population. L'élaboration de normes éthiques nécessite donc une forte mobilisation de la part des députés eux-mêmes. Les codes et les lignes directrices peuvent renforcer la confiance des citoyens dans les institutions parlementaires en leur indiquant comment leurs députés et leurs employés, assistants, etc., sont censés se comporter. Ce point a déjà été abordé dans plusieurs rapports du GRECO ; les principes éthiques et la conduite attendue des députés sont aussi des lignes directrices importantes pour leurs collaborateurs. Dans la mesure où les collaborateurs des députés en Turquie sont couverts par des normes d'éthique⁷, celles-ci doivent être alignées sur les futures normes d'éthique à l'égard des députés, en tant que de besoin. L'EEG souhaite en outre souligner que les codes d'éthique/de conduite doivent prendre appui sur les règles constitutionnelles, sur la législation ou sur d'autres formes de réglementation, et qu'ils doivent les préciser, les compléter et les clarifier et fournir – de façon souple – des orientations dans les situations susceptibles de donner lieu à des controverses et à différentes formes de conflits d'intérêts. En outre, ces codes sont souvent moins figés que les lois et peuvent devoir évoluer au fil du temps. Compte tenu de ce qui précède et du principe directeur 15 de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, **le GRECO recommande que soit adopté un code d'éthique ou de conduite à l'usage des députés, lequel devra traiter diverses situations de conflit d'intérêts (cadeaux et autres avantages, activités accessoires, situations dans la période suivant la cessation des fonctions, contacts avec les tiers dont les représentants de groupes d'intérêt etc.).**

Conflits d'intérêts

58. La Constitution comporte quelques principes de base en matière de conflits d'intérêts, notamment en ce qui concerne l'exercice d'autres fonctions dans des services de l'Etat et des personnes morales publiques (article 82 de la Constitution). Ces principes sont décrits ci-après. De plus, la Constitution dispose que les autres fonctions et activités incompatibles avec le statut de député doivent être régies par le droit. Le seul texte traitant de ce point est la loi n° 3069/1984 qui porte sur les activités incompatibles avec la qualité de membre de la Grande Assemblée nationale (AIMGAN) (voir ci-après).

59. Aucune réglementation n'est en vigueur pour traiter les cas où un député a un intérêt personnel à une question traitée par le Parlement. Aucune obligation de signalement ni interdiction de participation ne s'applique. Il n'existe pas, au sein de la GANT, de structure spéciale pour gérer les situations de conflits d'intérêts.

60. L'EEG est préoccupée par le fait qu'outre certains emplois annexes interdits par diverses lois, la réglementation en vigueur ne traite pas des situations dans lesquelles un député est concerné personnellement par une question examinée par le Parlement, qu'il s'agisse d'un intérêt financier ou personnel de quelque nature que ce soit. Ces cas de figure, qui peuvent survenir de temps à autre, devraient être réglementés sous une forme à définir, sur la base d'une définition des conflits d'intérêts personnels et devraient, pour être efficaces, être assortis d'une obligation pour le député concerné de signaler une telle situation lorsqu'elle survient, par une procédure dite de divulgation *ad hoc*. Pour combler cette lacune, **le GRECO recommande d'introduire, à l'intention des députés, une obligation de divulgation *ad hoc* en cas de survenance de conflits d'intérêts personnels durant les travaux parlementaires et d'élaborer des règles pour traiter de telles situations.** Les mesures requises pourraient consister à modifier la législation, les règles de procédure ou, le cas échéant, aboutir à adopter un code de conduite ou d'éthique (voir paragraphe 57).

⁷ L'EEG a été informée par les autorités turques que les collaborateurs des parlementaires à la GANT sont tenus de respecter des règles d'éthique applicables aux agents publics ainsi qu'un manuel d'éthique préparé par la GANT.

Interdictions ou limitations de certaines activités

Cadeaux

61. Comme tous les agents publics, les députés sont visés par la loi n° 3628/1990 sur la déclaration des biens et la lutte contre les pots-de-vin et la corruption (DBLCC). Cette loi les oblige à remettre les cadeaux qu'ils reçoivent d'un Etat étranger, d'une organisation internationale, d'une personne morale internationale ou d'une personne physique étrangère ou encore d'une entité, lorsque leur valeur dépasse 10 fois le salaire minimum net (3 400 EUR environ) à la date d'acceptation du cadeau (article 3 de la loi DBLCC). Cette loi dispose en outre que la valeur des cadeaux doit être déterminée par le ministère des Finances (bureaux de perception provinciaux) à l'issue d'une procédure relativement détaillée et complexe. On relève qu'il n'existe pas de réglementation spécifique aux députés en matière de cadeaux.

62. L'EEG s'est inquiétée du fait que les cadeaux ne sont limités que par leur valeur et que le plafond est élevé. Elle a été informée que, dans le projet de code d'éthique (qui n'a pas pu être adopté), le plafond était plus raisonnable mais encore assez élevé (400 EUR). L'EEG est d'avis qu'il serait préférable que ces règles soient plus ambitieuses et qu'elles excluent plutôt tout cadeau susceptible de faire obstacle à l'exercice impartial des fonctions de député ou d'être perçu comme ayant un tel effet, que ce soit dans le contexte national ou international. Ces restrictions devraient logiquement être intégrées dans un code d'éthique/de conduite, qu'il conviendrait d'élaborer conformément à la recommandation formulée au paragraphe 57.

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

63. L'Article 82 de la Constitution énumère les fonctions et missions incompatibles avec la qualité de député. Cet article est formulé comme suit :

« Les membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie ne peuvent accepter de fonctions ni auprès de l'Etat et des autres personnes morales publiques ou organisations qui y sont rattachées, ni auprès des entreprises et sociétés dans lesquelles l'Etat ou les autres personnes morales publiques ont une participation directe ou indirecte, ni auprès des entreprises et sociétés dans lesquelles l'Etat ou les autres personnes morales publiques prennent part directement ou indirectement, ni dans les conseils d'administration ou les comités de surveillance des associations d'utilité publique qui bénéficient de ressources et de privilèges en vertu de la loi, des fondations qui reçoivent une subvention de l'Etat et jouissent d'une exemption fiscale, des organisations professionnelles qui ont le caractère d'établissements publics et des syndicats, ni dans les conseils d'administration et les comités de surveillance des entreprises et sociétés précitées dans lesquelles ils ont une participation et dans leurs instances supérieures. Ils ne peuvent pas non plus, directement ou indirectement, représenter les conseils et comités susmentionnés, ni souscrire auprès d'eux un engagement contractuel, faire office de représentants ou y effectuer des fonctions d'arbitrage.

Les membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie ne peuvent être chargés d'aucune mission, officielle ou privée, subordonnée à une proposition, une recommandation, une nomination ou une approbation de l'exécutif. L'acceptation par un député d'une mission temporaire ayant un objet déterminé et ne dépassant pas six mois, et qui lui est proposée par le Conseil des ministres, est subordonnée à l'autorisation de l'Assemblée.

Les autres fonctions et activités incompatibles avec la qualité de membre de la Grande Assemblée nationale de Turquie sont spécifiées par la loi. »

64. De plus, les articles 1 à 4 de la loi AIMGAN, qui reprennent les grands principes de la Constitution, mentionnent d'autres activités accessoires qui sont incompatibles avec le statut de député, notamment le fait de travailler en contrepartie d'honoraires en qualité de représentant d'un groupe d'intérêts ou de négociateur ou dans une institution publique. De plus, les députés n'ont pas le droit d'intervenir en tant que représentants dans les affaires liées aux intérêts financiers de l'Etat. Les députés qui exercent leur

profession et dirigent leur propre entreprise ne sont pas autorisés à utiliser leur titre de « député » (article 3 de la loi AIMGAN). Ils ne peuvent pas non plus exercer les fonctions administratives de secrétaire général et de secrétaire, ni travailler dans une institution de l'Etat (article 4 de la loi AIMGAN). Les autorités ont également mentionné plusieurs lois selon lesquelles, une fois élus, les députés ne sont pas autorisés à poursuivre leurs fonctions antérieures (avocat, rédacteur dans un périodique, cadre syndical, etc.).

65. L'EEG a compris à partir de discussions avec divers parlementaires qu'il est très courant en Turquie que ces derniers exercent des activités parallèles outre leurs missions en tant que parlementaires, ces activités pouvant parfois être clairement non autorisées, ce qui nécessite la couverture de proches parents ou la mise en place d'autres arrangements. Après avoir regardé de plus près le cadre juridique, l'EEG reconnaît qu'il existe plusieurs règles destinées à prévenir divers types d'intérêts entrant en conflit avec les fonctions de député. Cela étant, elles sont éclatées dans de nombreux instruments et il apparaîtrait préférable d'inscrire ces dispositions dans un cadre commun, qui devrait être aussi exhaustif que possible. Dans ce contexte, des restrictions supplémentaires devraient être envisagées également. Pour l'EEG, une compilation d'activités accessoires incompatibles devrait faire l'objet d'une législation spécifique applicable. En conséquence de quoi, **le GRECO recommande de passer en revue les activités accessoires qui sont incompatibles avec les obligations et fonctions des députés et de mettre en place une législation complète et applicable pour remédier à tous conflits d'intérêts résultant de ce type d'activités.**

66. Les activités professionnelles exercées par les députés après leur mandat ne sont soumises à aucune restriction. L'EEG rappelle, à cet égard, une observation du GRECO : le risque existe que les députés traitent au Parlement de questions particulières (y compris d'ordre législatif) en ayant à l'esprit des intérêts qui entreraient en jeu pendant ou après leur mandat parlementaire, ou en tant que futurs représentants d'un groupe d'intérêt. Les autorités sont invitées à réfléchir sur la nécessité de mettre en place des règles ou lignes directrices supplémentaires pour gérer de telles situations.

Intérêts financiers, contrats avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques et contacts avec les tiers (lobbying)

67. La détention d'intérêts financiers par les députés n'est soumise à aucune restriction particulière. L'EEG a pu constater que le projet de code d'éthique (qui n'a pas pu être adopté) comblait en partie cette lacune. Ces règles devraient logiquement être intégrées à un code d'éthique, comme cela est recommandé au paragraphe 57.

68. Comme tous les autres citoyens, les députés peuvent être poursuivis pour des infractions pénales générales telles que l'abus de fonction publique (article 257 du Code pénal) ou l'utilisation de véhicules ou de matériels de l'administration (article 266 du Code pénal). Cela dit, dans le même temps, ils jouissent de l'immunité de poursuites pénales, voir paragraphes 78 à 82.

69. Il n'existe pas de règles décrivant les contacts que les députés peuvent nouer avec des tiers (représentants de groupes d'intérêt) susceptibles d'influer sur leurs décisions ou sur le processus législatif. L'EEG croit comprendre que cette question n'a pas fait l'objet d'un débat substantiel en Turquie et certains interlocuteurs ont indiqué que le lobbying n'était pas un véritable problème dans le pays étant donné que l'Etat constitue la principale puissance économique. L'EEG estime que les relations entre les députés et les représentants de groupes d'intérêt devraient à tout le moins être examinées sous l'angle d'un renforcement de la transparence; à cet égard, il serait approprié d'adopter une législation ou de fournir des conseils, soit dans le contexte du processus législatif, soit pour prévenir diverses formes de conflits d'intérêts. Les futurs travaux sur l'élaboration d'un code d'éthique/de conduite devraient tenir compte de ce problème, comme cela est recommandé au paragraphe 57.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

70. Les députés ne sont soumis à aucune règle spécifique en ce qui concerne la divulgation d'informations confidentielles. Ils doivent donc se conformer aux règles générales décrites aux articles 326 à 339 du Code pénal (confidentialité de l'Etat, espionnage, sécurité de l'Etat, etc.). Toutefois, dans le même temps, ils jouissent de l'immunité de poursuites pénales, voir paragraphes 78 à 82. C'est pourquoi il semble important de poser ce type de règles, par exemple dans un code de déontologie, voir paragraphe 57.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

71. En vertu de la loi n° 3628/1990 sur la déclaration des biens et la lutte contre les pots-de-vin et la corruption (DBLCC), les députés sont tenus de déclarer leur patrimoine. Cette loi s'applique à toutes les catégories d'agents publics, qu'ils soient élus ou nommés. La loi DBLCC a pour objet de lutter, par le contrôle de l'acquisition des biens, contre l'enrichissement illicite au moyen d'activités telles que la corruption. Cette loi ne se limite pas à la notion d'agent public, car elle s'applique aussi aux leaders des partis politiques ainsi qu'aux propriétaires et représentants des organes de presse (articles 1 et 2 de la loi DBLCC).

72. La déclaration s'effectue obligatoirement via un « formulaire standard de déclaration de patrimoine ». Ce formulaire figure à l'article 18 du règlement sur la déclaration de patrimoine, qui a été édicté en application de la loi DBLCC. Il est composé de huit parties. La première contient les données d'identité du déclarant, de son/sa conjoint/e et des enfants dont il/elle a la charge ; la deuxième contient des informations sur ses éventuels biens immobiliers (valeur, type, adresse, nombre de parts et date d'acquisition, numéro d'identité du propriétaire, etc.), la troisième contient des informations sur les droits de propriété dans une coopérative (nom et adresse de la coopérative, valeur des parts détenues, date d'achat de ces parts, numéro d'identité de l'actionnaire, etc.) ; la quatrième partie contient des informations sur les véhicules du déclarant (numéro d'immatriculation, type, marque, valeur d'achat, année du modèle, date d'achat/acquisition du véhicule, numéro d'identité du propriétaire) et sur ses autres biens mobiliers (type, valeur d'achat, année du modèle, date d'achat/acquisition du bien, numéro d'identité du propriétaire, etc.) ; la cinquième partie contient des informations bancaires et des informations sur les titres détenus (titres, montant en devises ou nombre d'actions, numéro d'identité du détenteur, etc.) ; la sixième partie contient des informations sur l'or ou les bijoux que possède le déclarant (type, valeur et montant de ces biens, numéro d'identité du détenteur, etc.) ; la septième section contient des informations sur les prêts et les crédits (nom et prénom du débiteur, nom et prénom du créancier, montant du débit ou du crédit) ; la huitième section contient des informations sur les droits et sur d'autres biens qu'il est jugé nécessaire de déclarer (droits et autres éléments d'actif dont la déclaration est jugée nécessaire, moyen d'acquisition, numéro d'identité du propriétaire, etc.).

73. Les déclarations doivent être déposées auprès du département des services des députés (l'un des services administratifs de la GANT), dans les deux mois qui suivent les élections parlementaires (article 6 de la loi DBLCC). Cette procédure doit être renouvelée avant le mois de février de l'année suivante se terminant par « 0 » ou « 5 » (autrement dit tous les cinq ans) (article 7 de la loi DBLCC). De plus, les députés doivent déposer une déclaration au plus tard deux mois après la fin de leur mandat et dans un délai d'un mois à compter d'un changement substantiel de leur situation patrimoniale.

74. Les déclarations de patrimoine doivent être remises au président de l'Assemblée nationale (article 8 de la loi DBLCC). En vertu de l'article 9 de la loi DBLCC, les déclarations de patrimoine des députés et de leurs proches sont des documents

confidentiels, qui doivent être conservés dans le dossier personnel du député. Le même article dispose en outre qu'aucune déclaration ne peut être faite et qu'aucune information ne peut être donnée sauf dans le cadre d'une enquête pénale. Les tribunaux et la commission d'enquête du Parlement peuvent demander à consulter ces déclarations.

75. Il n'existe pas de processus de vérification formelle des déclarations de patrimoine après leur dépôt auprès du département des services des députés, ni d'organe expressément chargé de contrôler périodiquement ces déclarations. Cela étant, rien n'empêche, sur le plan légal ou pratique, à quiconque de faire part de ses soupçons à la GANT ou aux instances de répression. Selon les autorités, s'il existe des allégations ou des éléments sérieux indiquant que des activités illicites ont été menées, une procédure de levée de l'immunité du député concerné peut être engagée.

76. L'EEG se félicite que les députés soient tenus de déclarer leur patrimoine selon un format relativement détaillé et normalisé et que le patrimoine des conjoints et des membres de famille à charge figurent aussi dans ces déclarations. Cela dit, l'EEG note avec préoccupation que les formulaires soumis sont consignés dans le dossier personnel des députés et qu'ils ne font l'objet d'aucune forme de contrôle périodique par les services de la GANT, à moins qu'il n'y ait des soupçons concernant des réserves ou des illégalités en rapport avec un député. Cette lacune est manifestement un point faible du système, qui a souvent été mis en avant par les personnes avec lesquelles l'EEG s'est entretenue sur place. De plus, les déclarations de patrimoine étant des documents confidentiels consignés dans le dossier personnel des députés, elles ne sont soumises à aucune forme de contrôle public. Cette restriction affaiblit encore le système.

77. Au cours des entretiens sur place, y compris avec plusieurs députés, l'EEG a cru comprendre que la question du libre accès aux déclarations de patrimoine par le public a été examinée. Plusieurs députés rencontrés ont souligné la nécessité de donner cette possibilité. Des exemples de députés ayant volontairement rendu leurs déclarations publiques pour protester contre le manque de transparence du système actuel ont même été fournis à l'EEG. L'EEG rappelle qu'un très grand nombre d'Etats membres du GRECO qui obligent leurs députés à faire une déclaration de patrimoine ont la plupart du temps mis aussi en place un système permettant au public de contrôler ces déclarations, qui sont donc des documents librement accessibles, la plupart du temps en ligne. L'EEG est fermement convaincue que ce principe devrait également s'appliquer aux déclarations des députés turcs ; elle rappelle toutefois que pour des raisons de protection de la vie privée, les informations concernant les conjoints et les membres de famille à charge peuvent ne pas être rendues publiques, conformément à la pratique constante du GRECO. De plus, l'EEG estime qu'il serait nécessaire de prendre des mesures pour contrôler les formulaires de façon systématique après leur dépôt auprès de la GANT. En conséquence de quoi, **le GRECO recommande i) d'adjoindre au principe de déclaration de patrimoine des députés un système de vérification de l'exactitude et de la véracité des déclarations, ainsi que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction aux règles ; et ii) de rendre le contenu de ces déclarations librement accessibles au public sans délai après leur dépôt (étant entendu que cette obligation ne s'appliquerait pas nécessairement aux informations concernant les conjoints et les membres de famille à charge).**

Contrôle et mise en vigueur

78. La Constitution dispose que les députés turcs ne peuvent être tenus responsables ni des votes émis et des paroles prononcées par eux pendant les travaux de l'Assemblée (article 83). De plus, selon le même article, ils bénéficient de l'immunité pénale en cela que les députés accusés d'avoir commis une infraction avant ou après leur élection ne peuvent pas être emprisonnés, interrogés ou jugés – sauf en cas de flagrant délit – à moins que le Parlement n'autorise la levée de leur immunité. De plus, l'exécution d'une

condamnation pénale prononcée à l'encontre d'un député est suspendue jusqu'à ce qu'il perde sa qualité de parlementaire.

79. La procédure de levée de l'immunité d'un député est régie par le règlement de la GANT. L'article 131 du règlement dispose que les demandes de levée d'immunité doivent être transmises par le Bureau du président de l'Assemblée à la commission conjointe composée des membres de la commission sur la Constitution et de la commission sur la justice. Le président, le vice-président, le porte-parole et le secrétaire de la commission sur la Constitution font office respectivement de président, vice-président, porte-parole et secrétaire de la commission conjointe. En vertu de l'article 132 du règlement, en vue de l'examen des dossiers d'immunité, le président de la commission conjointe élit une commission préparatoire par lots constitués de cinq membres. Cette commission préparatoire élit au scrutin secret un président et un secrétaire, ce dernier faisant aussi office de porte-parole. Elle examine l'ensemble des documents et, si besoin, auditionne le député concerné. Toutefois, elle ne peut pas auditionner de témoins. Elle présente ensuite son rapport au plus tard un mois après le début de ses travaux. L'examen suivant, qui est mené par la commission conjointe, doit être joint au rapport de la commission préparatoire dans un délai d'un mois.

80. La commission conjointe examine le rapport de la commission préparatoire et décide soit de lever l'immunité, soit d'ajourner la procédure jusqu'à la fin du mandat du député ou du ministre. Ses réflexions sont consignées dans un rapport. Si ce dernier conclut au report de la procédure, il doit en être donné lecture à la plénière. Si aucune objection écrite n'est formulée dans un délai de dix jours, le rapport est déclaré définitif. Dans le cas contraire, il doit faire l'objet d'un débat en plénière. Si la procédure a été reportée et que cette décision n'a pas été annulée en plénière, aucune poursuite ne peut être engagée à l'encontre du député concerné tant que son mandat n'est pas achevé, même si une nouvelle législature débute.

81. L'article 134 prévoit que tout député dont on a demandé la levée de l'immunité peut se défendre, s'il ou elle le souhaite, devant la commission préparatoire, la commission conjointe et la plénière. Il peut assurer lui-même sa défense ou désigner à cet effet un autre député. Si le député qu'il a sollicité pour le défendre ne donne pas suite à sa demande, une décision doit être prise sur la base de documents. La demande, par un député, de levée de sa propre immunité n'est pas suffisante.

82. L'EEG a été informée que, durant la 24^e législature (2011-2015), au total, 1 258 dossiers de demande de levée de l'immunité d'un seul député ont été soumis au Parlement. Certaines d'entre elles étaient invalides pour diverses raisons ; en-dehors de cela, la Commission commune devait quand même traiter 1 049 dossiers. Les autorités déclarent qu'à l'époque, on comptait beaucoup sur un amendement de la Constitution et comme ces changements étaient jugés préjudiciables par la Commission commune, la grande majorité de ces demandes n'ont pas été traitées et étaient donc encore en suspens à la fin de la législature.

83. Sur demande spécifique de l'EEG, les autorités ont également soumis des informations concernant le processus d'enquête parlementaire relatif à quatre ministres, soupçonnés d'avoir commis diverses infractions, y compris des faits de corruption. Ces affaires (connues sous l'appellation « affaires des 17 et 25 décembre 2013 »⁸) ont été intentées le 28 février 2014 devant le Bureau du Président de la GANT par le Bureau du Procureur principal à Istanbul. Le 5 mai 2014, la Plénière a délibéré sur ces questions et établi une commission d'enquête parlementaire pour traiter les affaires. Le 8 juillet 2014, la GANT a élu les membres de cette commission, et le lendemain sa présidence. Le mandat confié à la commission a expiré le 9 janvier 2015. Dans l'intervalle, la commission avait tenu 12 réunions officielles, auditionné 23 témoins (dont 13 avaient été

⁸ Elles sont également évoquées dans les parties concernant les juges et les procureurs.

entendus par une sous-commission à Istanbul), ordonné à des experts d'examiner la situation patrimoniale des accusés etc. La commission a également étudié d'autres dossiers concernant ces affaires. Le 5 janvier 2015, elle a proposé de ne pas présenter les ex-ministres (ils ont démissionné entre-temps) devant la Cour Suprême en vue d'un jugement et elle a soumis son rapport au Bureau du Président. Le rapport a été rendu public et, le 20 janvier 2015, la Plénière, par vote à bulletin secret, a décidé de ne pas saisir la Cour suprême des affaires. L'EEG constate que ces ministres étaient également des parlementaires ; toutefois, lorsque les parlementaires sont aussi ministres, c'est le processus d'enquête parlementaire qui est applicable et non pas le processus relatif à l'immunité parlementaire.

84. Plusieurs interlocuteurs, parlementaires, représentants d'ONG, universitaires etc. ont indiqué à l'EEG que la question de l'immunité de poursuites pénales dont jouissent les parlementaires est largement connue pour être un obstacle majeur au jugement de parlementaires pour n'importe quelle infraction, y compris la corruption. L'EEG est d'avis que l'immunité des membres du parlement, dans la mesure où elle va au-delà de la liberté de parole, d'opinion et de vote à l'Assemblée, peut poser d'importants obstacles concernant l'application efficiente des dispositions pénales et peut donc aussi avoir des conséquences pénalisantes pour ce qui est de la prévention des infractions, y compris la corruption. Dans le même temps, l'EEG est pleinement consciente du fait que plusieurs pays ont accordé l'immunité de poursuites pénales à leurs parlementaires pour les protéger d'accusations infondées etc. Toute en n'écartant pas le fait que ce type d'immunité puisse être nécessaire en Turquie, l'EEG relève que, dans ce pays, l'immunité de poursuite va très loin : non seulement les parlementaires sont protégés contre les arrestations, interrogatoires ou jugements, mais ceux qui seraient éventuellement condamnés après la levée de leur immunité ne risquent pas de voir leur sentence exécutée tant qu'ils restent membres du parlement. Or, en vertu des articles 76 et 84 de la Constitution, une condamnation pour corruption priverait pratiquement à coup sûr la/le parlementaire de sa fonction. De plus, l'EEG était préoccupée par le très grand nombre (plus d'un millier) de demandes de levée d'immunité en suspend durant la 24^e législature. L'EEG n'a pas entendu parler d'un cas où la demande de levée d'immunité d'un parlementaire aurait été accordée.

85. L'EEG note également qu'une demande du ministère public pour la levée de l'immunité d'un parlementaire doit être transmise au ministère de la Justice et de là au Premier Ministre avant qu'elle n'arrive au Bureau du Président de l'Assemblée, ce qui donne un processus de démarrage plutôt long. Comme le GRECO l'a déjà indiqué auparavant, les procédures lentes pour la levée d'immunité causeront des retards dans l'action de la justice pénale, ce qui peut être particulièrement dommageable dans des affaires de corruption, où il est souvent nécessaire d'intervenir rapidement. Au vu de ce qui précède et en vertu du Principe directeur n° 6 de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative aux vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, **le GRECO recommande que des mesures déterminées soient prises pour garantir que les procédures de levée de l'immunité des parlementaires soient traitées de manière prioritaire et ne fassent pas obstacle aux enquêtes pénales concernant des parlementaires suspectés d'avoir commis des délits de corruption.**

86. Il existe plusieurs mesures procédurales et sanctions à disposition. Premièrement, le Président de la GANT a le pouvoir de maintenir l'ordre au Parlement ; les parlementaires peuvent être rappelés à l'ordre, se voir refuser le droit de s'exprimer et être réprimandés. Les réprimandes et la sanction disciplinaire la plus sévère, à savoir l'exclusion temporaire, doivent être décidées en plénière (articles 156-163 du Règlement). L'EEG a été informée que lors de la 23^e et de la 24^e législature (2007-2015), 15 sanctions disciplinaires au total ont été infligées : sept sous forme de réprimande, trois sous forme de rappel à l'ordre, deux par refus du droit de s'exprimer et trois sous forme d'exclusion temporaire de l'Assemblée.

87. En ce qui concerne les conflits d'intérêt (incompatibilité), l'organe compétent (après décision du Bureau) est la commission conjointe composée de tous les membres (y compris ceux de l'opposition) de la commission sur la justice et de la commission sur la Constitution. La commission conjointe est chargée d'élaborer un rapport sur les activités d'un député incompatibles avec sa fonction, le cas échéant. Elle dispose des mêmes ressources qu'une commission permanente ordinaire (s'agissant notamment de la recherche d'informations, de la mise à contribution d'experts de commission et de l'audition des experts).

88. Dans l'exercice de ces fonctions, la commission conjointe suit la même procédure que celle prévue dans le Règlement de l'Assemblée en matière de levée de l'immunité parlementaire (articles 131 à 134 du règlement) (voir plus haut pour une description détaillée) ; autrement dit, une sous-commission de cinq membres constituée au sein de la commission conjointe effectue l'examen préliminaire. La commission examine l'ensemble des documents et auditionne, si elle le souhaite, le député concerné, suite à quoi elle soumet son rapport à la commission conjointe dans un délai d'un mois. La commission conjointe organise des débats sur la base de ce rapport. Le député faisant l'objet de l'enquête a le droit de se défendre devant la commission préparatoire, la commission conjointe et la plénière. Pour sa défense, il peut se faire représenter par un autre député, et ce à toutes les étapes de la procédure.

89. Le fait qu'un député poursuive des fonctions ou une mission incompatibles avec sa qualité de député peut constituer un motif de déchéance de cette qualité. Cette particularité découle de l'article 84, paragraphe 3, de la Constitution, qui est formulé comme suit : *«Il est statué en assemblée plénière au scrutin secret sur la déchéance de la qualité de député à l'encontre du député qui poursuit des fonctions ou une mission incompatibles avec cette qualité en vertu de l'article 82, sur la base du rapport de la commission compétente établissant cette situation.»* Cette situation est régie par l'article 137 du Règlement.

90. L'article 10 de la loi sur la déclaration des biens et la lutte contre les pots-de-vin et la corruption (DBLCC) prévoit des sanctions contre les violations des règles régissant la déclaration du patrimoine. En vertu de cet article, tout député qui ne déclare pas son patrimoine en temps voulu reçoit une notification. S'il ne s'exécute pas dans un délai de trente jours, le député est condamné à une peine d'emprisonnement de trois mois maximum. Si la déclaration de patrimoine est exigée dans le cadre d'une enquête, le député qui n'a pas déclaré son patrimoine en temps voulu est condamné à une peine d'emprisonnement comprise entre trois mois et un an.

91. L'article 12 de la loi DBLCC prévoit une peine de prison de six mois à trois ans en cas de fausse déclaration, à moins qu'une autre loi ne prévoie une peine plus lourde. Outre cette sanction, tout député qui fait une fausse déclaration est révoqué de la fonction publique pendant toute la durée de la sentence.

92. Il convient de noter que le défaut de déclaration de patrimoine n'est pas passible de mesures disciplinaires au Parlement puisque ces violations doivent être traitées comme des questions pénales ; cela étant, ce type d'infraction ne peut être examiné par la police et les autorités de justice pénale que si l'immunité parlementaire est levée, soit par le député lui-même, soit par l'Assemblée nationale. C'est là une lacune du système et il a été recommandé, au paragraphe 77, d'établir des sanctions adéquates applicables en ce qui concerne les violations aux règles relatives aux déclarations patrimoniales en complément aux sanctions pénales.

Conseils, formation et sensibilisation

93. Les autorités indiquent qu'une fois élus, les députés sont informés de leur obligation de remplir une déclaration de patrimoine ; la GANT leur fournit un « kit d'information » (dont un manuel) comprenant des informations générales sur la GANT, ses divers organes, les droits des députés et les services qu'elle offre. Une importance particulière est portée aux obligations qui incombent aux députés en matière de déclaration de patrimoine ; ils reçoivent une lettre de rappel avant la date de remise obligatoire de leur déclaration (au début de leur mandat, puis toutes les années se terminant pas « 0 » ou par « 5 » et à la fin de leur mandat).

94. L'EEG se félicite que la GANT ait préparé un ensemble d'informations de base à diffuser aux députés nouvellement élus. Elle constate néanmoins qu'aucune formation systématique n'est dispensée. Elle estime que la Turquie gagnerait à suivre de nombreuses bonnes pratiques mises en œuvre dans d'autres Etats membres en la matière. Il semblerait particulièrement important de fournir des informations complémentaires et de dispenser des sessions de formation aux députés nouvellement élus ainsi qu'aux autres à intervalles réguliers en ce qui concerne la conduite éthique, les mesures de lutte contre la corruption, etc., ce d'autant plus si un code d'éthique/de conduite est élaboré, conformément à la recommandation formulée au paragraphe 57. Par ailleurs, l'EEG estime que le besoin se fait clairement ressentir de mettre en place un service de conseil (dont la forme est à définir) pour aider en toute confiance les députés dans des situations délicates de conflit d'intérêts, etc. Un tel service ne peut pas être rendu par les structures actuelles de la GANT. Il constituerait pourtant un outil adéquat de prévention de la corruption qui permettrait d'aider les députés à faire face aux questions de déontologie à un stade précoce sans passer par les mécanismes relativement complexes d'examen des plaintes déposées à l'encontre des députés (comme décrit plus haut). Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande aux autorités parlementaires (i) de mettre en place, pour les députés, des formations initiales et continues sur la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et la conduite éthique, et (ii) de mettre sur pied un mécanisme confidentiel chargé de fournir des conseils sur des questions de déontologie et dans l'éventualité d'un conflit d'intérêts lié aux fonctions et aux obligations des députés.**

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

95. Le système judiciaire turc est régi par la Constitution (partie 3, chapitre 3) et par plusieurs lois, en particulier la loi sur les juges et les procureurs (LJP), la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature (LCSM) et la loi sur l'établissement, les fonctions et les compétences des tribunaux de première instance et des cours d'appel régionales en matière civile.

96. La magistrature est composée de juristes ayant embrassé la carrière de juge ou de procureur. Juges et procureurs appartiennent à un seul corps professionnel dirigé par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et sont, dans une large mesure, soumis aux mêmes règles, notamment en matière de recrutement, de carrière, d'intégrité et de responsabilité disciplinaire. *La Turquie ayant regroupé les juges et les procureurs dans un système commun, le présent chapitre (chapitre IV), qui traite des juges, fait aussi référence aux procureurs, le cas échéant. De même, le chapitre suivant (chapitre V), qui concerne les procureurs, contient des renvois vers le présent chapitre.*

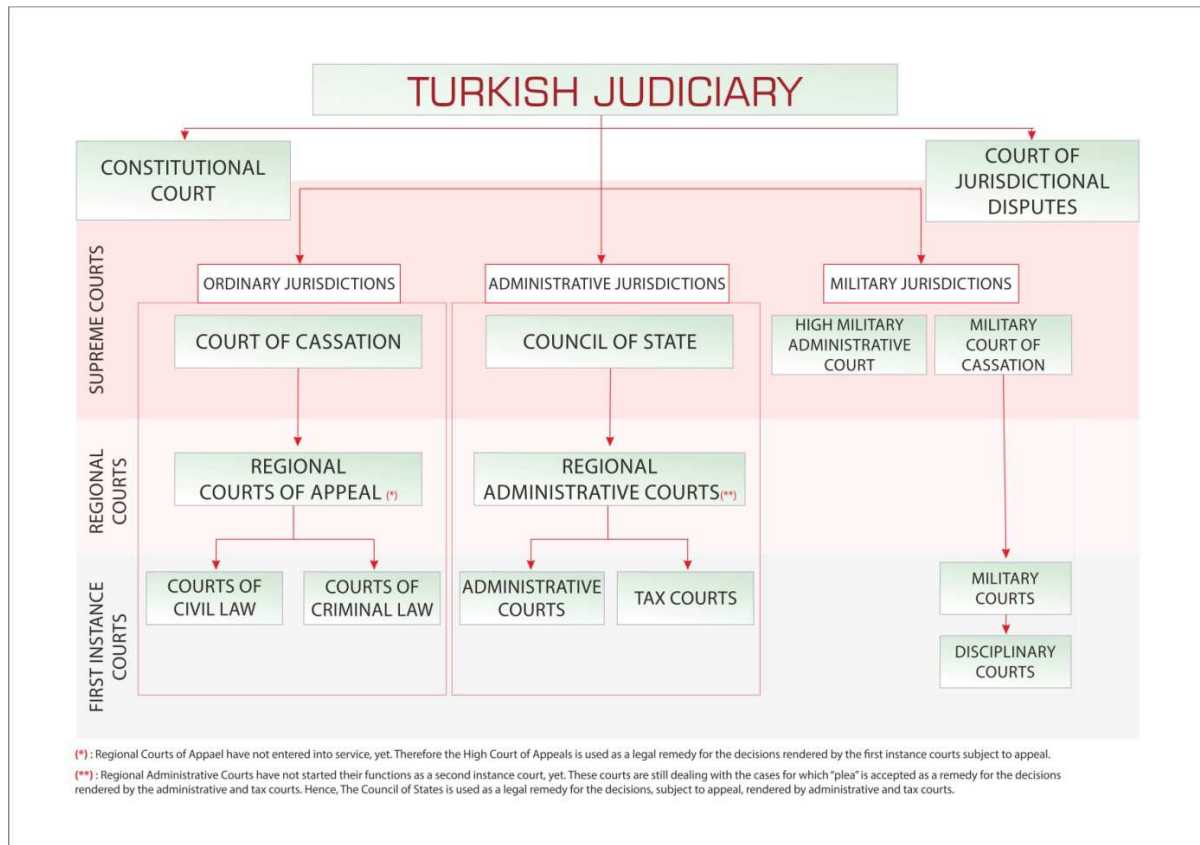
97. L'article 9 de la Constitution dispose que le pouvoir judiciaire est exercé par des tribunaux indépendants. En vertu de l'article 138 de la Constitution, dans l'exercice de leurs fonctions, les juges sont indépendants et statuent exclusivement conformément à la Constitution, au droit et selon leur conviction intime. De plus, il est interdit d'influencer les juges dans l'exercice de leurs fonctions : le même article précise que nul organe, autorité, instance ou individu ne peut donner d'ordres ou de directives aux tribunaux ou aux juges concernant l'exercice de leur pouvoir juridictionnel, leur envoyer des circulaires, leur faire des recommandations ou des propositions ; on ne peut ni poser de questions, ni organiser de discussions, ni faire de déclarations d'aucune sorte à l'Assemblée législative en rapport avec l'exercice du pouvoir juridictionnel dans le cadre d'un procès en cours. De plus, toujours selon cet article, les organes du législatif et de l'exécutif de même que l'administration sont tenus de se conformer aux décisions des tribunaux; ils ne peuvent en aucune manière modifier ces décisions ou en retarder l'exécution.

98. En vertu de l'article 139 de la Constitution, les juges sont irrévocables et ne peuvent, sauf consentement de leur part, être mis à la retraite avant l'âge fixé par la Constitution; ils ne peuvent pas être privés de leurs traitements, indemnités et autres droits relevant de leur statut, même en cas de suppression d'un tribunal ou d'un poste. Ce même article dispose que des exceptions peuvent être prévues par la loi en ce qui concerne les juges qui ont été condamnés pour une infraction entraînant la radiation de la profession, ceux dont il est formellement établi qu'ils sont dans l'incapacité de remplir leurs fonctions pour raisons de santé et ceux dont le maintien au sein de la profession a été jugé indésirable. Les mêmes principes d'indépendance du pouvoir judiciaire et d'inamovibilité des juges sont consacrés à l'article 140 de la Constitution.

99. Ces principes constitutionnels fondamentaux d'indépendance sont repris dans la législation : il est, entre autres, précisé dans la loi LJP que les juges exercent leurs fonctions conformément au principe d'indépendance des tribunaux et d'inamovibilité des juges, et qu'aucun organe, autorité ou individu ne peut donner d'ordres ou de directives aux tribunaux concernant l'exercice du pouvoir juridictionnel. La législation énonce clairement que tout acte portant atteinte à l'autonomie et à l'indépendance des tribunaux et des juges est interdit. De plus, l'article 277 du Code pénal érige en infraction toute tentative d'« influence de personnes dotées de compétences judiciaires ». Cette infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans maximum et d'une durée supérieure si elle dépasse le stade de la tentative.

Les tribunaux

100. En vertu de la législation, les tribunaux sont répartis en trois instances : les cours suprêmes, les cours régionales et les tribunaux de première instance. Il est à noter cependant que les cours de deuxième instance (cours d'appel régionales et cours administratives régionales), instaurées par la loi n° 5235 en 2004, ne sont toujours pas opérationnelles en tant que tribunaux de deuxième instance (voir également deuxième note de bas de page à l'organigramme, ci-dessous). Par conséquent, en réalité, le système de tribunaux actuel ne fonctionne qu'avec deux instances.



101. Ce qui suit est un aperçu des six cours suprêmes, des cours régionales (qui ne sont pas opérationnelles) et des tribunaux de première instance. Au total, 9 917 juges exercent dans ces juridictions (64% d'hommes et 36% de femmes).

102. La Cour constitutionnelle se compose de 17 membres. La Grande Assemblée nationale élit trois membres au scrutin secret et le Président de la République nomme les quatorze autres. Le rôle fondamental de la Cour constitutionnelle est d'examiner la constitutionnalité, quant au fond et quant à la forme, des lois, des décrets ayant force de loi et du règlement de la Grande Assemblée nationale de Turquie, et de se prononcer sur les demandes individuelles concernant des allégations de violation par les pouvoirs publics des libertés et droits fondamentaux relevant de la Convention européenne des droits de l'homme⁹. Par ailleurs, en sa qualité de cour suprême, la Cour constitutionnelle juge les affaires dirigées contre le Président de la République, le président de la Grande Assemblée nationale, les membres du Conseil des ministres (le Gouvernement), le

⁹ A la suite d'une modification de la Constitution en 2010, pour la première fois, le droit de dépôt d'une demande individuelle par les citoyens auprès de la Cour constitutionnelle est devenu un droit constitutionnel. A cet égard, toute personne a le droit de saisir la Cour constitutionnelle au motif que les autorités publiques ont enfreint un droit fondamental ou une liberté fondamentale relevant du champ de la Convention européenne des droits de l'homme et garanti par la Constitution turque. Pour introduire une telle requête, il faut avoir épuisé les recours juridiques ordinaires.

président et les membres de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation militaire, du Tribunal administratif militaire supérieur, du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), de la Cour des comptes, ainsi que les procureurs généraux et leurs substituts.

103. Le Tribunal des conflits est l'autorité qui résout à titre définitif les litiges concernant les verdicts et la compétence des tribunaux judiciaires, administratifs ou militaires. Le président de ce tribunal est désigné parmi les membres de la Cour constitutionnelle. En plus du président, le tribunal compte 12 membres ordinaires et 12 membres substituts.

104. La Cour de cassation est l'instance d'examen en dernier ressort des décisions et jugements rendus par les tribunaux civils et pénaux et pour lesquels la loi n'a pas indiqué d'autres instances judiciaires de recours. Elle statue également en premier et en dernier ressort sur certains procès indiqués par la loi. Les membres de la Cour de cassation sont élus par le CSM, au scrutin secret et à la majorité absolue du nombre total de ses membres, parmi les juges et les procureurs de premier grade exerçant dans des tribunaux judiciaires et les personnes censées appartenir à la même profession.

105. Le Conseil d'Etat est l'instance d'examen en dernier ressort des décisions et jugements rendus par les tribunaux administratifs et pour lesquels la loi n'a pas indiqué d'autres instances juridictionnelles de recours. Il statue également en premier et en dernier ressort sur certains procès indiqués par la loi. Trois quarts de ses membres sont nommés par le CSM parmi les juges et les procureurs administratifs de premier grade et les personnes censées appartenir à la même profession ; le reste des membres est nommé par le Président de la République.

106. Le Tribunal administratif militaire supérieur est la juridiction chargée du contrôle juridictionnel en premier et dernier ressort des litiges résultant des décisions et actes administratifs se rapportant à des militaires et à la fonction militaire, même s'ils émanent d'autorités non militaires.

107. La Cour de cassation militaire est la juridiction chargée du contrôle en dernier ressort des décisions et jugements rendus par les juridictions militaires. Elle statue en outre en premier et en dernier ressort sur certains procès énumérés par la législation et concernant des militaires.

108. Les cours d'appel régionales et les cours administratives régionales, qui statuent en deuxième instance, ont été instaurées par la loi n° 5235. Comme indiqué ci-dessus, ces cours ne sont pas encore opérationnelles en tant que juridiction de deuxième instance. Le nombre de juges étant insuffisant, elles nécessiteront le recrutement et la nomination de nombreux juges : il est prévu de mettre en place 15 cours d'appel régionales, chacune étant dirigée par un président et divisée en chambres. Les procureurs généraux (15) ont été nommés et le CSM doit encore procéder à des nominations pour ces cours.

109. Les tribunaux civils de première instance sont les tribunaux civils généraux. Ils ont compétence générale et résiduelle pour connaître des affaires non expressément assignées à d'autres tribunaux ; ces tribunaux de paix civils examinent des questions réglementées par le droit civil et par le Code de procédure civile. Les tribunaux spécialisés (tribunaux de commerce, tribunaux civils du droit de la mer, tribunaux civils d'application des peines, tribunaux des baux ruraux, tribunaux du travail, tribunaux de la consommation, tribunaux civils pour les droits de propriété intellectuelle et industrielle) ont généralement compétence sur un territoire ou une province et/ou des arrondissements particuliers, en fonction des conditions géographiques et du volume de

travail des régions. Ces tribunaux sont normalement composés d'un seul juge¹⁰ ; certains d'un président et de deux autres juges (tribunaux du droit de la mer par exemple).

110. Des tribunaux pénaux de première instance sont établis dans tous les centres provinciaux et dans certains arrondissements. Ils sont composés d'un seul juge. A ce niveau se trouve aussi le Bureau de la magistrature (qui enquête sur les juges en vue de décisions préalables au procès). Les cours d'assises, qui ont compétence pour connaître de crimes graves, sont composées d'un collège de trois juges (un président et deux juges). Il existe également des tribunaux pénaux spécialisés tels que les tribunaux pour mineurs, dont la mise en place et la compétence sont aussi régies par la législation¹¹. A ce niveau, il existe également des tribunaux d'application des peines.

Conseil supérieur de la magistrature

111. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), qui est l'organe autonome du système judiciaire, est institué en vertu de l'article 159 de la Constitution. La composition actuelle du CSM est pour une large part le résultat d'une réforme constitutionnelle adoptée en 2010, par laquelle l'article 159 de la Constitution et la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature (loi n° 6087) ont été modifiés. Globalement, la communauté internationale a jugé que cette réforme allait dans la bonne direction, notamment en ce qui concerne le transfert de compétences du ministère de la Justice vers le CSM et l'élargissement de la composition de ce dernier (de 7 à 22 membres, les juges et procureurs étant représentés en majorité). Cette réforme a eu pour effet de renforcer l'indépendance de cet organe, malgré quelques réserves concernant le maintien de représentants du ministère de la Justice en son sein et la nomination de certains membres par le Président de la République¹².

112. Les principales attributions du CSM sont les suivantes: rendre des décisions définitives sur des propositions du ministère de la Justice concernant les tribunaux (par exemple, suppression d'un tribunal ou modifications juridictionnelles), nommer, muter et promouvoir les juges et les procureurs, contrôler que les juges et les procureurs exercent leurs fonctions conformément au cadre normatif, traiter les affaires et les sanctions disciplinaires, enquêter sur d'éventuelles infractions commises par des juges ou des procureurs en lien avec leurs fonctions ou dans l'exercice de leurs fonctions, suivre leur conduite, leurs actes et leurs compétences compte tenu des obligations requises par leurs fonctions et, si besoin, lancer des investigations, émettre des circulaires concernant les fonctions administratives des juges et des procureurs, et élire les membres de la Cour de cassation et une partie des membres du Conseil d'Etat (cours suprêmes) (articles 7 à 9 de la loi LCSM).

113. En vertu de l'article 159 de la Constitution, le CSM exerce ses fonctions conformément aux principes d'indépendance des tribunaux et d'inamovibilité des juges. La Constitution dispose en outre que le ministre de la Justice préside le Conseil et que le sous-secrétaire du ministère de la Justice en est un membre *ex officio*. Quatre membres réguliers du Conseil dont les qualifications sont précisées par la loi sont nommés, pour une durée de quatre ans, par le Président de la République parmi des juristes et/ou des professeurs de droit ; trois membres réguliers et leurs substituts sont nommés par l'Assemblée générale de la Cour de cassation parmi les membres de cette cour ; deux membres réguliers et deux substituts sont nommés par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat parmi ses membres ; un membre régulier et un substitut sont nommés par l'Assemblée générale de l'Académie de justice de Turquie parmi ses membres ; sept membres réguliers et quatre substituts sont élus par des juges et des procureurs civils de premier grade ; trois membres réguliers et deux substituts sont élus par des juges et des

¹⁰ Voir les articles 4, 5, 6 et 7 de la loi n° 5235.

¹¹ Voir les articles 8 à 15 de la loi n° 5235.

¹² Notamment par la Commission de Venise, CDL-AD(2010)042, paragraphes 81 et 83.

procureurs administratifs de premier grade. Ces membres sont rééligibles. Le CSM compte au total 22 membres, dont 16 juges. Le secrétariat du CSM est dirigé par un secrétaire général qui est nommé par le ministre de la Justice en sa qualité de président du CSM parmi trois candidats proposés par la Plénière du CSM sans implication du Ministre (article 11 LCSM).

114. L'organisation, les fonctions et la compétence du CSM sont aussi régies par la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature (LCSM). Le Conseil exerce ses fonctions en session plénière et au cours des réunions de ses chambres. La plénière du CSM est l'instance décisionnaire la plus importante ; ses fonctions comprennent l'élection de son vice-président et des présidents des chambres, la proposition de trois candidats au président pour nomination au poste de secrétaire général, l'examen des objections soulevées contre les décisions prises par les chambres, la gestion des enquêtes pénales et disciplinaires ou des poursuites concernant des membres du Conseil, etc. La tenue de la plénière requiert la majorité absolue du nombre total de ses membres ; elle rend aussi ses décisions à la majorité absolue. Rattaché au CSM, le Comité de contrôle est chargé de suivre les juges et les procureurs et, si besoin, de mener des enquêtes pour le compte du CSM.

115. La Première Chambre du CSM est chargée des nominations et des mutations, de l'autorisation temporaire concernant les juges et les procureurs, de la répartition des cadres, du règlement des autorisations permanentes, de l'accord de toutes sortes d'autorisations autres que celles concernant les congés (annuels ou autres), de l'accord des autorisations relatives aux activités de formation continue conformément au planning de l'Académie de justice, etc. La Première Chambre se compose de sept membres ordinaires ; du Sous-Secrétaire du ministère de la Justice, d'un membre élu de la Cour de cassation, de trois membres élus au sein des juges et des procureurs affectés aux tribunaux civils et pénaux, d'un membre élu au sein des juges et des procureurs affectés aux tribunaux administratifs et d'un membre désigné par le Président de la République (article 8.1a de la LCSM).

116. La Deuxième Chambre du CSM est chargée de toutes sortes de procédures concernant la promotion et la classification des juges et des procureurs, des décisions concernant les enquêtes disciplinaires et pénales diligentées dans l'exercice de leurs fonctions, de la mutation à une autre localité avec autorisations temporaires, du détachement et de la révocation des juges, etc.

117. La Troisième Chambre du CSM est chargée d'accepter les candidats au poste de juge ou de procureur, d'autoriser le Comité de contrôle à s'assurer que les juges exercent leurs fonctions en conformité avec le droit, les règlements d'administration publique, les règlements et les circulaires. Elle examine les notifications et les réclamations concernant les juges et peut traiter des questions disciplinaires.

118. Les décisions prises par les chambres sont examinées par la chambre concernée et éventuellement, en dernier lieu, par la plénière du CSM.

119. En sa qualité de président du CSM, le ministre de la Justice est chargé de la représentation et de l'administration du Conseil, avec le secrétaire général. Il établit aussi l'ordre du jour et préside les sessions plénières du CSM. Conformément à l'article 159 de la Constitution et à l'article 6.3. de la LCSM, le ministre ne participe pas aux travaux des trois chambres, dont les compétences spécifiques ont été décrites plus haut. Il est à noter en outre que le ministre ne peut pas participer aux réunions plénières concernant des questions disciplinaires.

120. En février 2014, le Parlement a adopté une nouvelle loi qui modifie la fonction et la composition du CSM¹³. Entre autres choses, ces modifications octroyaient au ministre de la Justice le pouvoir de nommer des membres des trois chambres, de réorganiser le CSM, de définir les attributions du Comité de contrôle (organe chargé de surveiller les juges et les procureurs et de mener des enquêtes à leur sujet) et de nommer le président et le vice-président de ce comité.

121. Le 10 avril 2014, la Cour constitutionnelle a annulé certaines des dispositions de la nouvelle loi, notamment celles concernant le transfert des compétences au ministre de la Justice, les déclarant contraires à la Constitution du fait de leur incompatibilité avec les principes d'indépendance du pouvoir judiciaire et d'inamovibilité des juges¹⁴.

122. Le 12 octobre 2014 se sont tenues les élections des membres du CSM. Lors de sa visite sur place, l'EEG a été informée qu'une majorité des juges/procureurs élus appartenaient à une plate-forme nommée « Union pour les juges et les procureurs », qui avait été constituée avant les élections.

123. Pendant que les autorités ont souligné des problèmes structurels rencontrés en 2011-2013 à propos du CSM au début de sa création, tels que des dysfonctionnement dans les rapports d'inspection concernant les juges et les procureurs, ce qui a été à l'origine de la modification de la LCSM de 2010, l'EEG a aussi été informée, sur place, par plusieurs interlocuteurs représentant le pouvoir judiciaire, le barreau, des ONG, le milieu universitaire et la presse que les modifications apportées en 2014 à la loi LCSM étaient largement perçues en Turquie comme une réaction du Gouvernement à des enquêtes pénales concernant des allégations de corruption impliquant des ministres et leurs proches, enquêtes qui ont été rendues publiques en décembre 2013 (les « affaires du 17 et du 25 décembre 2013 », également évoquées au chapitre précédent consacré aux parlementaires). L'EEG a également été informée que la constitution de la plate-forme « Union pour les juges et les procureurs », dont plusieurs juges ont été élus au CSM, est un autre indice de la tentative du Gouvernement d'accroître son influence sur le pouvoir judiciaire. De nombreux participants ont en outre mentionné le recours réitéré aux procédures et aux sanctions disciplinaires à l'encontre de procureurs et de juges, décidées par le CSM à la suite des modifications apportées à la loi LCSM. Ces informations reçues par l'EEG (même si celle-ci est pleinement consciente de la polarisation qui s'est instaurée en Turquie) se recoupent avec les conclusions de la Commission européenne figurant dans son Rapport sur l'état d'avancement 2014 concernant la Turquie, qui indique entre autres que : « [...] la réaction du Gouvernement aux allégations de corruption visant des personnalités de haut rang, notamment des membres du Gouvernement et leurs familles, suscite de graves inquiétudes quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à la prééminence du droit. Cette réaction s'est notamment caractérisée par la modification de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature et, dans la foulée, par les nombreuses réaffectations et révocations de juges et de procureurs [...]. Ces faits suscitent des inquiétudes quant aux capacités opérationnelles du pouvoir judiciaire et jettent de sérieux doutes quant à leur possibilité de mener des enquêtes sur des allégations de corruption de manière non discriminatoire, transparente et impartiale¹⁵. »

¹³ Loi n° 6524 adoptée le 15 février 2014 et entrée en vigueur le 27 février 2014.

¹⁴ Décision de la cour constitutionnelle E. 2014/57, K. 2014/81 en date du 14 avril 2014, dans *Resmi Gazete* (journal officiel), n° 29000, 14 mai 2014 ; <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/05/20140514-21.pdf>. La décision de la Cour constitutionnelle n'ayant pas d'effet rétroactif, les conséquences ayant résulté entre temps des dispositions déclarées contraires à la Constitution sont restées intouchées. La loi n° 6545 a restauré la situation juridique telle qu'elle était avant l'entrée en vigueur de la loi n° 6524.

¹⁵ Voir le résumé des conclusions du Rapport sur l'état d'avancement 2014 concernant la Turquie, p. 3 (disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report-en.pdf).

124. En outre, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe a récemment fait une déclaration¹⁶, sur la base d'informations qui lui ont été communiquées à titre individuel par des juges et des procureurs en Turquie concernant des mesures prises à leur encontre par le CSM, telles que la récusation de procureurs pour certaines affaires, des transferts de juges et de procureurs et des limogeages de membres de l'appareil judiciaire, du fait de leur implication dans les « affaires du 17 et du 25 décembre 2013 » (mentionnées plus haut). Dans la Déclaration, la Commission de Venise conclut que les faits communiqués démontrent clairement que les garanties de l'indépendance de la justice en Turquie sont insuffisantes et invite la Turquie, entre autre, à poursuivre la révision de la Loi sur la Cour suprême de la magistrature afin de réduire l'influence de l'exécutif au sein de cette dernière.

125. Etant donné les déclarations faites sur place par un grand nombre de représentants de la justice ainsi que d'autres branches du judiciaire, des ONG, la presse etc., l'EEG est extrêmement préoccupée par le sentiment largement partagé en Turquie que le CSM n'est pas suffisamment indépendant du pouvoir exécutif/politique turc. Les représentants du Gouvernement ont beau contester les informations recueillies par l'EEG, celle-ci ne peut faire fi des avis exprimés avec fermeté par divers représentants de la société (y compris du pouvoir judiciaire lui-même), d'autant plus que ce sentiment est fortement corroboré par un certain nombre d'autres faits, tels que les informations détaillées reçues par l'EEG concernant des procureurs et des juges impliqués dans les enquêtes de corruption (« affaires du 17 et du 25 décembre ») et soumis par le CSM à des sanctions disciplinaires telles que la suspension, la mutation, voire la révocation, les modifications apportées à la loi LCSM par le Gouvernement en 2014, les modifications jugées en partie contraires à la Constitution par la Cour constitutionnelle et la mise en place d'une nouvelle plate-forme perçue comme favorable au Gouvernement (par des juges et des procureurs des autres plateformes) avant les élections du CSM en 2014. Ces constats, bien que fermement rejetés par les autorités ainsi que par certains représentants de l'appareil judiciaire, sont, du point de vue de l'EEG, des facteurs problématiques qui doivent être pris en compte dans le contexte des mesures préventives prises contre l'ingérence injustifiée et les conflits d'intérêts concernant l'appareil judiciaire.

126. L'EEG partage le point de vue général que la réforme de 2010 de la LCSM représentait véritablement un grand pas en avant sur la voie de plus d'indépendance de cet organe. Cela dit, la participation *ex officio* du Gouvernement au CSM via le ministre de la Justice, qui préside le CSM, et le sous-secrétaire du ministère de la Justice, qui est membre de la plénière et de l'une des trois chambres, jette le doute sur l'indépendance de cet organe. Il est rappelé que ce problème a déjà été soulevé dans le Rapport des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints du GRECO sur la Turquie¹⁷, adopté en 2006. L'EEG est consciente du fait que le ministre ne participe pas aux travaux et aux décisions des chambres, ni aux questions disciplinaires traitées par la plénière ; cela étant, le simple fait qu'il préside la plénière, dont les fonctions et les pouvoirs sont prédominants, et qu'il puisse contester les décisions prises par les chambres laisse une forte impression d'une possible influence sur le CSM. Le simple fait que l'on ait cette impression est en soi critique à cet égard. De plus, selon l'article 82 de la LJP, le ministère de la Justice a la responsabilité de décider de lever l'immunité fonctionnelle d'un juge qui serait soupçonné d'une infraction pénale. D'après les autorités, ce pouvoir a été en réalité transféré de ce ministère au CSM (Seconde Chambre), selon les articles 4 et 9(2)a)2) de la LCSM. Toutefois, l'EEG remarque que l'article 82 de la LJP reste inchangé et estime que les contradictions dans la législation nécessitent des amendements, afin que la position des autorités soit clairement précisée. L'EEG est aussi préoccupée par le fait que certains membres du CSM sont nommés par le Président de la

¹⁶ Déclaration de la Commission de Venise sur l'interférence avec l'indépendance judiciaire en Turquie, Venise, 20 juin 2015.

¹⁷ Greco Eval I-II Rep (2005) 3.

République. Cela dit, il convient de se féliciter que la plupart des membres soient élus parmi des juges et des procureurs. L'EEG souhaiterait que ce mécanisme soit étendu. Par ailleurs, l'EEG est préoccupée par le fait que « l'orientation politique des plates-formes » d'où sont issus les juges élus au CSM en 2014 ne soit perçue comme jouant un rôle plus fort qu'auparavant. Cela a accru la dimension politique du processus. Plusieurs interlocuteurs ont fait observer que le pouvoir judiciaire est désormais plus « polarisé », selon des modalités qui reflètent les alliances politiques. Un point est plus important encore, et peut-être alarmant : certains juges en exercice ont affirmé que, selon eux, dans le cadre d'affaires individuelles, la prise de décision judiciaire risque d'être influencée par la façon dont le CSM ou le pouvoir exécutif pourraient percevoir telle ou telle décision. L'EEG prend très au sérieux cette perception de la part de certains juges, bien que d'autres juges aient indiqué qu'ils jouissaient d'une entière indépendance durant l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

127. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de prendre des mesures déterminantes pour renforcer l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) compte tenu des menaces potentielles que le pouvoir exécutif et l'influence politique font peser sur l'indépendance de cet organe.**

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

128. La loi sur les juges et les procureurs (LJP) décrit la procédure de nomination des juges et des procureurs¹⁸. Le nombre de candidats à recruter chaque année est fixé par le ministère de la Justice en coordination avec l'Académie de justice. Les annonces de vacances de postes, qui décrivent les critères à remplir par les candidats, sont rendues publiques dans les plus grands journaux et publiées sur le site internet du ministère de la Justice au plus tard 15 jours avant la date limite de candidature.

129. Les critères de base requis pour l'admission à un poste de magistrat (juge ou procureur) sont les suivants : détenir la citoyenneté turque, avoir moins de 35 ans, être titulaire d'un diplôme de droit, ne pas être déchu de ses droits civils, ne pas être atteint d'une maladie physique ou mentale susceptible de gêner le bon exercice de son mandat, ne pas faire l'objet d'une enquête ou de poursuites pénales ni être condamné pour des infractions pénales (à l'exception des infractions par imprudence), y compris les infractions entachées de déshonneur, le détournement de fonds, la corruption, le vol, etc. Les autorités soulignent que l'obligation de « ne pas faire l'objet d'une enquête ou de poursuites » est particulièrement importante, car elle n'est pas requise pour l'admission dans la fonction publique ordinaire. De plus, les candidats ne doivent pas avoir eu, dans le passé, de comportements incompatibles avec la fonction judiciaire (article 8 de la loi LJP).

130. Les candidats répondant à ces critères doivent réussir un concours écrit portant sur des questions de culture générale (20%) et d'autres en lien avec la profession (80%). Les candidats sont classés selon un système de points et seuls les meilleurs passent un entretien. Les universitaires, les professeurs de droit, etc., peuvent aussi être admis dans la fonction judiciaire, et ce sans passer de tests.

131. Le Comité des entretiens, qui est composé de sept membres, est présidé par le sous-secrétaire du ministère de la Justice ou par un sous-secrétaire adjoint désigné par le premier. Les autres membres sont le président du Comité de contrôle, le directeur général des affaires pénales, le directeur général des affaires civiles et le directeur général du personnel (ministère de la Justice) et deux membres du Conseil exécutif de l'Académie de justice.

¹⁸ Voir les articles 7 à 13 de la LJP.

132. Après avoir réussi les tests d'admission, les candidats (à ce stade, il n'a pas encore été décidé s'ils deviendront juges ou procureurs) doivent passer par une période probatoire qui consiste en une formation à l'Académie de justice et en des activités de juge/procureur dans des tribunaux de première instance et des cours suprêmes pendant une période de deux années (éventuellement ramenée à 18 mois). Pendant la période probatoire, le ministère peut renvoyer les candidats qui ne remplissent pas les conditions prévues par la loi ou dont la conduite ou les compétences ne sont pas à la hauteur de la profession¹⁹. Le ministère de la Justice attribue aux candidats qui ont achevé six mois de formation initiale la qualité de candidats à la fonction de juge ou de procureur, en tenant compte des besoins de la justice ainsi que du sérieux et des préférences des candidats et en concertation avec le CSM²⁰. A l'issue de la formation, les candidats passent de nouveau un examen écrit; ils sont ensuite éventuellement nommés juges (ou procureurs). Ces nominations finales (confirmations) ne sont pas effectuées par le ministère de la Justice, mais par le CSM, plus précisément par sa Troisième Chambre.

133. L'EEG reconnaît qu'il est approprié que le ministère de la Justice soit associé à l'organisation, à la définition des critères de sélection et au recrutement des juges étant donné qu'il est dans une très large mesure chargé des questions judiciaires en Turquie, notamment de répondre aux besoins de création, de maintien et de réallocation des tribunaux et d'affectation des juges. Par ailleurs, l'EEG a appris qu'une grande partie (si ce n'est la totalité) des juristes employés au ministère de la Justice était recrutée parmi les juges et les procureurs au cours de leur carrière. Tout en reconnaissant que le ministère de la Justice est en droit de jouer un rôle déterminant dans les affaires de la justice, l'EEG note qu'actuellement les candidats sont sélectionnés par un Comité des entretiens constitué de sept personnes et présidé par le sous-secrétaire du ministère de la Justice ou par l'un de ses adjoints, et que les membres de ce comité sont issus de ce ministère et de l'Académie de Justice. C'est seulement à une étape ultérieure que le CSM sélectionne parmi les candidats retenus figurant sur une liste (déjà sélectionnés par le ministère), ceux qui deviendront juges ou procureurs, par une décision finale de confirmation. De plus, au vu de la composition du CSM, il est manifeste que le ministère joue un rôle puissant à toutes les étapes du processus de sélection et de recrutement. Du point de vue de l'EEG, le rôle prépondérant et décisif du ministère de la Justice est évident tout au long du processus et constitue de ce fait un autre exemple d'ingérence significative dans l'appareil judiciaire. L'EEG estime que le rôle du ministère devrait essentiellement porter sur le cadre réglementaire en matière de recrutement et sur la définition des besoins en personnel, tandis que le processus de sélection et de recrutement proprement dit devrait être dévolu au pouvoir judiciaire, éventuellement par le CSM. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que la participation et la responsabilité du pouvoir judiciaire concernant le processus de sélection et de recrutement des candidats à la fonction de juges/procureurs soient considérablement renforcées.**

134. Pour contrôler l'intégrité des juges (procureurs) candidats, des sources documentaires existantes sont analysées (« enquête d'archives »): casier judiciaire, fichiers du renseignement, etc. Des informations pertinentes sont aussi recueillies auprès des juges et des procureurs conseillers qui suivent le programme de formation des candidats ; si besoin, le ministère peut demander à son Comité de contrôle de lui fournir des renseignements. De plus, à la fin de la période probatoire, *des informations sur les compétences et les résultats des candidats, sur leur détermination et sur leur sens du devoir, de la moralité, de l'honneur et de la dignité, etc., sont rassemblées*²¹. Le ministère de la Justice est chargé de rédiger un rapport sur chaque candidat à partir des renseignements recueillis et des évaluations réalisées²². L'EEG a noté avec préoccupation

¹⁹ Article 12 de la loi LJP.

²⁰ Article 10.4 de la loi LJP.

²¹ Voir les articles 8 et 9 de la réglementation sur les règles et procédures de la formation initiale des juges et procureurs candidats dans les juridictions civiles et administratives.

²² Voir l'article 11 de la loi LJP.

que ces contrôles ne s'appliquent pas aux universitaires, qui peuvent être admis dans la fonction judiciaire sans y avoir été soumis²³. L'EEG estime que tous les candidats doivent faire l'objet des mêmes contrôles d'intégrité avant d'entamer une carrière dans le judiciaire. Elle est en outre préoccupée par la signification des termes utilisés pour décrire les qualités personnelles et le comportement des candidats : « honneur, « dignité », « moralité », etc. A ses yeux, ces notions pourraient très utilement servir à évaluer l'adéquation d'un candidat à une fonction judiciaire à condition que leur signification soit précisée par des critères clairement définis. L'EEG a examiné cette question avec des représentants du ministère de la Justice, mais le contenu normatif du terme « moralité » (par exemple) n'a pas pu être décrit avec précision et il n'existe pas, à ce sujet, de questions ou de lignes directrices figées qui pourraient être utilisées pendant les entretiens. En conséquence, **le GRECO recommande que tous les candidats à des fonctions judiciaires soient soumis à des contrôles concernant leur comportement éthique et leur intégrité, basés sur des critères précis et objectifs accessibles au public et conformément aux normes européennes.**

135. La Constitution (article 139) et la législation disposent qu'en principe, les juges ne peuvent pas être révoqués (article 44 de la loi LJP). Ils ne peuvent pas non plus être privés de leur traitement ni des avantages et autres droits personnels qui leur sont dus, ou être contraints à la retraite avant 65 ans même si un tribunal ou un poste est supprimé. Cela dit, en vertu de l'article 53 de la loi LCP, il doit être mis fin à la fonction d'un juge (ou d'un procureur) lorsque sa révocation a été décidée (par exemple à l'issue d'une procédure disciplinaire) ou, à la suite d'une condamnation pénale à son encontre, lorsqu'il est conclu que le juge est dans l'incapacité d'exercer ses fonctions en raison de problèmes de santé, qu'il est devenu inadapté au métier de juge (procureur) ou qu'il lui est demandé de quitter ses fonctions. Ces décisions sont prises par le CSM.

136. La loi LJP décrit un système à quatre niveaux d'ancienneté au sein de l'appareil judiciaire : « troisième grade », « deuxième grade », « désigné premier grade » et « premier grade », qui est le rang le plus élevé. Il existe également un système de promotion basé sur des échelons, au nombre de huit. Tout au long de leur carrière, les juges et procureurs avancent, passant du huitième au premier échelon. La progression dans les grades et les échelons dépend du temps passé dans la fonction, du niveau du poste du juge/procureur concerné et des évaluations des juges/procureurs (voir plus haut). Si le juge/procureur n'a pas de notes négatives sur sa « fiche de compétence », l'avancement est automatique. Les informations actualisées sur l'avancement des juges et des procureurs sont rendues publiques. C'est la Deuxième Chambre du CSM qui est chargée de la promotion et de la classification des juges et des procureurs. Pour ce faire, elle recueille des informations et des avis sur les qualifications universitaires, les compétences professionnelles et l'intégrité morale des magistrats. Pour chaque juge/procureur, la « fiche de compétence » est établie à partir d'évaluations effectuées par les autorités ; elle est jointe au dossier confidentiel de compétence du juge ou du procureur²⁴. L'EEG a été informée que depuis peu les juges et les procureurs peuvent demander à consulter ces dossiers, conformément à la loi n° 4982 relative au droit à l'information. L'EEG estime qu'en principe, les juges/procureurs devraient pouvoir consulter directement leur dossier et que leurs évaluations doivent faire l'objet d'un contrôle judiciaire, et ce en vue de renforcer la position de ces agents publics.

137. S'agissant de la promotion et de la mutation des juges (et des procureurs), l'EEG note que l'organisation et l'administration du pouvoir judiciaire sont très centralisées, sous les auspices du CSM, et que les liens structurels avec le pouvoir exécutif sont manifestes ; par exemple, il y a un échange permanent de juges/procureurs entre l'appareil judiciaire et le ministère de la Justice. Tous les postes à responsabilité du ministère sont occupés par des juges ou par des procureurs et le fait de travailler au

²³ Les autorités déclarent que les universitaires qui doivent être nommés juges/procureurs sont soumis à des évaluations de leur éthique par leur secteur professionnel.

²⁴ Voir les articles 23 et 24 de la loi LJP.

ministère est un atout majeur pour une carrière dans la magistrature. Par ailleurs, les tribunaux de première instance sont constitués d'un juge unique ou d'un collège de trois juges. Ces petits tribunaux sont répartis dans les régions ou parfois situés dans le même palais de justice dans le cas des grandes villes, mais il n'existe pas de cadre administratif ou institutionnel pour traiter de façon autonome de questions telles que les promotions et les mutations, la gestion de ces questions étant centralisée au niveau du CSM.

138. Dans la pratique, toutes les procédures et décisions d'ordre administratif concernant la performance des juges (et des procureurs) relèvent directement du CSM. Le Comité de contrôle du CSM aide ce dernier à obtenir les informations nécessaires de la part des tribunaux et des bureaux du ministère public où exercent les juges et les procureurs ; ceux-ci font l'objet d'évaluations périodiques (tous les deux ans) et d'évaluations ad hoc si besoin, notamment dans les affaires disciplinaires. Ces évaluations servent de base aux mesures et décisions administratives concernant les juges prises par le CSM. Les contrôles peuvent avoir un effet direct et déterminant sur les possibilités de promotion des juges. À la suite de son évaluation, le juge peut se voir attribuer l'une des appréciations suivantes : « mérite une promotion », « mérite une promotion préférentielle », « mérite une promotion privilégiée ». Ceux qui ne sont pas jugés aptes à la promotion peuvent solliciter un réexamen de leur situation par le CSM ; cela étant, la loi ne prévoit pas la possibilité de faire appel de la décision du CSM. Cependant, la personne concernée a le droit de contester les documents justificatifs de la décision « ne mérite pas de promotion ». Dans le cas où les documents présentés ne sont pas validés par la Cour, le CSM a l'obligation de réviser sa décision « ne mérite pas de promotion ». Quand les inspecteurs du CSM trouvent des procédures indues, les évaluations peuvent aussi entraîner des procédures disciplinaires à l'encontre de juges/procureurs.

139. Les juges qui président sont nommés par le CSM en fonction de leur grade (au minimum grade 3), de leurs compétences professionnelles et des comptes rendus – positifs – des contrôles dont ils font l'objet, s'il n'y a pas d'autre obstacle s'opposant à leur nomination.

140. Au vu de l'importance que revêtent les évaluations (contrôles) des juges et procureurs en Turquie, ces procédures doivent, dans la mesure du possible, s'appuyer sur des critères objectifs en tant que moyen de limiter toute influence indue sur les juges/procureurs. Dans le droit fil de son raisonnement concernant les candidats à une carrière dans la justice, l'EEG redoute que la terminologie utilisée dans les évaluations des juges et procureurs en poste, comme les mots « honneur », « dignité » et « moralité », qui jouent un rôle important dans les évaluations, est floue et doit être plus précise et objective afin de protéger les juges/procureurs de l'arbitraire dans leurs évaluations. De plus, le système d'évaluation en Turquie n'a pas seulement potentiellement des conséquences sérieuses pour les promotions, mais il peut aussi déclencher des mesures disciplinaires, des mises à pied et des limogeages, entre autres. L'EEG reconnaît que selon la loi turque, les inspecteurs du CSM ne peuvent interférer avec le pouvoir judiciaire ni les décisions de justice (article 7 de la LCSM), l'indépendance judiciaire étant intrinsèque. Cependant, l'EEG est d'avis que des critères vagues pour l'évaluation des juges et des procureurs représentent un risque que le juge/procureur évalué se comportera de manière à plaire aux évaluateurs²⁵. Ces évaluations peuvent donc nuire à l'intégrité et à l'indépendance des titulaires de fonctions judiciaires. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de faire en sorte que les évaluations des juges/procureurs concernant leur conduite éthique et leur intégrité soient guidées par des critères précis et objectifs librement accessibles au public et conformes aux normes européennes.**

²⁵ Voir également Avis CCJE n° 17 (2014) et n° 9 (2014).

141. En ce qui concerne la mobilité des juges, la Turquie a mis en place un système assez original de rotation des juges et procureurs en exercice. Deux règlements répartissent les lieux d'affectation des juges sont répartis en cinq zones, qui sont déterminées en fonction des conditions géographiques et économiques²⁶. La durée minimale d'exercice est de deux ans dans la cinquième zone, de trois ans dans la quatrième zone, de trois ans dans la troisième, de cinq ans dans la deuxième et de sept ans dans la première. Pendant ces durées, les juges ont la garantie de l'emploi là où ils exercent, mais peuvent demander à être mutés après deux ans. En principe, les juges/procureurs sont d'abord nommés dans les premières zones, puis ils progressent vers les zones supérieures au cours de leur mandat. Les juges sont en principe mutés par nomination à un poste équivalent ou supérieur (article 35 de la loi LJP).

142. Cela étant, les juges qui ont été convaincus de manquement dans l'exercice de leurs fonctions peuvent être mutés quelle que soit leur ancienneté. Les juges/procureurs peuvent aussi être mutés pour des raisons personnelles, familiales ou de santé (article 35 de la loi LJP).

143. Les juges peuvent être mutés dans une autre région pour répondre à des besoins de service (article 36 de la loi LCP). Ils peuvent aussi être transférés au ministère de la Justice (article 37 de la loi LCP).

144. A l'ensemble des mesures concernant la mutation des juges, il faut aussi ajouter diverses mesures disciplinaires, parmi lesquelles la suspension d'avancement et de progression (en matière de promotion) et le transfert, qui sont examinées en détail ci-après.

145. L'EEG a été informée que tous les postes de juge (et de procureur) sont annoncés publiquement et que les juges/procureurs peuvent exprimer au CSM leur intérêt pour un poste particulier. Cela étant, ce système reposant aussi sur l'obligation faite aux juges de servir pendant une certaine durée dans la région où ils sont affectés, le CSM est habilité à contraindre un juge à changer de région. Il peut tenir compte des préférences de chacun, mais les juges qui n'ont pas de souhaits particuliers sont automatiquement mutés dans une autre région à intervalles réguliers. L'EEG constate que le système actuel de gestion des carrières judiciaires en Turquie diffère sensiblement de nombreux autres systèmes européens : premièrement, du fait de la rotation obligatoire entre les régions, l'inamovibilité ne s'applique pas au poste qu'un juge/procureur occupe au-delà d'une certaine durée (2-3 ans, etc.) ; deuxièmement, les juges/procureurs peuvent être mutés par le CSM pour des raisons liées à leur performance, pour des motifs personnels et en cas de besoin de service ; troisièmement, les juges/procureurs peuvent être mutés contre leur gré pendant une durée limitée (jusqu'à 6 mois) pour répondre à des besoins de service ; quatrièmement, les juges/procureurs peuvent être mutés à la suite d'une procédure disciplinaire. L'EEG constate que ce large éventail de possibilités affaiblit la notion d'inamovibilité des juges en Turquie. De plus, la décision de mutation relève de la Première Chambre du CSM (où le sous-secrétaire du ministère de la Justice est l'un des sept membres). En outre, les juges peuvent être temporairement affectés à une autre juridiction sans leur accord pour une durée maximale de quatre mois prolongeable de deux mois. En cas d'urgence, cette décision peut même être prise par le ministère de la Justice (article 47 de la loi LJP).

146. L'EEG comprend la logique et la nécessité d'avoir un système de rotation régulière dans un pays aussi vaste et différencié que la Turquie, où les niveaux de vie varient énormément d'une région à l'autre. Les statistiques fournies par les autorités indiquent qu'un grand nombre de mutations sont effectuées chaque année (environ 3 500 par an). Toutefois, ces mutations normales, qui doivent sans aucun doute être étudiées et

²⁶ Voir l'article 2 de la loi relative à la réglementation de la nomination et de la mutation des juges et des procureurs.

classées par ordre de priorités, additionnées aux autres possibilités de muter des juges pour d'autres raisons, donnent au final une large gamme de possibilités de mutation. Plusieurs personnes avec lesquelles l'EEG s'est entretenue sur place, et un certain nombre de messages individuels transmis à l'équipe, laissent fortement penser que la mesure de mutation de membres de l'appareil judiciaire a été utilisée à maintes reprises en Turquie comme une forme de représailles contre des juges/procureurs. Les autorités turques ont réfuté ces allégations et l'EEG n'est pas en mesure de passer au crible ces cas portés à son attention, qui sont en cours et ont reçu une large couverture médiatique. Elle est toutefois très préoccupée par les déclarations solides de divers interlocuteurs à ce sujet et par le système en tant que tel, qui présente un risque manifeste d'abus, surtout compte tenu des nombreuses raisons légales pouvant justifier les mutations des magistrats. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) de renforcer considérablement l'inamovibilité des personnes exerçant des fonctions judiciaires en limitant les possibilités de mutation des juges/procureurs contre leur gré et de faire en sorte que ces procédures soient guidées par des critères objectifs et soumises à un mécanisme de contrôle (appel), et ii) d'abolir le pouvoir du ministère de la Justice d'intervenir dans le processus concernant les affectations temporaires.**

147. En ce qui concerne les traitements et avantages des juges, les autorités renvoient à l'article 128 de la Constitution, qui dispose que les salaires et les indemnités de tous les fonctionnaires sont réglementés par la loi. En l'occurrence, les dispositions concernant les droits financiers des juges figurent à l'article 102 et suivants de la loi LJP, selon lesquels les droits financiers des juges et des procureurs se classent en deux catégories: le traitement de référence et l'indemnité judiciaire. En vertu de l'article 103 de la loi LJP, le traitement des juges et le traitement des procureurs sont déterminés selon le même barème. Le montant brut total des rémunérations de tous types versées à un fonctionnaire d'ancienneté maximale sert de base au calcul du traitement de référence. En plus, les juges et les procureurs ont droit aux avantages et aux avantages additionnels définis à l'article 106 de la loi LJP. Ainsi, un magistrat peut se voir accorder le droit d'un avantage judiciaire représentant 10 % du traitement de référence, qui est calculé en fonction de sa position et de son ancienneté. De plus, tous les juges reçoivent une indemnité mensuelle supplémentaire.

148. Conformément aux principes susmentionnés, un juge reçoit, en début de carrière, un traitement brut annuel de 76 044 TL (22 300 EUR), qui inclut l'indemnité judiciaire et les rémunérations supplémentaires. Le président de la Cour de cassation reçoit un traitement brut annuel de 162 080 TL (47 500 EUR). L'EEG a été informée qu'en Turquie, les juges passent pour des agents publics relativement bien payés.

149. Les juges reçoivent aussi des avantages financiers complémentaires, définis par la loi, notamment lorsqu'ils participent à des conférences et à des activités de formation ou qu'ils parlent des langues étrangères. Par ailleurs, un logement leur est attribué pendant leur mandat. L'attribution des appartements suit un système de points défini par le ministère de la Justice. L'EEG estime que dans les systèmes où les agents publics reçoivent des avantages significatifs (logement par exemple), il est extrêmement important que ces avantages soient clairement réglementés pour éviter les décisions discrétionnaires prises pour des motifs illégaux, d'autant plus en ce qui concerne le pouvoir judiciaire, pour lequel l'impartialité et l'indépendance sont des caractéristiques essentielles. L'EEG n'a pas eu connaissance d'allégations au cours de sa visite sur place concernant l'application de règles relatives aux logements de fonction ou autres avantages à l'égard des juges et des procureurs.

Gestion des affaires et procédure

150. Les règles fondamentales relatives à la juridiction et à la compétence des tribunaux en matière pénale, civile et administrative sont énoncées dans la loi n° 5235 (juridiction civile), la loi n° 2576 (juridiction administrative), le Code de procédure pénale, le Code de procédure civile et la loi relative à la procédure de justice administrative.

151. La grande majorité des tribunaux de première instance de juridiction ordinaire se présente comme des tribunaux pénaux ou des tribunaux civils présidés par un juge unique. Les tribunaux de première instance peuvent aussi se présenter comme des tribunaux pénaux connaissant des affaires graves et des tribunaux spécialisés, qui consistent en un collège de trois juges (un président et deux autres membres). Dans les arrondissements ou les villes qui abritent plusieurs tribunaux partageant le même palais de justice, ces tribunaux sont toujours considérés comme distincts. Leur domaine de compétence est défini par le CSM en fonction des limites de la ville ou de l'arrondissement. Par conséquent, la question de l'attribution des affaires à l'un ou l'autre de ces tribunaux ne se pose pas.

152. Depuis 2014, l'affectation des affaires pénales aux tribunaux repose sur un système informatique qui permet de répartir les dossiers dans les différents bureaux du procureur général de première instance. Les procureurs étant liés à des tribunaux particuliers, cette répartition implique également l'affectation des affaires aux tribunaux. En vertu de la décision n° 752 du 10 septembre 2013 du CSM, le système informatique a été intégré dans le système du Projet de réseau judiciaire national (UYAP). Depuis la mise en place de ce nouveau logiciel, le système UYAP attribue automatiquement les dossiers d'instruction aux procureurs et aux tribunaux désignés par les procureurs généraux pour mener les enquêtes. Avant de répartir les dossiers, le système évalue plusieurs critères, notamment le nombre de parties prenantes à une enquête, la gravité de l'infraction à instruire, la nécessité de mener l'enquête en suivant des procédures spéciales, etc., en vue de répartir équitablement la charge de travail des procureurs généraux, et ce conformément aux informations fournies et selon un « système de points ». Une fois ces critères pris en compte par le système, les affaires sont affectées aléatoirement entre les procureurs et les tribunaux affiliés.

153. L'obligation de conclure les procès dans les meilleurs délais est inscrite dans la Constitution (article 141). De plus, l'article 190 du Code de procédure pénale dispose que l'audience principale doit être menée sans interruption jusqu'au prononcé du jugement et que la décision motivée doit être intégrée au dossier dans un délai de 15 jours à compter de la date du jugement. Des règles analogues figurent dans le Code de procédure civile et dans la loi relative à la procédure de justice administrative. Les procédures judiciaires sont en principe publiques. Elles ne peuvent se tenir à huis clos que dans certains cas énoncés dans la législation²⁷.

154. En vertu du Code de procédure civile (articles 34-45), du Code de procédure pénale (articles 22-32) et du Code de procédure applicable aux juridictions administratives (articles 31, 56 et 57), il n'est pas possible de dessaisir un juge d'une affaire spécifique sauf s'il y a des raisons de douter de son impartialité ou du fait de liens étroits avec les parties à l'affaire.

155. L'EEG a eu connaissance d'un certain nombre d'articles publiés dans les médias et d'informations obtenues sur place faisant état d'enquêtes pour corruption dénommées « les affaires du 17 et du 25 décembre » dans le cadre desquelles certains juges/procureurs auraient été dessaisis (à la suite d'enquêtes disciplinaires et pénales à

²⁷ Voir les articles 182, 184, 185 et 186 du Code de procédure pénale, l'article 28 du Code de procédure civile et l'article 18 du Code de procédure administrative.

leur rencontre), ces mêmes affaires ayant ensuite été classées par les nouveaux procureurs qui en avaient été chargés. L'EEG est absolument d'avis que le remplacement de juges ne devrait intervenir que très rarement, dans les circonstances les plus exceptionnelles, pour des raisons légalement justifiées et sans influence du pouvoir exécutif. Les autorités ont expliqué qu'il n'est pas possible de dessaisir des juges d'une affaire particulière sauf pour raisons spécifiques, comme expliqué au paragraphe 154. Les autorités ont également expliqué que les juges ou procureurs à l'encontre desquels une procédure disciplinaire est en cours peuvent être démis de toutes leurs fonctions judiciaires, y compris dessaisis de toutes « leurs affaires », ce qui était la situation dans l'affaire spécifique susmentionnée.

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

156. Les principes éthiques fondamentaux concernant les juges sont énoncés aux articles 138 à 140 de la Constitution, qui traitent de l'indépendance et de l'impartialité des juges et de l'exécution de leurs fonctions. Conformément à ces principes, dans l'exercice de leurs fonctions, les juges sont indépendants et statuent exclusivement conformément à la Constitution, au droit et selon leur conviction intime dans le respect de la législation. De plus, il est interdit d'influencer les juges dans l'exercice de leurs fonctions.

157. L'EEG a constaté que les règles relatives à la conduite des juges ne figurent pas dans un seul texte, mais dans un ensemble de dispositions : loi sur les juges et les procureurs, loi sur le Conseil supérieur de la magistrature, loi sur la déclaration des biens et la lutte contre les pots-de-vin et la corruption, etc. Par ailleurs, la Turquie a ratifié plusieurs conventions internationales auxquelles elle est liée. La justice turque n'a pas édicté de code d'éthique/de conduite spécifique applicable aux juges. Cela dit, le CSM a adopté les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire publiés par les Nations Unies ; ces principes s'appliquent aux juges et servent de critères pour évaluer leur conduite. Ils sont applicables dans les procédures disciplinaires ouvertes à leur rencontre.

158. L'EEG a été informée qu'un projet « Renforcer l'éthique judiciaire en Turquie » a été entamé par la Turquie et l'Union européenne dans le cadre de l'IAP (instrument d'aide de préadhésion). Les partenaires à ce projet sont le CSM et l'Académie de justice turcs. Le GRECO se félicite de cette initiative, qu'il serait préférable de mener à la lumière du présent rapport.

159. Ces instruments ne donnent pas de définition générale des conflits d'intérêts. Le cadre légal pour la prévention et la résolution des conflits d'intérêts est défini dans les dispositions pertinentes du Code de procédure pénale, du Code de procédure civile et du Code de procédure administrative, qui régissent diverses formes d'interdictions, notamment la récusation. En vertu de ces règles, les juges ne peuvent pas participer à des affaires qui concernent leurs propres intérêts ou ceux de leurs proches ni à des affaires dans lesquelles leur attitude est susceptible de jeter le doute sur leur impartialité.

160. Dans l'état actuel des choses, le cadre juridique définit un ensemble de principes fondamentaux qui s'appliquent aux juges dans l'exercice de leurs fonctions. Cela étant, ces principes sont disséminés dans diverses dispositions et ne prennent pas en compte de façon suffisante et cohérente les conflits d'intérêts ni les risques de corruption. En particulier, ils ne donnent pas de définition générale des conflits d'intérêts, qui peuvent non seulement nuire à leur activité en tant que juges, mais aussi s'étendre à leur comportement en dehors du tribunal et dans leur vie personnelle. Si l'adoption des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire par le CSM est une bonne chose, il convient néanmoins de noter que ces normes internationales ne sont pas spécifiques à la situation de la Turquie.

161. L'EEG partage l'avis des autorités turques selon lesquelles un ensemble de règles de conduite professionnelles et personnelles éthiques seraient utiles afin de définir clairement les normes d'intégrité et de conduite que les juges doivent respecter et de les aider à s'y conformer et à informer le public du comportement qu'il est en droit d'attendre d'eux. De plus, ces règles éthiques doivent être adaptées à la situation particulière de chaque pays pour que les personnes concernées se les approprient. Par ailleurs, ces règles devraient définir la notion de conflits d'intérêts, en faisant si possible référence à des exemples pratiques, étant donné qu'un instrument de ce type peut aller au-delà de la législation. Le code d'éthique doit être élaboré avec la participation active des juges de façon à prendre en compte les besoins spécifiques de cette profession. Il doit en outre être un « instrument vivant », c'est-à-dire capable d'évoluer au fil du temps, s'il y a lieu. C'est pourquoi il n'est pas recommandé d'adopter une approche descendante lors de son élaboration. Par ailleurs, le code d'éthique devrait aussi être un excellent outil de formation des juges aux problèmes éthiques (formation initiale ou formation continue). Plusieurs interlocuteurs rencontrés sur place ont souligné l'utilité d'un code d'éthique à l'intention des juges en Turquie, faisant valoir qu'un tel instrument pourrait aider les juges à refuser toute forme de pression ou d'ingérence injustifiée venant de l'extérieur du pouvoir judiciaire. A cet égard, l'EEG souhaite insister sur le fait qu'il est important d'adapter ce code à la profession de juge, qui est assez différente des autres, y compris de celle de procureur.

162. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) d'élaborer un code d'éthique pour les fonctions propres aux juges, comprenant des exemples concrets qui fournissent des éléments d'orientation en matière de conflits d'intérêts et d'autres aspects touchant à l'intégrité (cadeaux, récusation, contacts avec les tiers, communication d'informations confidentielles, etc.) et ii) de rendre ce code accessible au public et de l'utiliser dans les formations des juges de toutes catégories.**

163. Par ailleurs, l'EEG constate qu'en Turquie – contrairement à ce qui se fait dans de nombreux autres pays – les juges ne prêtent pas serment ni n'apposent leur signature sur un texte qui concerne spécifiquement la profession de juge. L'EEG a appris qu'ils prêtent serment en qualité de fonctionnaire lorsqu'ils se portent candidats à un poste de juge/procureur nommé par le ministère de la Justice. L'EEG est d'avis qu'un serment solennel à caractère général conçu pour les fonctionnaires est à l'évidence insuffisant lorsqu'ils sont finalement confirmés/nommés juges par le CSM. L'EEG estime qu'un serment spécifique aux juges, par lequel ceux-ci s'engageraient et manifesteraient leur adhésion à des principes fondamentaux de la Constitution, en particulier l'indépendance et l'impartialité de la justice et du juge, et qui est éventuellement lié à un code d'éthique pour les juges restant à élaborer pourrait être un outil précieux en tant que rappel, mais aussi comme moyen, pour la sauvegarde de l'intégrité judiciaire pour tous les juges nommés, dans l'exercice de leurs fonctions. Par conséquent, **le GRECO recommande de faire en sorte que - lors de leur nomination - les juges soient tenus de prêter serment pour manifester leur adhésion aux principes fondamentaux de l'indépendance et de l'impartialité de la justice lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions judiciaires.**

Interdictions ou limitations de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

164. En vertu de l'article 104.5 de la Constitution, « [L]es juges et les procureurs ne peuvent assumer aucune fonction, officielle ou privée, en dehors de celles qui sont prévues par la loi. » Cette disposition a été complétée à l'article 48 de la loi LJP sous le titre « Autres activités et affectations ». Les juges et les procureurs n'ont pas le droit de détenir des parts dans des sociétés commerciales ni d'en percevoir des dividendes. Cela

étant, il ne leur est pas interdit d'acheter ou de vendre des actions sur les marchés, à condition de déclarer ces transactions. L'article 48 de la loi LJP dispose qu'un juge peut publier des travaux scientifiques et en détenir les droits d'auteur. En vertu de l'article 22, alinéa *b*, de la loi sur l'Académie de justice (n° 4954), les juges sont autorisés à donner des conférences à l'Académie et à percevoir des honoraires pour cette activité (article 38).

165. Mis à part ces cas précis, les juges et les procureurs n'ont pas le droit de participer à une activité lucrative. En vertu de l'article 67, alinéa *b*, de la loi LJP, les juges qui « s'investissent dans des activités lucratives dont les membres de l'appareil judiciaire sont exclus ou qui sont incompatibles avec la nature de la profession », sont sanctionnés en agissant sur leur avancement de grade.

166. Les juges et les procureurs n'ont pas le droit de rejoindre un parti politique (article 51 de la loi LJP).

167. Pour ce qui est des restrictions après la cessation de fonctions, l'article 2 de la Loi sur les limitations applicables à ceux qui quittent la fonction publique (n° 2531) interdit aux agents publics, y compris aux juges, sous peine d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans, de s'engager pendant une période de trois ans par contrat, de travailler comme intermédiaire et en représentation dans des administrations, institutions et instances et pendant une période de deux ans dans le secteur où ils exerçaient leurs fonctions.

Récusation et retrait

168. Le Code de procédure civile (articles 34 à 45), le Code de procédure pénale (articles 22 à 32) et le Code de procédure de justice administrative (articles 31, 56 et 57) énoncent les critères sur la base desquels un juge doit être exclu du jugement d'une affaire. Ces critères visent tous à éviter qu'un juge participe à une affaire avec laquelle il a des liens particuliers, notamment en étant une victime ou une partie à l'affaire, en ayant antérieurement travaillé sur l'affaire dans un tribunal d'échelon inférieur ou lors de la phase d'instruction, en étant lié par des liens familiaux ou d'affaires aux parties ou à leurs représentants ou en étant dans d'autres situations susceptibles de jeter le doute sur son impartialité. La demande de récusation est introduite par le juge lui-même ou par les parties, et est soumise à la décision du tribunal où le juge exerce, sans intervention de ce dernier, ou d'un autre tribunal si le premier est composé d'un juge unique. Le juge peut faire appel de la décision de récusation.

Cadeaux

169. Les questions relatives aux cadeaux sont régies par la loi n° 3628 sur la déclaration des biens et la lutte contre les pots-de-vin et la corruption (DBLCC), qui s'applique à tous les agents publics et au-delà. Cette loi ne fournit pas de définition autonome du terme « cadeau ». Les juges (comme tous les agents publics) ne peuvent accepter de cadeaux que dans les cas énumérés à l'article 3 de la loi DBLCC ; cela étant, si la valeur financière du cadeau dépasse dix fois le traitement minimum net mensuel (3 400 EUR environ), le juge est tenu de le remettre à l'institution dont il dépend dans un délai d'un mois. De plus, l'article 4 de cette loi dispose que l'acquisition de biens dont on ne peut prouver qu'ils ont été acquis conformément à la législation et à la morale publique ou qui font croître le patrimoine du bénéficiaire dans des proportions jugées incomparables à ses revenus au vu de sa vie sociale est considérée comme injustifiée et les biens en question doivent être confisqués.

170. Plus précisément, la loi LJP, en son article 67, alinéa *e*, dispose que les juges (ou les procureurs) qui sollicitent des cadeaux, directement ou indirectement, reçoivent des cadeaux pour avoir accordé un avantage ou contractent un emprunt auprès d'une partie

à une affaire, même en dehors de leurs fonctions, se rendent coupables d'une infraction disciplinaire, qui est passible d'une suspension d'avancement ou d'une mutation. De plus, un juge/procureur qui donne l'impression d'être impliqué dans une affaire de corruption peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire. Il va de soi que les juges peuvent aussi être condamnés pour infraction de corruption en vertu du Code pénal.

171. Les autorités ont en outre souligné que l'acceptation ou la sollicitation de cadeaux peut être considérée comme une infraction disciplinaire sanctionnée par une révocation lorsque « l'acte passible de sanction disciplinaire porte atteinte à l'honneur et à la dignité de la profession ainsi qu'à la respectabilité et à la réputation du service public, même s'il ne constitue pas une infraction et ne justifie pas une condamnation » (article 69 de la loi LJP).

172. L'EEG se félicite qu'il existe des règles pour veiller à ce que les juges n'acceptent pas de cadeaux indus. Cela étant, ces règles sont disséminées dans plusieurs textes de loi et n'interdisent pas nécessairement toutes les formes indues de cadeaux susceptibles d'être offerts à un juge, même si l'EEG ne doute pas que ce principe général s'applique en Turquie comme dans la plupart des autres Etats. Il serait souhaitable qu'un futur code de conduite mentionne clairement l'interdiction des cadeaux (voir la recommandation, paragraphe 162).

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

173. Les autorités renvoient à l'article 68 de la loi LJP, qui, entre autres choses, prévoit des sanctions disciplinaires lorsqu'un juge ou un procureur porte atteinte à l'honneur et à la respectabilité de la profession ou perd sa dignité et sa réputation en raison d'actes et de relations inappropriés et répréhensibles, donne l'impression, par ses actes ou sa conduite, qu'il n'exerce pas ses fonctions comme il se doit et de façon impartiale ou donne l'impression que son travail est influencé par autrui ou par son état affectif.

174. Sur le versant des informations confidentielles, les juges et les procureurs sont liés par les règles générales sur la confidentialité ; le manquement à leurs devoirs à cet égard peut être sanctionné comme une infraction disciplinaire et/ou pénale. En ce qui concerne les dispositions pénales, les autorités renvoient au Code pénal : article 134 (« Violation de la vie privée »), article 135 (« Enregistrement de données à caractère personnel »), article 136 (« Obtention ou divulgation illicite de données »), qui s'applique à tous, et article 258 (« Divulgation d'informations confidentielles en lien avec un devoir »), qui s'applique aux agents publics. S'agissant des enquêtes et des procès, l'article 285 du Code pénal sanctionne quiconque viole le secret d'une enquête ou d'un procès. Ces infractions peuvent conduire à des peines de prison. Les mesures disciplinaires en la matière figurent à l'article 65 de la loi LJP, en vertu duquel tout juge ou procureur qui se conduit, dans l'exercice de ses fonctions ou non, d'une manière susceptible de porter atteinte à la respectabilité de la profession judiciaire et à la confiance qu'elle inspire doit être rappelé à l'ordre. A cet égard, les autorités ont aussi mentionné des cas réels.

175. L'article 77 de la loi LJP dispose que le CSM peut accorder aux juges et aux procureurs une autorisation temporaire d'exercer jusqu'à l'issue de l'enquête, en attendant de statuer sur leur suspension ou leur mutation vers une autre juridiction. Les autorités indiquent qu'en vertu de cet article, un juge/procureur qui prend contact avec une personne par un moyen de communication non officiel dans le cadre d'une affaire pendante devant lui est soumis aux deux mesures disciplinaires susmentionnées et aux injonctions prévues à l'article 77 de la loi LJP.

176. L'EEG constate que la gestion des informations confidentielles est bien réglementée par la législation. Cela dit, il serait utile d'étoffer la réglementation générale en matière de contacts des juges avec les tiers, tout particulièrement en ce qui concerne

diverses situations mettant en jeu des formes classiques de conflits d'intérêts. En consignant ces principes dans un code d'éthique, les autorités fourniraient aux juges des orientations utiles dans leur pratique quotidienne. Une recommandation à cet effet a été intégrée au paragraphe 162.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

177. À l'instar des députés, des procureurs et des autres agents publics, les juges sont obligés de déclarer leur patrimoine en vertu de la loi n° 3628 sur la déclaration des biens et la lutte contre les pots-de-vin et la corruption (DBLCC). Dans cette déclaration, le juge doit porter ses propres actifs, ceux de son/sa conjoint(e) et ceux des enfants dont il a la charge s'ils sont supérieurs à cinq fois son traitement net mensuel (article 5 de la loi DBLCC).

178. La déclaration doit être effectuée conformément à un « formulaire standard de déclaration de patrimoine ». Ce formulaire figure à l'article 18 du règlement sur la déclaration de patrimoine, qui a été édicté en application de la loi DBLCC. Il est constitué de huit parties : identité du juge, de son/sa conjoint(e) et de ses enfants, informations sur ses éventuels biens immobiliers, droits de propriété dans des coopératives, véhicules et autres biens mobiliers, informations bancaires et sur les titres détenus, or et bijoux, prêts et emprunts, droits et autres éléments d'actif dont la déclaration est jugée nécessaire.

179. Une fois signé par le juge, le formulaire doit être soumis au CSM dans un délai d'un mois à compter de la nomination, puis chaque année se terminant par « 0 » ou « 5 ». Les déclarations sont consignées par le CSM dans le dossier personnel du juge/procureur et ne sont pas rendues publiques. L'EEG a été informée que les dossiers sont sous la responsabilité de la Première Chambre du CSM et que, conformément à la législation (article 18 du règlement sur la déclaration de patrimoine), les nouvelles déclarations sont comparées aux précédentes. La commission d'examen et de comparaison des déclarations d'actifs a été créée au sein du CSM à cette fin. L'EEG a également appris que si le CSM « reçoit des éléments laissant entrevoir des irrégularités », les déclarations peuvent être contrôlées de façon plus approfondie. Selon l'article 10 de la loi DBLCC, les personnes qui ne déposent pas leur déclaration de patrimoine en temps voulu reçoivent un avertissement de la part de l'autorité à laquelle celle-ci est adressée. L'EEG a également été informée d'un certain nombre de cas où le CSM a imposé diverses sanctions disciplinaires à des juges (et à des procureurs) en raison d'un retard de déclaration. De plus, les « affirmations erronées » concernant le contenu des déclarations et les fausses déclarations sont des infractions pénales passibles d'une peine de prison.

Contrôle et mise en vigueur

180. S'agissant des procédures judiciaires (administratives) engagées contre des juges et des procureurs, l'article 144 de la Constitution dispose que le ministère de la Justice, par l'intermédiaire d'inspecteurs, doit contrôler les services judiciaires et les procureurs dans le cadre de leurs fonctions administratives. De plus, aux termes de l'article 159 de la Constitution, le CSM doit contrôler si les juges et les procureurs exercent leurs fonctions conformément à la législation, aux règlements d'administration publique, aux règlements et aux circulaires. Ces contrôles sont effectués par la Troisième Chambre du CSM par le biais du service d'inspection du CSM.

181. Quiconque peut adresser au CSM une réclamation à l'encontre d'un juge ou d'un procureur. En principe, les réclamations qui sont étayées par des éléments concrets doivent faire l'objet d'une investigation. Les réclamations anonymes ou non étayées ne sont pas acceptées, pas plus que celles portant sur des actes ayant déjà donné lieu à des poursuites. Les critères précis sont exposés à l'article 97 de la loi LJP.

182. La Troisième Chambre du CSM instruit les réclamations déposées contre les juges et les procureurs. Cela étant, la décision de poursuivre l'examen ou d'y mettre fin est soumise à l'approbation du président du CSM (ministre de la Justice). Si ce dernier approuve une décision de poursuite des investigations, l'affaire passe en phase d'« examen » et un inspecteur du CSM est désigné pour rassembler des éléments de preuve sans interroger l'incriminé. Après cet examen, le dossier, qui est assorti de l'avis de l'inspecteur, est transmis à la Troisième Chambre en vue d'évaluer s'il est nécessaire ou non de poursuivre l'investigation. Cette décision est aussi soumise à l'approbation du président du CSM. Si ce dernier estime qu'il n'y a pas lieu de poursuivre l'enquête, le dossier est clos. Dans le cas contraire, il est transmis au service d'inspection du CSM en vue de recueillir les déclarations de défense du magistrat incriminé. Le service d'inspection rassemble ensuite tous les éléments dont il dispose et rédige un « résumé des travaux d'enquête ». L'affaire est ensuite examinée par la Deuxième Chambre. Après avoir été soumis à cette chambre et examiné par un secrétaire général adjoint du CSM, le dossier disciplinaire est transmis à un juge rapporteur, qui l'examine, rédige un rapport et transmet sa proposition de conclusion à la Deuxième Chambre pour qu'elle prenne une décision finale et, s'il y a lieu, une sanction disciplinaire. Les autorités ont insisté sur le fait que le ministre de la Justice ne participe à aucune des décisions prises par les chambres (ni à la plénière du CSM en cas d'affaire disciplinaire). Cela étant, en sa qualité de président du CSM, il peut contester une décision disciplinaire (article 33 de la loi n° 6087). Les autorités précisent aussi que durant cette procédure, toutes les décisions prises par le ministère de la Justice sont soumises à examen judiciaire devant la cour administrative compétente²⁸.

183. Les juges et les procureurs peuvent être suspendus de leurs fonctions si cela est jugé nécessaire dans l'intérêt d'une enquête ou pour protéger la réputation et la respectabilité de la justice. Normalement, la durée de suspension pour raisons disciplinaires ne dépasse pas trois mois, mais le CSM peut la prolonger de deux mois (articles 77 à 81 de la loi LJP).

184. Les sanctions disciplinaires encourues sont l'avertissement, la baisse de traitement, le rappel à l'ordre, la suspension d'avancement et de progression (carrière bloquée temporairement), le transfert et la révocation (article 62 LJP). Seules les décisions de révocation peuvent être contestées devant les tribunaux, les autres décisions rendues par les chambres ayant eu à connaître des dossiers pouvant être contestées et révisées (article 33 LJP). Comme indiqué plus haut, un grand nombre de violations peuvent donner lieu à des poursuites ou des sanctions disciplinaires : incompatibilités avec la fonction de juge, conflits d'intérêts, cadeaux, déclaration d'intérêt, communication d'information confidentielle, etc.

185. Les informations fournies par les autorités en ce qui concerne le recours à des mesures disciplinaires font état de 567 sanctions contre des juges et des procureurs depuis 2006, parmi lesquelles 120 concernent des mutations et 64 des révocations suivant l'article 69 de la loi LJP. L'EEG est extrêmement préoccupée par le nombre de sanctions disciplinaires appliquées, telles que mutations et révocations.

186. Comme indiqué ailleurs dans le présent rapport, l'EEG a recueilli des informations détaillées de multiples sources (députés, membres de l'opposition, représentants d'organisations internationales, organisations non gouvernementales, universitaires, juges, procureurs et représentants de certaines de leurs organisations, médias, etc.) selon lesquelles des procédures ainsi que des mesures (suspension par exemple) et sanctions disciplinaires étaient utilisées comme un outil contre des juges et des procureurs réputés ne pas appliquer la loi comme il se doit. En particulier, les représentants mentionnés ont fait état des mesures disciplinaires prises à l'encontre de

²⁸ Article 125 de la Constitution.

juges et de procureurs en raison de leur participation à des affaires très médiatisées concernant des allégations de corruption contre des ministres (qui étaient simultanément des parlementaires) et leurs proches, qui ont été rendues publiques le 17 décembre 2013. Étant donné que ces mesures disciplinaires étaient en cours lors de sa visite sur place et qu'elles ont été publiquement évoquées, l'EEG a nécessairement été mise au fait d'un certain nombre de détails, même s'il ne lui appartient pas d'enquêter sur des affaires individuelles. Cela dit, elle est fortement préoccupée par certaines allégations qui ont un rapport manifeste avec des questions de principe comme l'indépendance de la justice et la possibilité pour les juges et les procureurs d'exercer leurs fonctions à l'abri de toute influence indue. Sans se prononcer sur le fond des allégations transmises, qui ont été contestées par les autorités, l'EEG est également très préoccupée par le sentiment largement partagé en Turquie que des mesures disciplinaires sont utilisées contre des juges et des procureurs pour influencer sur leurs décisions et même comme une forme de représailles. Les statistiques officielles fournies sur le nombre de révocations et de mutations ces dernières années vont dans le même sens.

187. En ce qui concerne la réglementation, l'EEG souhaite faire trois observations concrètes. Tout d'abord, les dispositions qui régissent les procédures disciplinaires contre les juges et les procureurs sont formulées de manière assez floue : ainsi, des mesures disciplinaires peuvent être prises lorsque le juge/procureur « porte atteinte à l'honneur et à la respectabilité de la profession ou perd sa dignité personnelle et sa réputation professionnelle en raison d'actes et de relations inappropriées », « donne l'impression que son travail est influencé par autrui ou par son état affectif » ou « porte atteinte à l'honneur et à la dignité de la profession ainsi qu'à la respectabilité et à la réputation du service public, même si [l'acte] ne constitue pas une infraction et ne justifie pas une condamnation » (article 67 de la loi LJP) ; ces trois motifs laissent place à de larges interprétations, qui ne sont pas nécessairement et strictement liées à des comportements répréhensibles réellement graves. Ensuite, le fait que le ministre de la Justice doit être associé avant qu'une procédure disciplinaire puisse se poursuivre (même s'il ne participe pas au travail des deux chambres concernées) et le fait qu'il ait le droit de « contester » une décision portant sur des questions disciplinaires jettent de sérieux doutes quant à la capacité du CSM à mener ce type de procédure en toute indépendance. Enfin, la législation ne prévoit pas la possibilité d'une révision judiciaire contre des décisions disciplinaires, à l'exception de la révocation qui peut faire l'objet d'un appel devant un tribunal. L'EEG note qu'un contrôle interne ne garantit pas la transparence de la procédure disciplinaire et ne semble pas conforme aux normes européennes, qui exigent « un recours devant une instance judiciaire²⁹ ».

188. Par conséquent, l'EEG estime que la possibilité de recourir à des mesures disciplinaires contre les juges/procureurs a besoin d'être réglementée de façon plus précise et plus restreinte, que le ministre de la Justice devrait de préférence être exclu de la procédure et que les décisions disciplinaires quelles qu'elles soient devraient être plus facilement contrôlables par le public et susceptibles d'un recours approprié devant la justice. Au vu de ces constatations et compte tenu des critiques générales et du sentiment évoqués plus haut concernant l'utilisation du système actuel de mesures et de sanctions disciplinaires, **le GRECO recommande i) que le système des procédures disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs soit soumis à une évaluation en profondeur en vue d'établir un processus guidé par des critères objectifs sans influence indue de la part du pouvoir exécutif et que (ii) et que ce processus, ces mesures et ces sanctions fassent l'objet d'un contrôle par les autorités judiciaires.**

189. Les procédures pénales concernant la conduite d'une enquête/procédure à l'encontre des juges ou des procureurs sont régies par la loi LJP, qui classe les infractions

²⁹ Voir l'Avis n° 10 (2007) CCJE, paragraphe 39.

en deux catégories: « infractions personnelles » et « infractions commises en raison ou dans l'exercice des fonctions du magistrat ou en raison de sa conduite ».

190. Les enquêtes concernant les infractions personnelles commises par les juges et les procureurs sont régies par l'article 93 de la loi LJP. L'ouverture de ces enquêtes ne nécessite pas de permission particulière, mais le ministre de la Justice doit en être informé immédiatement. Elles se déroulent selon les mêmes règles que pour tout autre citoyen, si ce n'est qu'aux termes de la loi, elles sont menées par un procureur général conformément à des règles juridictionnelles spéciales et que les juges/procureurs peuvent être suspendus de leurs fonctions pendant la durée de l'instruction.

191. L'ouverture des enquêtes concernant les infractions commises par des juges ou des procureurs en raison ou dans l'exercice de leurs fonctions ou en raison de leur conduite est subordonnée à l'autorisation du ministre de la Justice (article 82 de la loi LJP). Sans cette autorisation, les juges soupçonnés ne peuvent pas être arrêtés ou interrogés, sauf en cas de flagrance pour un délit qui relèverait de la compétence du tribunal pénal chargé des crimes graves. En vertu de l'article 9, paragraphe 3, alinéa c, de la loi LCSM, le dossier contenant l'allégation de commission de l'infraction est examiné par la Troisième Chambre du CSM.

192. Les autorités ont fourni des exemples d'infractions personnelles (infractions à la circulation, insultes, vol, etc.) et d'infractions liées à la fonction judiciaire (par exemple, infractions qui ne peuvent être commises que par des agents publics: détournement de fonds, extorsion, corruption, etc.). L'EEG constate aisément que dans la pratique, il ne serait pas toujours facile d'établir clairement si ces infractions doivent être qualifiées d'infractions commises personnellement ou dans le cadre des fonctions exercées, de sorte que même une infraction au code de la route peut être liée à l'exercice des fonctions de juge.

193. Si le ministre de la Justice accepte l'ouverture de l'enquête concernant des infractions commises par des juges ou procureurs en lien ou dans le cours de leurs fonctions ou en lien avec leur comportement, l'EEG a été informée par les autorités que le juge/procureur concerné peut faire appel de cette décision devant un tribunal. Si l'autorisation est accordée, la Troisième chambre du CSM peut alors confier le travail d'examen ou d'investigation aux inspecteurs judiciaires, juges ou procureurs du CSM, qui doivent être de plus haut rang que la personne incriminée. Si la Deuxième chambre du CSM estime nécessaire de poursuivre le juge/procureur, elle doit transmettre ces documents au bureau du procureur de la juridiction de poursuite. A ce stade, le juge/procureur concerné peut contester la décision d'enquêter ; l'objection est alors examinée par la cour d'assises.

194. L'EEG a bien saisi que la distinction faite par la loi entre d'un côté les « infractions personnelles », qui peuvent faire l'objet d'une enquête sans autorisation formelle, et, de l'autre, les « infractions commises en raison ou dans l'exercice des fonctions du magistrat ou en raison de sa conduite », qui nécessitent l'autorisation, donne aux juges une « immunité fonctionnelle ». Si, en tant que telle, l'« immunité fonctionnelle » accordée aux juges/procureurs est acceptable au vu des « normes du GRECO », l'EEG est de nouveau préoccupée par le fait que le ministre de la Justice (en sa capacité de ministre de la Justice) soit celui qui donne ou non l'autorisation de poursuivre ce genre d'affaires, selon l'article 82 LJP (c'est-à-dire de lever l'immunité fonctionnelle) dans le cas où les juges sont suspectés d'infractions pénales. Selon les autorités, ce pouvoir a en réalité été transmis au CSM (deuxième chambre), conformément aux articles 4 et 9(2)a)2) LCSM. Néanmoins, l'EEG note que l'article 82 LJP reste inchangé et est d'avis que la législation contradictoire doit être amendée afin d'asseoir clairement la position des autorités. Même si cette décision d'autoriser les poursuites fait l'objet d'un appel devant un tribunal par l'agent public soupçonné, il semble peu probable qu'une décision prise par le Ministre de ne pas autoriser les poursuites soit contestée en appel (par un procureur), en admettant

même que cette possibilité soit accordée par la loi. Quoi qu'il en soit, avant la décision d'autorisation, le cas est examiné et l'examen est discrétionnaire. L'EEG est donc convaincue que l'implication du pouvoir exécutif à ce stade devrait être écartée (même si ces décisions sont susceptibles d'appel) pour éviter toute atteinte inutile à l'indépendance de la justice. Par conséquent, **le GRECO recommande de transférer au pouvoir judiciaire (à un jury de juges de haut rang du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) par exemple) le pouvoir d'autoriser la levée de l'immunité fonctionnelle des juges et des procureurs, qui est actuellement dévolu au ministre de la Justice, et de clarifier la législation dans ce sens.**

Conseils, formation et sensibilisation

195. L'Académie de justice a été créée en 2003 par la loi n° 4954 en tant qu'organe autonome. Elle est chargée de mener les programmes de sensibilisation et de formation destinés aux futurs juges et procureurs ainsi qu'aux juges et procureurs en poste. Cette institution délivre aussi des certificats aux juges et procureurs ayant suivi une formation préprofessionnelle ou professionnelle. Elle organise des formations continues, des programmes de spécialisation dans certains domaines, des séminaires, des symposiums, des conférences et d'autres activités analogues.

196. L'article 4 de la loi n° 4954 dispose que l'Académie est affiliée au ministère de la Justice et que (depuis les modifications apportées en 2014) son président est élu par le Gouvernement parmi trois candidats désignés par le ministre de la Justice (article 9). De plus, le ministère de la Justice est bien représenté à l'Assemblée générale (article 12) ainsi qu'au Conseil exécutif (article 15) de l'Académie. L'EEG s'inquiète des liens étroits qui existent entre les autorités de l'exécutif et tous les organes décisionnaires de l'Académie. A son avis, il serait préférable que celle-ci soit vue comme un bras de l'appareil judiciaire et que le ministère intervienne le moins possible, voire pas du tout, dans les affaires administratives.³⁰ L'EEG est parfaitement au fait de la loi n° 4954, qui dispose, en son article 6, que dans l'accomplissement de sa mission, l'Académie de justice doit coopérer avec les cours suprêmes, le CSM, les facultés de droit, le barreau, etc., ce qui est une bonne chose. Cela étant, cette coopération n'est pas décrite en détail dans la législation et semble extrêmement faible en comparaison de l'ingérence du ministère dans les diverses instances de l'Académie, y compris celles qui élaborent les programmes de formation. Les modifications législatives apportées en 2014 ont encore renforcé cette domination ; en effet, le processus électoral a été modifié de sorte que la nomination de la direction de l'Académie est désormais du ressort du ministère de la Justice et du Gouvernement. L'EEG est préoccupée par ce développement, qu'elle interprète, dans un contexte plus large, comme une plus grande influence du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire. L'EEG reconnaît que l'Académie de justice de Turquie joue un rôle important dans la sensibilisation, l'information et l'évaluation des nouveaux juges/procureurs. Dans un tel système, il semblerait particulièrement important de ne pas donner l'impression que la formation judiciaire est fortement influencée et contrôlée par le pouvoir exécutif. Par conséquent, **le GRECO recommande de réexaminer les liens organisationnels entre les autorités de l'exécutif et l'Académie de justice pour faire en sorte de renforcer le pouvoir judiciaire en tant que principal interlocuteur de l'Académie.**

197. Une formation préparatoire de deux ans, organisée par un service spécialisé, est dispensée aux futurs juges et procureurs à l'Académie de justice; elle est accompagnée de stages dans des tribunaux. L'EEG a été informée que cette formation comprend un cours de déontologie judiciaire (8 heures), et qu'elle donne aussi des informations sur la Constitution turque, la législation et les instruments internationaux tels que les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire (juges) et les Lignes directrices de Budapest (procureurs).

³⁰ Voir l'Avis du CCJE n° 4, chapitre II.

198. Une formation continue est organisée par un service spécialisé depuis 2014. Chaque année, l'Académie décide de son offre de cours, laquelle est publiée sur son site internet et par le CSM. En principe, cette formation est facultative et c'est le CSM (Première Chambre) qui accorde à chaque juge/procureur l'autorisation d'y assister. Certaines formations sont obligatoires, par exemple celles qui concernent un ensemble complet de lois nouvellement adoptées. Les autorités ont mentionné les événements suivants relatifs à l'éthique qui ont été organisés dans le cadre de la formation: 1) un symposium sur l'éthique judiciaire à destination des juges et des procureurs exerçant dans des instances judiciaires supérieures et des tribunaux de première instance s'est tenu les 15 et 16 novembre 2012, sous la direction du CSM et en coopération avec le Conseil de l'Europe, 2) un séminaire de sensibilisation a été organisé en 2013 par l'Académie de justice sur « Les crimes résultant de la corruption », et 3) un séminaire de sensibilisation intitulé « Ethique professionnelle » a été organisé du 8 au 10 décembre 2014, également par l'Académie de justice.

199. En ce qui concerne les conseils apportés aux juges et aux procureurs, les autorités signalent que pour mieux faire connaître la conduite et l'éthique judiciaires, les décisions disciplinaires pour violations commises par des juges ou des procureurs sont publiées sur le site web de l'institution après avoir été anonymisées et sans restriction d'accès.

200. L'EEG reconnaît que l'Académie de justice est une institution importante de la Turquie et que son rôle principal consiste à former les nouvelles recrues du pouvoir judiciaire. Apparemment, les programmes de formation préparatoire sont étoffés et contiennent des cours permanents (éthique judiciaire, etc.) auxquels tous les étudiants (candidats) doivent assister et qui font l'objet d'un examen. Ce fait mérite d'être salué. Cela dit, l'EEG estime que l'offre de formation continue devrait être élargie en y incluant des cours de ce type. Les autorités ont simplement mentionné quelques séminaires en nombre limité, ce qui, pour l'EEG, n'est pas suffisant. Le besoin de formations plus régulières adaptées aux besoins spécifiques des juges et des procureurs se fera aussi ressentir une fois les nouveaux Codes d'éthique élaborés (comme cela a été recommandé aux paragraphes 162 et 230 respectivement). Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande d'étoffer la formation continue spéciale élaborée pour les juges et les procureurs en y incluant des formations régulières sur la prévention de la corruption et l'éthique judiciaire, conformément aux normes et codes d'éthique à élaborer pour ces deux professions distinctes.**

201. L'EEG a également relevé qu'il est nécessaire de mettre en place un mécanisme (dont la forme reste à définir) destiné aux juges qui doivent affronter certaines situations comme les conflits d'intérêts. La mise en ligne d'un résumé des mesures disciplinaires est une bonne initiative, mais il pourrait y avoir un grand intérêt dans la mise en place d'un système permettant aux juges de demander conseil sur divers sujets (conduite à tenir, interprétation des normes éthiques, etc.). Ce type de système serait particulièrement utile aux juges, car la plupart d'entre eux siègent seuls dans leur tribunal (contrairement aux procureurs, qui sont organisés selon une hiérarchie, avec, à sa tête, un procureur général). **Le GRECO recommande de mettre en place un mécanisme destiné à fournir aux juges, dans l'exercice de leurs fonctions, des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité.**

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

202. En Turquie, aussi bien dans la Constitution que dans la législation, les règles qui régissent le parquet et les procureurs sont, dans une large mesure, les mêmes que celles qui s'appliquent aux tribunaux et aux juges, et, à bien des égards, procureurs et juges appartiennent au même « corps » professionnel. *Pour éviter les redites, le présent chapitre (chapitre V) renvoie donc régulièrement au chapitre IV.*

203. La structure du parquet suit celle des tribunaux. L'article 16 de la loi sur l'établissement, les fonctions et les compétences des tribunaux de première instance et des cours d'appel régionales en matière civile (n° 5235) définit la structure du parquet ; dans chaque province ou arrondissement qui dispose d'une structure judiciaire, un bureau du procureur général portant le nom de la ville ou de l'arrondissement est mis en place. Chaque bureau est doté d'un procureur général et d'un nombre de procureurs qui est fonction de sa taille. De plus, un ou plusieurs substituts du procureur général sont nommés si besoin. Dans ce système de parquet décentralisé, les procureurs sont comptables de leurs actes envers le pouvoir judiciaire central, en l'occurrence le CSM et le ministère de la Justice.

204. En outre, les bureaux du procureur général en matière civile se trouvent au même niveau que les instances judiciaires supérieures que sont la Cour de cassation (loi n° 2797, article 6), le Conseil d'Etat (loi n° 2575 relative au Conseil d'Etat, article 60), la Cour des comptes (loi n° 6085 relative à la Cour des comptes, article 18) et les cours d'appel régionales (loi n° 5235, article 30). Il n'y a pas de bureau du procureur général à la Cour constitutionnelle. Cela étant, l'article 57, paragraphe 5, de la loi n° 6216 relative à l'établissement de la Cour constitutionnelle et aux règles de procédure de cette juridiction dispose que le procureur général de la Cour de cassation ou son substitut assume les fonctions de procureur lors des procès instruits par la Cour constitutionnelle agissant au titre de cour suprême.

205. L'article 3, paragraphe 1, alinéa *b*, de la loi LJP classe les procureurs comme suit : procureurs généraux de province ou d'arrondissement, substituts d'un procureur général, procureurs, procureurs de la Cour de cassation, procureurs exerçant un poste administratif dans les agences centrales, affiliées et associées du ministère de la Justice en matière civile, procureurs du Conseil d'Etat et procureurs exerçant un poste administratif dans les agences centrales, affiliées et associées du ministère de la Justice en matière administrative.

206. Les procureurs exercent des fonctions judiciaires et administratives. Principales fonctions judiciaires : conduire des procédures d'enquête faisant suite à l'examen de signalements et de plaintes pour infraction (article 160 du Code de procédure pénale), intenter un procès au pénal lorsqu'il existe des éléments suffisants permettant de soupçonner la commission d'une infraction pénale ou, dans le cas contraire, classer l'affaire sans suite (article 172 du Code de procédure pénale), représenter l'accusation et activer les voies de recours juridiques dans le contexte des affaires pendantes devant les cours d'assises (articles 18/3, 19/3 et 20/1 du Code pénal), intenter certains procès au civil et rechercher des voies de recours juridiques pour faire appel des conclusions de ces procès, conduire les recherches de preuves pendant les procédures pénales ; recourir aux mesures de protection nécessaires et saisir le tribunal pour obtenir l'approbation lorsqu'elle est due, et conduire les procédures d'exécution des jugements. Principales fonctions administratives : tenir lieu d'agent autorisé en ce qui concerne les fonds réservés aux dépenses d'organisation du ministère de la Justice, superviser les chambres de justice, gérer et contrôler les prisons et les centres de rétention, prendre les précautions nécessaires pour maintenir en état les bâtiments, les logements, les véhicules et les équipements réservés aux services judiciaires et superviser les notaires.

207. L'article 140 de la Constitution dispose que les procureurs, comme les juges, exercent dans l'ordre administratif et dans l'ordre civil en qualité de procureurs professionnels. Cela dit, les procureurs ne relèvent pas des mêmes dispositions fondamentales en matière d'indépendance que celles qui s'appliquent aux juges aux termes de l'article 138, ni en ce qui concerne l'exercice de leurs fonctions au titre de l'article 140, paragraphe 2, de la Constitution. En vertu de l'article 139 de la Constitution, les procureurs sont irrévocables et ne peuvent, sauf consentement de leur part, être mis à la retraite avant l'âge fixé par la Constitution; ils ne peuvent pas être privés de leurs traitements, indemnités et autres droits relevant de leur statut, même pour cause de suppression d'un tribunal ou d'un poste. Conformément à l'article 140, paragraphe 3, de la Constitution, les qualifications des juges et procureurs, leur nomination, leurs droits et devoirs, leurs traitements et indemnités, leur avancement, leur mutation – à titre temporaire ou définitif – quant au lieu ou à la fonction, l'ouverture de procédures disciplinaires à leur encontre et l'imposition de sanctions disciplinaires, la conduite d'enquêtes les concernant et la décision éventuelle d'engager contre eux des poursuites pour infraction relative à leurs fonctions ou commise dans l'exercice de celles-ci, leur condamnation pour infraction ou incompétence nécessitant leur révocation, leur formation continue et les autres questions relatives à leur situation personnelle sont réglementés par la loi, conformément aux principes d'indépendance des tribunaux et d'immovibilité des juges.

208. Par ailleurs, il est indiqué à l'article 44 de la loi LJP que les procureurs (et les juges) sont irrévocables, qu'ils ne peuvent pas être privés de leur traitement, avantages et autres droits personnels ni être contraints à la retraite avant 65 ans même si un tribunal ou un poste est supprimé, et que les exceptions définies dans la législation concernent exclusivement ceux qui ont été condamnés pour une infraction nécessitant leur révocation, ceux pour lesquels l'incapacité d'exercer la fonction de procureur (juge) en raison de problèmes de santé a été établie, et ceux qui sont devenus inadaptés au métier de procureur (juge). Les procureurs sont donc, comme les juges, protégés du pouvoir exécutif, et ce pour s'assurer qu'ils sont en mesure d'exercer dûment leurs fonctions sans être soumis à une forme d'influence, quelle qu'elle soit.

209. La loi LJP dispose que le ministre de la Justice est habilité à contrôler les procureurs (et les juges) sauf en ce qui concerne des obligations relevant de leurs fonctions judiciaires (article 5, paragraphe 1) et que les procureurs (comme les juges) relèvent du ministère de la Justice en ce qui concerne leurs fonctions administratives (article 5, paragraphe 4).

210. Les autorités signalent que le ministre de la Justice pouvait autrefois ouvrir une enquête à l'encontre des procureurs en vertu du Code de procédure pénale, mais que cette possibilité a été supprimée en 2004. Cela étant, l'autorisation du ministre d'enquêter sur certaines infractions commises à l'étranger demeure.

211. En vertu de l'article 5 de la loi LJP, les procureurs généraux des cours d'assises ont autorité pour exercer une supervision et un contrôle judiciaires sur les procureurs centraux et sur les procureurs généraux et procureurs des arrondissements affiliés. Cette compétence est rappelée à l'article 18 de la loi n° 5235, dans lequel il est précisé que le procureur général représente le ministère public. Ce même article dispose que les procureurs généraux sont chargés, entre autres, de veiller au fonctionnement efficace, cohérent et coordonné de leur bureau et de diriger la répartition du travail. Aux termes de l'article 19 de la loi n° 5235, les substituts du procureur général examinent les procédures des procureurs liées aux fonctions administratives et judiciaires et informent le procureur général du résultat de cet examen ; l'article 20 dispose que les procureurs doivent accomplir les tâches judiciaires et administratives assignées par le procureur général. Les procureurs généraux peuvent examiner et évaluer les décisions rendues par les procureurs de ne pas mettre en examen ou de ne pas poursuivre, renvoyer le dossier

d'enquête au procureur compétent pour correction des erreurs juridiques, prendre le relais de l'enquête dans la même juridiction ou la transférer à un autre procureur. Le procureur général, en sa qualité de représentant du ministère public, exerce son pouvoir, notamment de supervision et de contrôle, conformément à la législation.

212. En cas de divergence entre le procureur général et le procureur en ce qui concerne la procédure judiciaire liée à une enquête, le procureur d'échelon inférieur peut se ranger à l'avis du procureur général sur la gestion d'une affaire, revoir son appréciation et conclure l'enquête conformément aux justifications juridiques avancées par ce dernier. S'il n'est pas d'accord avec le procureur général, il peut lui demander de se charger personnellement de l'enquête ou solliciter le transfert de celle-ci à un autre procureur.

213. Le ministère public turc emploie au total 4 903 procureurs (94% d'hommes et 6% de femmes).

Organes d'autorégulation de la magistrature

214. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est établi en vertu de l'article 159 de la Constitution, qui définit ses principales fonctions : nommer, muter et promouvoir les procureurs (et les juges), contrôler que les procureurs (et les juges) exercent leurs fonctions conformément au cadre normatif, et traiter les affaires et les sanctions disciplinaires ainsi que les infractions commises par les procureurs (et les juges) dans l'exercice de leurs fonctions ou en rapport avec elles. L'établissement, les fonctions et les compétences, les méthodes de travail et les principes du CSM sont régis par la loi LCSM. Les fonctions et les constats concernant cette instance et de ses trois chambres sont décrites en détail au chapitre IV, « Prévention de la corruption des juges » (paragraphe 111 à 126).

215. L'EEG rappelle l'avis et la recommandation qu'elle a formulés au chapitre IV (à propos des juges) en ce qui concerne la place accordée au ministère de la Justice dans la structure organisationnelle et dans les travaux du CSM au regard de l'indépendance de la justice. Elle insiste sur le fait que l'indépendance des procureurs – caractéristique essentielle à l'Etat du droit – doit être garantie de la même façon que celle des juges³¹, en particulier dans un système où le ministère public est intégré à l'appareil judiciaire. Les recommandations figurant au paragraphe 127 s'appliquent donc aussi bien aux juges qu'aux procureurs.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

216. Le système de recrutement des procureurs est identique à celui des juges : en fait, les candidats à une carrière dans la justice sont recrutés indifféremment pour l'un ou l'autre de ces métiers, et ce n'est qu'à un stade ultérieur qu'il est décidé s'ils seront juges ou procureurs. Le processus de recrutement est décrit au chapitre IV (paragraphe 128 à 132).

217. Etant donné que les procureurs font partie du système judiciaire sur un pied d'égalité avec les juges, l'EEG renvoie aux détails, aux raisonnements et à la recommandation figurant au chapitre IV (paragraphe 133), ainsi qu'à l'avis de 2014 du Conseil consultatif de procureurs européens, qui, entre autres, souligne que les missions de juge et de procureur étant proches et complémentaires, les exigences concernant leur recrutement sont analogues.

218. En ce qui concerne les contrôles d'intégrité des procureurs candidats, l'EEG renvoie aux mêmes détails, raisonnements et recommandation que ceux concernant les

³¹ Voir notamment l'Avis n° 9 (2014) du CCPE.

juges (chapitre IV, paragraphe 134), car, ici encore, la situation de ces deux catégories d'agents publics est exactement la même.

219. La carrière des procureurs est très comparable à celle des juges : elle obéit à un système de catégories, grades et échelons. En matière de promotions, les règles qui s'appliquent aux procureurs et aux juges sont identiques dans une large mesure, et, comme dans le cas des juges, l'EEG estime que les évaluations jouent un rôle majeur dans le processus de promotion des procureurs. Elle renvoie donc à la description, aux appréciations et à la recommandation figurant au chapitre IV (paragraphe 136 à 140).

220. De même, en matière de mobilité, les mêmes règles s'appliquent aux juges et aux procureurs ; la justice turque a mis en place un système de rotation des procureurs. En vertu de la loi relative à la réglementation de la nomination et de la mutation des juges et des procureurs, les lieux d'affectation des procureurs sont répartis en cinq zones géographiques dans lesquelles ceux-ci doivent exercer pendant un certain temps. En outre, il existe un grand nombre de motifs pouvant justifier leur mutation. Les détails du système, son évaluation et la recommandation formulée par l'EEG s'appliquent aussi bien aux juges qu'aux procureurs (voir le chapitre IV, paragraphes 141 à 146).

221. En ce qui concerne les traitements et avantages des procureurs, les autorités renvoient à l'article 128 de la Constitution, qui dispose que les salaires et les indemnités de tous les fonctionnaires sont réglementés par la loi. A cet égard, les dispositions concernant les droits financiers des procureurs (qui sont les mêmes que ceux des juges) figurent à l'article 102 et suivants de la loi LJP. Voir le chapitre IV (paragraphe 147 à 149) pour une description plus détaillée.

222. Un procureur perçoit, en début de carrière, outre son traitement de référence, une indemnité judiciaire annuelle et un complément de rémunération annuel, ce qui porte au total son traitement annuel brut à 76 044,12 TL (22 300 EUR). Le procureur général de la Cour de cassation reçoit un traitement brut annuel de 162 080,16 TL (47 560 EUR).

Gestion des affaires et procédure

223. Les autorités ont signalé que le système de répartition des affaires au sein du bureau du procureur de première instance a été modifié en 2014, conformément à la décision n° 752 prise le 10 septembre 2013 par le Conseil supérieur de la magistrature. En particulier, un système automatique a été mis en place et intégré dans le Projet de réseau judiciaire national (UYAP) en vue d'attribuer aléatoirement les dossiers d'instruction aux différents procureurs. Avant la mise en place de ce logiciel, les procureurs généraux étaient chargés de répartir le travail parmi les procureurs, dans le cadre de leur mission de supervision et de contrôle.

224. Depuis la mise en place de ce nouveau logiciel, le système UYAP distribue automatiquement les dossiers d'instruction aux procureurs désignés par les procureurs généraux pour mener les enquêtes. Avant la distribution des dossiers, le système évalue plusieurs critères, notamment le nombre de parties, la gravité de l'infraction, la nécessité de mener l'enquête en suivant des procédures spéciales, les suspects appréhendés, etc. De cette façon, le système est censé garantir que la charge de travail du bureau du procureur général est répartie équitablement, et ce conformément aux informations fournies et selon un système de points déterminé à l'avance. Le bureau du procureur de la Cour de cassation et celui du Conseil d'Etat disposent aussi d'un logiciel intégré au système d'information UYAP, ce qui permet de répartir automatiquement les dossiers parmi les procureurs, selon le même principe.

225. Cela dit, l'EEG a été informée que les procureurs généraux sont habilités à confier une affaire à un procureur particulier qu'ils jugent apte à la tâche ou de reprendre à leur compte un dossier d'instruction dans le cadre de leur mission de supervision et de

contrôle (article 5 de la loi LCP). Ils peuvent aussi modifier la répartition du travail parmi les procureurs ou dessaisir un procureur d'une enquête et la transférer à un autre. L'EEG a appris que ce pouvoir peut être exercé lorsque le supérieur estime que le procureur n'applique pas correctement la législation, qu'il retarde l'enquête, etc. Le procureur général peut aussi confier l'affaire à un autre procureur ou s'en charger lui-même. L'existence d'une procédure disciplinaire en cours contre le procureur chargé de l'affaire est un autre motif de dessaisissement. L'EEG a cru comprendre que le transfert d'une affaire d'un procureur à un autre serait consigné dans le système informatique UYAP.

226. L'EEG salue la mise en place et l'utilisation, en règle générale, d'un système de répartition aléatoire des affaires entre procureurs ainsi que le logiciel développé à cette fin. Si L'EEG n'a pas eu vent de réserves concernant ce système à proprement parler, elle constate néanmoins que malgré la répartition automatique, les procureurs généraux sont toujours autorisés à confier certaines affaires à des procureurs qu'ils jugent particulièrement aptes. De plus, ils peuvent aussi réassigner une affaire ou s'en charger eux-mêmes lorsque cela est jugé nécessaire. L'EEG estime que ces pouvoirs sont logiques et acceptables dans une structure hiérarchique où le procureur général exerce des fonctions de supervision et de contrôle. Cela étant, les décisions découlant des pouvoirs en question devraient être encadrées par des critères stricts et justifiées par écrit afin d'éviter les décisions arbitraires³². Par conséquent, **le GRECO recommande d'encadrer les décisions de dessaisissement de procureurs de rang inférieur par des critères prédéfinis et de justifier ces décisions par écrit.**

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

227. Comme dans le cas des juges, les principes fondamentaux relatifs à l'éthique et à la conduite des procureurs sont énoncés dans la Constitution (articles 138 et 140) et la législation, en particulier la loi LJP, la loi LCSM et la loi sur la déclaration des biens et la lutte contre les pots-de-vin et la corruption. Les autorités mentionnent aussi les Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public («les Lignes directrices de Budapest»)³³, adoptées par le CSM et donc applicables en Turquie.

228. Comme indiqué à propos des juges au chapitre IV, le cadre juridique définit un ensemble de principes fondamentaux qui s'appliquent aux procureurs comme aux juges dans l'exercice de leurs fonctions. Cela étant, ces principes sont disséminés dans diverses dispositions et ne prennent pas en compte de façon suffisante et cohérente les conflits d'intérêts ni les risques de corruption. En particulier, ils ne donnent pas de définition générale des conflits d'intérêts. Si l'adoption des Principes de Budapest par le CSM est une bonne chose, il convient néanmoins de noter que ces normes internationales n'ont pas été adaptées à la situation spécifique de la Turquie. L'EEG a été informée qu'un projet « Renforcer l'éthique judiciaire en Turquie » a été entamé par la Turquie et l'Union européenne dans le cadre de l'IAP (instrument d'aide de préadhésion). Les partenaires à ce projet sont le CSM et l'Académie de justice turcs. Le GRECO se félicite de cette initiative, qu'il serait préférable de mener à la lumière du présent rapport.

229. L'EEG estime qu'il est nécessaire d'édicter un ensemble de règles de conduite professionnelles et personnelles propres aux procureurs afin de définir clairement les normes d'intégrité et de conduite qu'ils doivent respecter et de les aider à s'y conformer et à informer le public du comportement qu'il est en droit d'attendre d'eux. De plus, l'EEG considère que ces règles éthiques doivent être adaptées à la situation particulière de chaque pays pour que les personnes concernées se les approprient. Par ailleurs, les autorités turques devraient définir la notion de conflits d'intérêts, en faisant si possible référence à des exemples pratiques, étant donné qu'un code de ce type peut aller au-

³² Voir Commission de Venise, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public*, CDL-AD(2010)040, paragraphes 58 à 60.

³³ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE_2005_05LignesDirectrices_fr.pdf

delà de la législation. Un code ne saurait être élaboré sans la participation active des procureurs pour qu'il réponde aux spécificités de cette profession. Il doit en outre être un « instrument vivant », c'est-à-dire capable d'évoluer au fil du temps, s'il y a lieu. Par ailleurs, le code d'éthique devrait aussi être un excellent outil de formation des procureurs aux problèmes éthiques (formation initiale et formation continue). A cet égard, l'EEG souhaite insister sur la nécessité d'adapter ce code à la profession de procureur, qui est assez différente des autres, y compris de celle de juge.

230. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) d'élaborer un code d'éthique pour les fonctions propres aux procureurs, comprenant des exemples concrets qui fournissent des éléments d'orientation notamment en matière de conflits d'intérêts et d'autres aspects touchant à l'intégrité (cadeaux, récusation, contacts avec les tiers, communication d'informations confidentielles, etc.) et ii) de faire en sorte que ce code soit accessible au public et soit utilisé dans les formations des procureurs de toutes catégories.**

Interdictions ou limitations de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions

231. En ce qui concerne les incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions, l'EEG note que les mêmes règles s'appliquent aux procureurs et aux juges, comme décrit au chapitre IV (paragraphe 164 à 167).

Récusation et retrait

232. Contrairement aux juges, les procureurs turcs ne sont pas liés à une réglementation en matière de récusation. Autrement dit, aucune obligation légale ne les oblige à déclarer un intérêt qu'ils pourraient avoir dans une affaire qu'ils instruisent ni à se retirer de l'affaire.

233. Les autorités expliquent que l'absence de règles de récusation applicables aux procureurs est liée aux obligations spécifiques de cette profession. Dans l'exercice de leurs fonctions, les procureurs agissent « au nom de la société » et sont tenus de rassembler tous les éléments de preuve favorables et défavorables au prévenu en toute objectivité. De plus, en vertu du principe d'indivisibilité du ministère public, tout procureur peut accomplir les missions qui relèvent de la compétence du bureau dont il dépend, pendant l'enquête et pendant le procès. Cela dit, si le procureur général a connaissance d'un conflit d'intérêts touchant un procureur qu'il supervise, il peut confier l'affaire à un autre procureur ou s'en charger lui-même.

234. L'EEG n'accepte pas l'explication donnée par les autorités pour justifier l'absence de règles explicites de récusation en ce qui concerne les procureurs, quel que soit le stade de la procédure de justice pénale. Si l'EEG est convaincue que dans la pratique, les procureurs peuvent faire part d'éventuels conflits d'intérêts et que les affaires concernées peuvent être transférées, elle déplore et critique l'absence de règles ou de lignes directrices à l'attention des procureurs afin qu'ils signalent ces situations de conflits d'intérêts (conflits d'intérêts personnels, financiers, etc.) et qu'ils soient dessaisis d'une affaire dans ces situations. L'EEG estime que cette exigence de prééminence du droit est d'égale importance pour les juges et pour les procureurs et que les situations de conflits d'intérêts devraient être clairement réglementées tant dans la législation que dans des codes d'éthique. Cela étant, compte tenu de la structure hiérarchique du ministère public en Turquie, la décision de retrait d'une affaire peut devoir être prise par un procureur de rang supérieur. Par conséquent, **le GRECO recommande i) d'élaborer des règles / lignes directrices claires de récusation en ce qui concerne les procureurs, y**

compris l'obligation de signaler ce type de situations au sein de la structure hiérarchique du ministère public et ii) de veiller à ce que des mesures soient appliquées lorsqu'un procureur ne respecte pas ces normes.

Cadeaux

235. En ce qui concerne la réglementation relative aux cadeaux, les règles qui s'appliquent aux procureurs sont les mêmes que celles décrites à propos des juges au chapitre IV (paragraphe 169-172).

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

236. En ce qui concerne la réglementation relative aux contacts avec les tiers et aux informations confidentielles, les règles qui s'appliquent aux procureurs sont les mêmes que celles décrites à propos des juges (paragraphe 173-176). Outre les dispositions applicables aux agents publics et aux juges, en vertu de la loi n° 5271, les procureurs ne sont pas autorisés à utiliser les renseignements qui proviennent de l'enregistrement d'échanges effectués via des systèmes de télécommunication, d'enquêteurs infiltrés ou de la surveillance, par des moyens techniques, à des fins autres que l'enquête ou l'action pénale dont ils ont la charge. Si les situations exposées dans cette loi se produisent, les renseignements obtenus sont détruits dans un délai spécifié par la loi et sous le contrôle du procureur.

237. L'EEG tire la même conclusion que celle concernant les juges, à savoir que les règles relatives aux contacts avec les tiers pourraient très bien être étoffées dans un code d'éthique expressément destiné aux procureurs. Une recommandation à cet effet a été intégrée au paragraphe 230.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

238. A l'instar des juges et des autres agents publics, les procureurs sont tenus de déclarer leur patrimoine en vertu de la loi n° 3628 sur la déclaration des biens et la lutte contre les pots-de-vin et la corruption, y compris le patrimoine de leur conjoint(e) et des enfants dont ils ont la charge. L'EEG renvoie à la description détaillée de ce mécanisme figurant au chapitre IV (paragraphe 177-179).

Contrôle et mise en vigueur

239. S'agissant des procédures non pénales (procédures disciplinaires) et des procédures pénales, les mêmes règles s'appliquent aux juges et aux procureurs. L'EEG renvoie donc aux détails, à l'appréciation et aux recommandations figurant au chapitre IV (paragraphe 180-194).

Conseils, formation et sensibilisation

240. L'Académie de justice (loi n° 4954) est chargée de conduire les programmes de sensibilisation destinés aux juges et aux procureurs. La description de cette institution, sa mission de sensibilisation et de formation, son évaluation et les recommandations afférentes figurant au chapitre IV, paragraphes 195 à 200, s'appliquent aussi aux procureurs ; en plus, les formations doivent être adaptées aux besoins spécifiques des procureurs, s'il y a lieu.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

241. Au vu des constats exposés dans le présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Turquie :

Concernant les parlementaires

- i. **améliorer la transparence du processus législatif i) en développant davantage les règles sur les consultations publiques, en ce qui concerne les groupes de la société civile et les citoyens ; et ii) en veillant à ce que les projets de loi soient présentés sous une forme raisonnable (par exemple, en évitant le traitement par « paquet » unique d'un grand nombre de propositions de loi sans lien entre elles) et dans des délais permettant l'organisation de véritables consultations publiques et de débats parlementaires (paragraphe 46) ;**
- ii. **que soit adopté un code d'éthique ou de conduite à l'usage des députés, lequel devra traiter diverses situations de conflit d'intérêts (cadeaux et autres avantages, activités accessoires, situations dans la période suivant la cessation des fonctions, contacts avec les tiers dont les représentants de groupes d'intérêt etc.) (paragraphe 57) ;**
- iii. **introduire, à l'intention des députés, une obligation de divulgation *ad hoc* en cas de survenance de conflits d'intérêts personnels durant les travaux parlementaires et d'élaborer des règles pour traiter de telles situations (paragraphe 60) ;**
- iv. **passer en revue les activités accessoires qui sont incompatibles avec les obligations et fonctions des députés et de mettre en place une législation complète et applicable pour remédier à tous conflits d'intérêts résultant de ce type d'activités (paragraphe 65) ;**
- v. **i) adjoindre au principe de déclaration de patrimoine des députés un système de vérification de l'exactitude et de la véracité des déclarations, ainsi que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction aux règles ; et ii) rendre le contenu de ces déclarations librement accessibles au public sans délai après leur dépôt (étant entendu que cette obligation ne s'appliquerait pas nécessairement aux informations concernant les conjoints et les membres de famille à charge) (paragraphe 77) ;**
- vi. **que des mesures déterminées soient prises pour garantir que les procédures de levée de l'immunité des parlementaires soient traitées de manière prioritaire et ne fassent pas obstacle aux enquêtes pénales concernant des parlementaires suspectés d'avoir commis des délits de corruption (paragraphe 85) ;**
- vii. **aux autorités parlementaires (i) de mettre en place, pour les députés, des formations initiales et continues sur la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et la conduite éthique, et (ii) de mettre sur pied un mécanisme confidentiel chargé de fournir des conseils sur des questions de déontologie et dans l'éventualité d'un conflit d'intérêts lié aux fonctions et aux obligations des députés (paragraphe 94) ;**

Concernant les juges et/ou les procureurs

- viii. **prendre des mesures déterminantes pour renforcer l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) compte tenu des menaces potentielles que le pouvoir exécutif et l'influence politique font peser sur l'indépendance de cet organe** (paragraphe 127) ;
- ix. **que la participation et la responsabilité du pouvoir judiciaire concernant le processus de sélection et de recrutement des candidats à la fonction de juges/procureurs soient considérablement renforcées** (paragraphe 133) ;
- x. **que tous les candidats à des fonctions judiciaires soient soumis à des contrôles concernant leur comportement éthique et leur intégrité, basés sur des critères précis et objectifs accessibles au public et conformément aux normes européennes** (paragraphe 134) ;
- xi. **faire en sorte que les évaluations des juges/procureurs concernant leur conduite éthique et leur intégrité soient guidées par des critères précis et objectifs librement accessibles au public et conformes aux normes européennes** (paragraphe 140) ;
- xii. **i) renforcer considérablement l'inamovibilité des personnes exerçant des fonctions judiciaires en limitant les possibilités de mutation des juges/procureurs contre leur gré et de faire en sorte que ces procédures soient guidées par des critères objectifs et soumises à un mécanisme de contrôle (appel), et ii) abolir le pouvoir du ministère de la Justice d'intervenir dans le processus concernant les affectations temporaires** (paragraphe 146) ;
- xiii. **i) élaborer un code d'éthique pour les fonctions propres aux juges, comprenant des exemples concrets qui fournissent des éléments d'orientation en matière de conflits d'intérêts et d'autres aspects touchant à l'intégrité (cadeaux, récusation, contacts avec les tiers, communication d'informations confidentielles, etc.) et ii) rendre ce code accessible au public et de l'utiliser dans les formations des juges de toutes catégories** (paragraphe 162) ;
- xiv. **faire en sorte que - lors de leur nomination - les juges soient tenus de prêter serment pour manifester leur adhésion aux principes fondamentaux de l'indépendance et de l'impartialité de la justice lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions judiciaires** (paragraphe 163) ;
- xv. **i) que le système des procédures disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs soit soumis à une évaluation en profondeur en vue d'établir un processus guidé par des critères objectifs sans influence indue de la part du pouvoir exécutif et que (ii) et que ce processus, ces mesures et ces sanctions fassent l'objet d'un contrôle par les autorités judiciaires** (paragraphe 188) ;

- xvi. **transférer au pouvoir judiciaire (à un jury de juges de haut rang du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) par exemple) le pouvoir d'autoriser la levée de l'immunité fonctionnelle des juges et des procureurs, qui est actuellement dévolu au ministre de la Justice, et de clarifier la législation dans ce sens** (paragraphe 194) ;
- xvii. **réexaminer les liens organisationnels entre les autorités de l'exécutif et l'Académie de justice pour faire en sorte de renforcer le pouvoir judiciaire en tant que principal interlocuteur de l'Académie** (paragraphe 196) ;
- xviii. **étouffer la formation continue spéciale élaborée pour les juges et les procureurs en y incluant des formations régulières sur la prévention de la corruption et l'éthique judiciaire, conformément aux normes et codes d'éthique à élaborer pour ces deux professions distinctes** (paragraphe 200) ;
- xix. **mettre en place un mécanisme destiné à fournir aux juges, dans l'exercice de leurs fonctions, des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité** (paragraphe 201) ;
- xx. **encadrer les décisions de dessaisissement de procureurs de rang inférieur par des critères prédéfinis et de justifier ces décisions par écrit** (paragraphe 226) ;
- xxi. **i) élaborer un code d'éthique pour les fonctions propres aux procureurs, comprenant des exemples concrets qui fournissent des éléments d'orientation notamment en matière de conflits d'intérêts et d'autres aspects touchant à l'intégrité (cadeaux, récusation, contacts avec les tiers, communication d'informations confidentielles, etc.) et ii) faire en sorte que ce code soit accessible au public et soit utilisé dans les formations des procureurs de toutes catégories** (paragraphe 230) ;
- xxii. **i) élaborer des règles / lignes directrices claires de récusation en ce qui concerne les procureurs, y compris l'obligation de signaler ce type de situations au sein de la structure hiérarchique du ministère public et ii) veiller à ce que des mesures soient appliquées lorsqu'un procureur ne respecte pas ces normes** (paragraphe 234).

242. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de la Turquie à soumettre d'ici le 30 avril 2017 un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées. Ces mesures seront évaluées par le GRECO par le biais de sa procédure de conformité spécifique.

243. Le GRECO invite les autorités de la Turquie à autoriser dans les meilleurs délais la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.

A propos du GRECO

Le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 Etats membres avec les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des Etats qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux Etats membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : www.coe.int/greco.
