



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

RAPPORT DU CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

RÉSUMÉ

**Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité
au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)
et des services répressifs**

TÜRKIYE

www.coe.int/greco



La publication des rapports d'évaluation et de conformité peu après leur adoption est une pratique de longue date parmi les États membres du GRECO. Elle répond à deux objectifs importants : garantir la transparence globale du processus du GRECO et faciliter la mise en œuvre des recommandations au niveau national en sensibilisant l'ensemble de la société aux constatations et conclusions du GRECO.

Le rapport d'évaluation du cinquième cycle sur la Türkiye a été adopté par le GRECO lors de sa 95e réunion plénière (27 novembre – 1 décembre 2023) et les autorités ont été invitées à autoriser, dès que possible, sa publication, à le traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique. Depuis lors, la confidentialité du rapport n'a pas été levée.

Lors de sa 102e réunion plénière (27 mars 2026), le GRECO a décidé que, conformément à l'article 35, paragraphe 2, du Règlement intérieur, et en l'absence d'autorisation des autorités pour publier l'intégralité du rapport, un résumé du rapport serait rendu public dans les six mois suivant son adoption. En conséquence, ce résumé est rendu public le 1 juin 2026.

Le texte suivant contient le résumé exécutif, ainsi que les recommandations et le suivi du Rapport d'évaluation du cinquième cycle concernant la Türkiye ¹.

¹ GrecoEval5Rep(2022)10.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place en Türkiye pour prévenir la corruption parmi les personnes chargées de hautes fonctions exécutives (Président de la République, Vice-Président, Chef de la Direction générale des services administratifs de la Présidence, Conseiller principal et conseillers du Président, ministres, vice-ministres et conseillers ministériels, ci-après : « les PHFE ») et parmi les membres des forces de police et de gendarmerie. Il vise à identifier les lacunes qui restent à combler et les évolutions positives qui doivent se poursuivre, en vue d'aider les autorités turques à accentuer leurs efforts pour prévenir la corruption.

2. Le contexte politique et institutionnel de cette évaluation reflète les amendements constitutionnels introduits en 2018. Ces amendements constitutionnels prévoient un système présidentiel/exécutif fort. Le mécanisme d'équilibrage des pouvoirs en place n'est pas suffisamment solide pour faire face aux pouvoirs accrus du président/de l'exécutif prévus par ces amendements constitutionnels.

3. Le cadre normatif de prévention et de répression de la corruption parmi les PHFE se limite à une série non exhaustive de règles en matière d'intégrité, disséminées dans plusieurs lois. La lutte contre la corruption ne fait pas l'objet d'une stratégie globale assortie d'un plan d'action, et la législation anti-corruption existante est générique et non structurée pour englober pleinement les responsabilités des PHFE et les risques de corruption spécifiques auxquels elles sont exposées. La responsabilité des enquêtes sur la corruption, là où elle existe, est fragmentée et limitée. Des principes de déontologie ont été élaborés en 2005 à l'attention des agents publics, mais ils ne couvrent pas les PHFE au-delà du rang de vice-ministre. Le Conseil de surveillance de l'État, rattaché au Cabinet du Président de la République, peut effectuer des inspections administratives, mais il n'est pas indépendant et ne fonctionne pas avec la transparence nécessaire.

4. Compte tenu des pouvoirs exécutifs des PHFE, ou de leur proximité avec l'exercice de ces pouvoirs, et des risques particuliers de corruption auxquels ces personnes sont exposées, il conviendrait de leur porter une attention particulière en adoptant un document d'orientation spécialement consacré à la Présidence et au Cabinet présidentiel. Afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts au sein de l'exécutif, des contrôles d'intégrité devraient être menés dans le cadre des procédures de nomination. Pour une plus grande transparence et eu égard à leur rôle dans le processus décisionnel, les noms et les domaines de compétence de tous les conseillers du Président de la République et des conseillers ministériels devraient être publiés et facilement accessibles. Plus généralement, des orientations claires sur les conflits d'intérêts et les autres questions d'intégrité devraient être élaborées et intégrées à un Code de conduite des PHFE, assorties d'un solide mécanisme de contrôle et de mise en œuvre. Une sensibilisation et une formation systématiques et régulières concernant ces normes devraient être prévues pour les PHFE. Les contacts entre les PHFE et les lobbyistes et autres tiers cherchant à peser sur les décisions gouvernementales devraient également être réglementés. Enfin, le champ d'action du Comité d'éthique devrait être élargi pour s'étendre à toutes les PHFE. Il convient de renforcer ce Comité et d'en accroître l'indépendance, en particulier en lui octroyant un budget propre et un secrétariat.

5. S'agissant de l'accès à l'information, la législation en matière de liberté d'information devrait être révisée, en portant une attention à l'étendue des exceptions, l'application de ces exceptions dans la pratique et la mise en œuvre de la législation. Un mécanisme effectif de supervision de la mise en œuvre de la législation, doté d'un pouvoir décisionnaire contraignant, devrait être mis en place à cet égard.

6. En outre, les dispositions relatives à l'acceptation des cadeaux devraient être plus précises, et assorties d'un système de déclaration et d'enregistrement des cadeaux reçus par toutes les PHFE en lien avec leurs fonctions. Les restrictions post-fonctions devraient s'appliquer à l'ensemble des PHFE. Étant donné le rôle de ces personnes dans les prises de décisions au sommet de l'exécutif, leurs déclarations de patrimoine devraient être systématiquement examinées, en détail et à intervalles réguliers ; à des fins de responsabilisation et de transparence, toutes les déclarations devraient être mises en ligne et facilement consultables. Enfin, prévenir l'impunité au sommet de l'exécutif en revoyant le système des immunités constituerait une démarche clé pour renforcer la confiance de la population.

7. La police et la gendarmerie dépendent toutes deux du ministère de l'Intérieur et assument les mêmes missions, mais dans des zones géographiques différentes. Bien que ces deux organes relèvent de l'exécutif, il est nécessaire de tracer une limite claire entre les choix de politique publique et leur indépendance opérationnelle. Les nominations aux postes les plus élevés des services répressifs relèvent des seules instances politiques, sans aucune transparence. Par ailleurs, ni la législation, ni la pratique ne prévoient la transparence dans les procédures de promotion. Les services répressifs devant de préférence refléter la société dans son ensemble, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer sensiblement l'équilibre entre les hommes et les femmes dans les forces de police et de gendarmerie.

8. Pour veiller à ce que tous les agents des services répressifs adhèrent à la nécessité de prévenir et de réprimer la corruption et démontrer une tolérance zéro à l'égard de la corruption, il est nécessaire de compléter la législation en adoptant une stratégie spécifique anticorruption. Il convient en outre de rédiger, et de rassembler en un texte unique, des règles de déontologie sur mesure pour chaque branche des services répressifs, en complétant ces règles par des orientations pratiques, des formations, des actions de sensibilisation et la possibilité d'accéder à des conseils confidentiels. La gestion des conflits d'intérêts au sein de la police et de la gendarmerie demande à être renforcée, notamment par l'instauration de mécanismes efficaces de conseil, de suivi et de conformité. Avec ses doublons et son empiement de structures hiérarchiques, le système interne de contrôle des actions des services répressifs est d'une complexité qui pourrait s'avérer contre-productive. Il conviendrait d'établir un mécanisme réellement indépendant de dépôt de plaintes contre la police et la gendarmerie, ainsi qu'une solide politique de protection des lanceurs d'alerte.

RECOMMANDATIONS ET SUIVI

1. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse à la Türkiye les recommandations suivantes :

À l'égard du gouvernement central (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. **d'adopter des règles imposant des contrôles d'intégrité avant la nomination des vice-présidents, ministres, vice-ministres, conseillers ministériels et présidentiels, ainsi que du chef de la Direction générale des services administratifs, afin de détecter et de gérer les éventuels risques de conflits d'intérêts (paragraphe 38) ;**

- ii. que les noms et les domaines de compétence de tous les conseillers du Président de la République et conseillers ministériels soient rendus publics et facilement accessibles (paragraphe 39) ;
- iii. i) qu'une évaluation des risques ciblant spécifiquement les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif, et comportant des mesures particulières pour atténuer les risques identifiés à leur égard, soit effectuée et ii) qu'un plan d'action opérationnel de prévention de la corruption couvrant la Présidence et le Cabinet présidentiel soit adopté sur cette base et rendu public (paragraphe 54) ;
- iv. i) l'adoption et la publication d'un Code de conduite applicable aux personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif (vice-présidents, ministres, vice-ministres, Chef de la Direction générale des services administratifs de la Présidence, conseillers présidentiels et ministériels), afin d'offrir des orientations claires sur les questions d'intégrité (conflits d'intérêts, incompatibilités, cadeaux, relations avec des lobbyistes et des tiers, restrictions après la cessation des fonctions, déclarations de patrimoine, informations confidentielles, etc.) ; ii) la garantie d'une réelle mise en œuvre de ce code par un organe statutairement indépendant, assortie d'un suivi, et iii) l'élaboration d'un document de conduite adapté à la fonction de Président de la République (paragraphe 60) ;
- v. de rendre pleinement transparente la composition du Conseil de surveillance de l'État et de publier dans un format accessible ses conclusions sur les cas de corruption et la prévention de ces cas, sans compromettre ses enquêtes et la sécurité des personnes concernées (paragraphe 63) ;
- vi. i) de renforcer l'indépendance et l'autorité du Comité d'éthique du service public ; ii) de le doter de ressources propres, financières et en personnel, lui permettant d'exercer effectivement sa mission ; et iii) de veiller à ce que son champ de compétence soit élargi pour couvrir toutes les personnes chargées de hautes fonctions exécutives (paragraphe 72) ;
- vii. i) que des séances d'information et de formation sur les questions d'intégrité soient systématiquement organisées et mises en œuvre à l'intention des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif dès leur prise de fonctions et régulièrement par la suite, et ii) que des services de conseil confidentiel sur les questions relatives à l'intégrité soient instaurés et mis à leur disposition (paragraphe 77) ;
- viii. i) de réviser la loi sur le droit à l'information pour que les exceptions à la règle de la divulgation des informations soient interprétées et appliquées de manière plus étroite et plus précise, afin d'améliorer l'accès du public aux informations ; et ii) de veiller à la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant pour garantir la mise en œuvre effective de la législation sur la liberté d'information (paragraphe 88) ;
- ix. que des consultations publiques soient effectivement assurées dans la pratique concernant les projets de législation préparés par l'exécutif et que seules des exceptions spécifiques et limitées à cette règle soient possibles et clairement encadrées (paragraphe 92) ;
- x. i) la mise en place de règles régissant la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif entrent en contact avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les travaux législatifs et autres activités du gouvernement, et ii) la communication d'informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, y compris l'identité des personnes avec lesquelles ou pour le

compte desquelles des réunions ont été tenues ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés au cours des discussions (paragraphe 95) ;

xi. d'introduire l'obligation, pour les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif, de signaler sur une base ad hoc les situations de conflits entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles lorsqu'elles se présentent (paragraphe 105) ;

xii. la mise en place de règles plus strictes et cohérentes sur les cadeaux et autres avantages offerts à toutes les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif, en abaissant fortement les seuils applicables à l'acceptation, la déclaration et l'enregistrement des cadeaux et en rendant les registres des cadeaux accessibles au public (paragraphe 115) ;

xiii. i) que des règles spécifiques en matière de restrictions post-fonctions soient rendues applicables à toutes les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif, y compris le Président, le Vice-Président et les ministres ; ii) de mettre en place un mécanisme assurant la mise en œuvre de ces règles, et iii) d'interdire expressément aux personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif d'exercer des activités de lobbying auprès du gouvernement pendant une certaine période après leur cessation de fonctions (paragraphe 123) ;

xiv. de renforcer le système de déclarations de patrimoine pour les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif en veillant à ce que i) toutes les déclarations soient rendues systématiquement, facilement et publiquement accessibles sans délai après leur dépôt (étant entendu que les informations concernant les conjoints et les membres de la famille à charge ne seraient pas nécessairement publiées) et ii) ces déclarations fassent l'objet de contrôles réguliers quant au fond, assortis de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de manquement (paragraphe 136) ;

xv. de réformer le système de levée des immunités par le Parlement pour prévoir des procédures plus rapides et fondées sur des critères objectifs, afin de ne pas empêcher ou ralentir les enquêtes et poursuites pénales concernant les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif soupçonnées de faits de corruption (paragraphe 146) ;

xvi. l'abandon du système de l'autorisation administrative de poursuivre (paragraphe 147) ;

À l'égard des services répressifs

xvii. que (i) une indépendance opérationnelle suffisante de la police / gendarmerie vis-à-vis de la Présidence de la République et du Ministère de l'Intérieur soit assurée dans la pratique, pour éviter une influence indue, et que (ii) des mesures pertinentes complémentaires soient prises afin de garantir le respect par chaque agent de son obligation de se conformer aux règles existantes en matière d'intégrité et d'impartialité afin d'exercer ses fonctions de manière neutre dans la pratique (par exemple sensibilisation, formation, sanctions, etc.) (paragraphe 163) ;

xviii. que des mesures législatives spécifiques soient adoptées pour encadrer et surveiller les dons ayant une valeur monétaire qui peuvent être adressés à la police et à la gendarmerie, pour veiller à ce que (i) de véritables garanties d'indépendance des services répressifs et de prévention des conflits d'intérêts soient en place, et que (ii) les dons reçus soient régulièrement publiés, y compris en ligne, avec la nature et la valeur de chaque don et l'identité du donateur (paragraphe 166) ;

- xix. que l'interdiction faite actuellement aux personnels de police et de gendarmerie d'être membres d'un syndicat soit reconsidérée (paragraphe 173) ;
- xx. que la police et la gendarmerie (i) réalisent une évaluation des risques ciblée sur les domaines et activités exposés à la corruption, afin d'identifier les problèmes et les menaces émergentes, et (ii) utilisent les données collectées pour concevoir activement une stratégie sur mesure de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité, diffusée auprès de tous les agents des services répressifs (paragraphe 178) ;
- xxi. que (i) un code de déontologie spécifique à la police et à la gendarmerie soit adopté (ou un code pour chacun de ces corps) et couvre toutes les questions d'intégrité (comme les diverses situations de conflits d'intérêts, les activités secondaires et extérieures, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les informations confidentielles, etc.), et soit rendu public, (ii) ce code soit complété par des orientations pratiques et des exemples concrets illustrant les enjeux et les domaines à risque, ainsi que par des actions de formation et de sensibilisation, et que (iii) ils soient accompagnés d'un mécanisme de contrôle et de mise en œuvre (paragraphe 185) ;
- xxii. qu'un service de conseils individuels et confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité soit fourni aux agents de police et de gendarmerie (paragraphe 193) ;
- xxiii. que la vacance pour le poste de Directeur général de la sécurité soit encadrée par des règles claires et rendues publiques, et que les procédures de promotion et de recrutement pour toutes les autres hautes fonctions dans la police et la gendarmerie fassent l'objet de règles claires et de la transparence nécessaire (paragraphe 206) ;
- xxiv. qu'une politique volontariste et renforcée soit mise en place, visant à améliorer l'équilibre entre les hommes et les femmes à tous les grades de la police et la gendarmerie (paragraphe 217) ;
- xxv. qu'une politique et des pratiques institutionnelles soient élaborées pour améliorer la gestion des conflits d'intérêts dans la police et la gendarmerie, notamment au moyen de mécanismes de reporting, d'enregistrement, de conseil, de suivi et de respect des obligations (paragraphe 221) ;
- xxvi. qu'un ensemble de règles et des lignes directrices plus strictes sur les cadeaux et les autres avantages que reçoivent les policiers et les gendarmes soit mis en place, comprenant l'obligation de déclarer et, si besoin, d'enregistrer les cadeaux (paragraphe 225) ;
- xxvii. qu'une étude soit réalisée sur les activités exercées par les anciens agents des services répressifs, en vue d'adopter si nécessaire des règles dans ce domaine (paragraphe 230) ;
- xxviii. que les mécanismes de contrôle des manquements au sein des services répressifs soient révisés, en vue de mettre en place un système moins complexe de contrôle interne à la police et à la gendarmerie et de renforcer la transparence et l'efficacité du système de contrôle (paragraphe 245) ;
- xxix. qu'un mécanisme externe indépendant spécifiquement dédié aux plaintes à l'encontre de la police et de la gendarmerie soit mis en place (paragraphe 254) ;
- xxx. que soit instaurée, pour les agents des services répressifs, une obligation de signaler les faits de corruption pendant le service, et que soient élaborées et mises en œuvre des mesures de protection des lanceurs d'alerte dans la police et la gendarmerie (paragraphe 256) ;

xxxi. que le régime disciplinaire de la police et de la gendarmerie soit révisé en vue d'exclure toute possibilité qu'un supérieur hiérarchique décide seul des questions disciplinaires (paragraphe 263) ;

xxxii. que des statistiques soient publiées sur les procédures disciplinaires ou pénales ouvertes contre des membres des services répressifs pour des faits de corruption, comprenant des données sur les plaintes enregistrées, les procédures ouvertes, les sanctions imposées et éventuellement la diffusion de la jurisprudence pertinente, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées (paragraphe 266).

2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de Türkiye à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2025. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.

L'adoption du présent résumé ne remplace en aucun cas la publication du rapport d'évaluation du cinquième cycle dans son intégralité. Le GRECO invite donc les autorités de la Türkiye à autoriser sa publication dans les meilleurs délais.