



Group of States against Corruption

Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 9 juin 2023

Publication : 7 décembre 2023

Public

GrecoRC4(2023)12

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

### QUATRIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ *INTÉRIMAIRE* TÜRKIYE

Adopté par le GRECO à sa 94<sup>e</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 5-9 juin 2023)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Rapport d'Évaluation de Quatrième Cycle sur la Türkiye a été adopté par le GRECO lors de sa 69<sup>e</sup> réunion plénière (16 octobre 2015) et rendu public le 17 mars 2016 avec l'autorisation de cet État membre ([Greco Eval IV Rep \(2015\) 3F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Dans son [Rapport de Conformité \(GrecoRC4\(2017\)16\)](#) adopté lors de sa 77<sup>e</sup> réunion (16-18 octobre 2017), le GRECO avait conclu que seules deux des 22 recommandations étaient mises en œuvre de manière satisfaisante par la Türkiye. Au vu de ce résultat, le GRECO avait jugé ce très faible niveau de mise en œuvre des recommandations « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur.
3. Dans son [Rapport de Conformité intérimaire](#) adopté lors de sa 82<sup>e</sup> réunion (22 mars 2019), le GRECO avait conclu – en ce qui concerne les parlementaires, les juges et les procureurs – à l'absence de progrès tangibles dans la mise en œuvre de ses recommandations et à la persistance des lacunes identifiées dans le Rapport d'Évaluation. Le GRECO avait conclu que le niveau de conformité avec les recommandations restait « globalement insuffisant ».
4. Dans son [deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#) adopté lors de sa 86<sup>e</sup> réunion plénière (29 octobre 2020), le GRECO avait conclu que sur 22 recommandations, trois avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante par la Türkiye, neuf avaient été partiellement mises en œuvre et dix n'avaient pas été mises en œuvre. Le GRECO avait conclu que le niveau actuel de conformité avec les recommandations restait « globalement insuffisant ».
5. Dans son [troisième Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO à sa 90<sup>e</sup> réunion plénière (25 mars 2022), le GRECO avait conclu que le niveau de conformité avec les recommandations restait « globalement insuffisant ». En vertu du paragraphe 2(i) de l'article 32 de son Règlement intérieur, le GRECO avait demandé au Chef de la délégation turque de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i à xiii, xv à xviii, xxi et xxii) d'ici le 31 mars 2023. Ce rapport, qui a été remis le 17 avril 2023, a servi de base pour établir le présent rapport.
6. Ce [quatrième Rapport de Conformité intérimaire](#) vise à évaluer les mesures supplémentaires prises par les autorités turques depuis l'adoption du troisième Rapport de Conformité intérimaire pour mettre en œuvre les recommandations en suspens et procède à une appréciation globale du degré de conformité de la Türkiye avec ces dernières.
7. Le GRECO a chargé les Pays-Bas (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et la Croatie (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de nommer des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M<sup>me</sup> Beatrice Keunen, au titre des Pays-Bas, et M. Mladen Bručić Matic, au titre de la Croatie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent rapport.

## **II. ANALYSE**

8. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé à la Türkiye 22 recommandations. Dans son troisième Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO avait conclu que trois recommandations (xiv, xix et xx) avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, que neuf recommandations (iii, iv, vii, x, xiii, xv, xviii, xxi et xxii) avaient été partiellement mises en œuvre et dix recommandations (i, ii,

v, vi, viii, ix, xi, xii, xvi et xvii) n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.

### *Prévention de la corruption des parlementaires*

#### **Recommandations i à vii**

9. *Le GRECO a recommandé :*

- *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 (recommandation i) ;*
- *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.) (recommandation ii) ;*
- *d'introduire, à l'intention des députés, une obligation de divulgation ad hoc en cas de survenance de conflits d'intérêts personnels/financiers durant les travaux parlementaires et d'élaborer des règles pour traiter de telles situations (recommandation iii) ;*
- *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 (recommandation iv) ;*
- *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 accessible 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) (recommandation v) ;*
- *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 (recommandation vi) ;*
- *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 (recommandation vii) ;*

10. Le GRECO rappelle que dans le troisième Rapport de Conformité intérimaire, les recommandations i, ii, v et vi avaient été considérées comme non mises en œuvre et les recommandations iii, iv et vii jugées partiellement mises en œuvre.

11. Les autorités turques n'ont pas fourni d'éléments nouveaux sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces recommandations, mais indiquent que leur examen se poursuit.
12. En l'absence d'avancées concrètes, le GRECO conclut que les recommandations i, ii, v et vi restent non mises en œuvre et que les recommandations iii, iv et vii restent partiellement mises en œuvre.

*Prévention de la corruption des juges et/ou des procureurs*

**Recommandation viii**

13. *Le GRECO a recommandé 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.*
14. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans ses rapports de conformité précédents, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Dans le troisième Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO répétait ses conclusions précédentes selon lesquelles la composition du Conseil de la magistrature (HSK) était en contradiction flagrante avec les normes du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec la pratique du GRECO requérant que la moitié au moins des membres de ces organismes d'autorégulation judiciaires – chargés entre autres de décider de la carrière des juges – soient des magistrats élus par leurs pairs. En l'état actuel des choses, le HSK est toujours présidé par le ministre de la Justice et le vice-ministre de la Justice en est également membre, tandis qu'aucun juge désigné par ses pairs ne siège à ce conseil.
15. Les autorités turques ne donnent pas d'éléments nouveaux concernant cette recommandation.
16. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste non mise en œuvre.

**Recommandation ix**

17. *Le GRECO a recommandé que la participation et la responsabilité du pouvoir judiciaire concernant le processus de sélection et de recrutement des candidats à la fonction de juge/procureur soient considérablement renforcées.*
18. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans ses rapports précédents que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO relevait que la situation n'avait pas évolué si ce n'est que le HSYK avait été remplacé par le HSK en ce qui concerne la gestion de la phase finale de la procédure d'admission de nouveaux candidats. La situation telle que décrite dans le Rapport d'Évaluation – à savoir que le ministère de la Justice joue un rôle décisif dans le processus de recrutement – n'avait pas évolué. À cet égard, compte tenu de ses réserves antérieures sur la composition du HSK, lequel ne comptait aucun membre élu par les juges, le GRECO se déclarait préoccupé par le contrôle accru du pouvoir exécutif sur le processus de sélection et de recrutement des juges.
19. Les autorités turques n'ont communiqué aucune information nouvelle à propos de cette recommandation.
20. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste non mise en œuvre.

## **Recommandation x**

21. *Le GRECO a recommandé 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.*
22. Il est rappelé que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans les rapports de conformité précédents. Le GRECO était satisfait de l'existence d'une forme de contrôle applicable aux candidats issus du monde universitaire, qui était la raison pour laquelle la recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Toutefois, la question demeurait quant à l'existence de critères pour le contrôle de l'intégrité qui soient suffisamment clairs et précis comme le requiert la recommandation. Le GRECO avait examiné plusieurs règlements et avait conclu qu'ils ne répondaient pas directement à la question du contrôle d'intégrité préalable à l'intégration à la magistrature.
23. Les autorités turques n'ont communiqué aucune information nouvelle à propos de cette recommandation.
24. En l'absence de tout nouveau progrès, le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

## **Recommandation xi**

25. *Le GRECO a recommandé 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.*
26. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans ses rapports de conformité précédents, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO soulignait que l'objet de cette recommandation était d'établir des critères précis et objectifs concernant l'évaluation des juges/procureurs, ce qui n'est pas synonyme de l'adoption d'un instrument d'éthique judiciaire tel que la Déclaration d'éthique judiciaire, adoptée en 2019. Le GRECO avait conclu, précédemment, que cette déclaration ne définissait pas de critères précis et objectifs pour l'évaluation des juges/procureurs.
27. Les autorités turques réitèrent que la Déclaration d'éthique judiciaire, qui énumère les principes et les valeurs éthiques, constitue le document de référence du HSK pour l'évaluation de la conduite éthique des juges et des procureurs. Ce texte est disponible en ligne<sup>1</sup>, et a été diffusé auprès des juges et des procureurs et affiché dans les tribunaux. Les autorités mentionnent également la recommandation concernant l'application de la Déclaration d'éthique judiciaire adoptée par l'assemblée générale du HSK le 30 avril 2020, qui définit la procédure de traitement des requêtes et des allégations de violation des règles éthiques, et des décisions s'y rapportant. En cas d'hésitation quant à la mise en œuvre des principes ci-dessus, les juges et les procureurs peuvent faire appel au HSK pour consultation afin de prévenir toute violation de ces principes. De plus, les autorités indiquent que des Lignes directrices sur l'utilisation des médias sociaux dans le cadre de la Déclaration d'éthique judiciaire ont été adoptées par l'assemblée générale du HSK le 8 mars 2022. Les types de comportements éthiques devant être adoptés par les juges et les procureurs dans les

---

<sup>1</sup> En turc : <https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/41eaeb89-7c48-44ac-b3de-575ee357691c.pdf> et en anglais (Déclaration d'éthique destinée à la magistrature turque) : <https://www.cjp.gov.tr/judicial-ethics>

médias sociaux et sur les plateformes numériques sont expliqués en détail à l'aide d'exemples concrets.

28. Le GRECO prend note des éléments communiqués par les autorités, qui correspondent pour l'essentiel aux informations déjà présentées dans les précédents rapports de conformité. Il regrette que les autorités renvoient une fois encore à la Déclaration d'éthique judiciaire de 2019, dont le GRECO a déjà estimé qu'elle ne constituait pas une réponse adéquate à cette recommandation spécifique. Le GRECO note que, aux fins de sa mise en œuvre, la Déclaration a été complétée par des recommandations de l'assemblée générale du HSK, ainsi que par des Lignes directrices sur l'utilisation des médias sociaux, qui présentent assurément une certaine valeur ajoutée. Néanmoins, le GRECO réitère que l'introduction de critères précis et objectifs pour l'évaluation des juges/procureurs ne correspond pas à un code judiciaire, qui concerne essentiellement des normes de conduite. En outre, la terminologie utilisée, comme les mots « honneur », « honnêteté » et « confiance », est floue et doit être plus précise et objective afin de protéger les juges/procureurs de l'arbitraire dans leurs évaluations (voir également le paragraphe 140 du Rapport d'Évaluation). Les autorités peuvent juger utile de s'inspirer de diverses sources pour élaborer des critères susceptibles d'être utilisés pour les évaluations internes régulières des juges et des procureurs<sup>2</sup>.
29. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste non mise en œuvre.

### **Recommandation xii**

30. *Le GRECO a recommandé 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.*
31. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans ses rapports de conformité précédents, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Dans le troisième Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO notait que la situation n'avait pas changé et considérait que la première partie de la recommandation n'avait toujours pas été mise en œuvre. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités n'avaient communiqué aucune information nouvelle sur la possibilité d'abolir le pouvoir du ministère de la Justice d'intervenir dans le processus concernant les affectations temporaires.
32. Les autorités turques expliquent à présent que le système de nomination et de mutation des juges et des procureurs a été créé pour prendre en compte les spécificités géographiques du pays. En raison des disparités existant entre les régions (situation économique, sociale et culturelle, santé, transports, etc.), certaines provinces sont plus susceptibles d'être demandées par les personnes exerçant des fonctions judiciaires que d'autres. Par conséquent, pour ne pas mettre à mal la stabilité du travail et le principe d'égalité, une garantie géographique absolue ne peut être assurée.

---

<sup>2</sup> Comme indiqué dans l'[Avis n° 1 \(2001\)](#) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur les normes relatives à l'indépendance et à l'inamovibilité des juges, la promotion des juges doit être fondée sur des critères objectifs comme la compétence, l'intégrité et l'expérience. Le Réseau européen des Conseils de la Justice (REJC) recommande, dans son [rapport 2012-2013](#), l'adoption de critères d'évaluation exhaustifs intégrant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Voir également l'[Avis n° 17 \(2014\)](#) du CCJE sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire.

33. Dans le même temps, les autorités reconnaissent que les décisions de nomination doivent pouvoir être réexaminées/examinées en cas d'objection. Ces décisions relèvent de la compétence de la première chambre du HSK et de l'assemblée générale du HSK. Les autorités indiquent qu'en 2021, 540 demandes de réexamen ont été déposées, dont 106 ont été acceptées et 434 rejetées. En 2022, 823 demandes ont été déposées, dont 121 ont été acceptées et 702 rejetées.
34. Les autorités signalent également que le Plan d'action sur les droits de l'homme de mars 2021 prévoit qu'une garantie doit être introduite pour s'assurer que les juges et les procureurs siégeant aux cours d'appel régionales ou aux tribunaux administratifs régionaux ne sont pas nommés à des tribunaux de première instance sans en avoir fait la demande ou en l'absence de toute enquête disciplinaire les concernant. En outre, le Plan d'action indique aussi que le système régional de nomination des juges doit être révisé afin d'empêcher les changements fréquents de personnel au cours des procédures judiciaires ; une garantie géographique doit également être apportée aux juges et aux procureurs et l'inamovibilité des juges doit être renforcée.
35. Le GRECO prend note des explications fournies par les autorités au sujet du système régional de nomination des juges. Il note également que les demandes de réexamen de décisions de nomination sont régulièrement examinées par le HSK. Le GRECO rappelle toutefois que ses craintes concernaient principalement la nouvelle composition du HSK et son rôle dans la mutation des juges et des procureurs d'un district judiciaire à un autre, alors que ce conseil sert également d'instance de recours dans ces affaires. Puisqu'il ne semble pas y avoir de changement à cet égard, le GRECO ne peut pas considérer que la première partie de cette recommandation a été mise en œuvre. Quant à la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note que selon le Plan d'action sur les droits de l'homme, la disposition autorisant le ministre de la Justice à affecter temporairement des juges à une zone juridictionnelle différente doit être abrogée. Cela représenterait une évolution positive, qui répondrait aussi à la recommandation. En attendant, la deuxième partie de la recommandation ne peut pas être considérée comme mise en œuvre.
36. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste non mise en œuvre.

### **Recommandation xiii**

37. *Le GRECO a recommandé 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.*
38. Il est rappelé que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le deuxième Rapport de Conformité intérimaire, à la suite de l'adoption de la Déclaration d'éthique judiciaire, qui articulait des principes généraux autour de notions telles que le respect des droits de l'homme, l'indépendance, l'impartialité, la bonne administration de la justice, la confidentialité, etc. Le GRECO observait que ces principes étaient pertinents, mais plutôt généraux et abstraits et qu'un certain nombre de questions importantes, loin d'être concentrées dans un seul passage, se répartissaient entre plusieurs principes ; c'était le cas notamment des notions de conflit d'intérêts et de contact avec des tiers, lesquelles n'étaient pas clairement définies. De plus, la Déclaration d'éthique judiciaire ne traitait pas des récusations dans les situations de conflit d'intérêts, contrairement à ce qui avait été annoncé et à ce qu'exigeait la recommandation. Enfin, la Déclaration d'éthique judiciaire ne tenait pas compte des spécificités des professions de juge et de procureur, puisque

tous les principes s'appliquaient aux deux sans la moindre distinction, alors que les fonctions de juge et de procureur sont très différentes par nature. En l'absence de nouveaux éléments concernant le contenu de la Déclaration d'éthique judiciaire, cette recommandation restait partiellement mise en œuvre dans le troisième Rapport de Conformité intérimaire.

39. Les autorités turques indiquent désormais qu'une règle concrète concernant les cadeaux figure à l'article 7.9 de la Déclaration d'éthique judiciaire. En outre, la décision adoptée le 25 septembre 2019 par l'assemblée générale du HSK en vertu de sa fonction consultative contenait des éléments d'orientation sur la mise en œuvre de la Déclaration. Les autorités soutiennent également que le Chapitre 6 de la Déclaration est consacré au respect de la vie privée et contient des règles relatives à la protection des informations confidentielles dans six paragraphes, le Chapitre 4 traitant de l'intégrité et de la cohérence dans sept paragraphes. Les situations de conflit d'intérêts sont réglementées par les règles de procédure des juridictions de première instance<sup>3</sup>. Pour ce qui est des membres du Conseil de la magistrature, les articles 40 et 41 de la Loi n° 6087 sur le HSK réglemente en détails les affaires de récusation, comme l'incapacité de connaître de l'affaire ou le retrait de l'affaire. Les autorités indiquent à cet égard que les questions traitées par la recommandation faisant l'objet d'une protection juridique dans le système judiciaire de la Türkiye, il est considéré qu'il n'est pas nécessaire d'établir des réglementations détaillées distinctes de la Déclaration d'éthique judiciaire. Enfin, les autorités soulignent que si les règles de la Déclaration s'appliquent aux juges et aux procureurs, des exemples de pratiques sont fournis séparément aux candidats aux postes de juge et de procureur suivant une formation préprofessionnelle, et aux juges et aux procureurs en formation professionnelle, par des formateurs ayant exercé les professions de juge ou de procureur, pour chaque groupe professionnel respectivement.
40. Le GRECO prend note de la position des autorités, qui estiment qu'il n'est pas nécessaire d'introduire des réglementations supplémentaires sur l'éthique judiciaire. Si la Déclaration d'éthique judiciaire contient des règles pertinentes, le GRECO réitère que des éléments d'orientation pratiques et de plus amples détails demeurent nécessaires sur des thèmes comme les conflits d'intérêts ou les contacts avec les tiers, comme l'exige la première partie de la recommandation. Cela dit, le GRECO note avec satisfaction que la Déclaration d'éthique judiciaire est accessible au public et utilisée pour la formation des juges. Il encourage ainsi les autorités à élaborer de nouveaux éléments d'orientation sur la Déclaration d'éthique judiciaire, en tenant compte des spécificités de la profession de juge, pour mettre pleinement en œuvre la recommandation. Ces éléments devraient comprendre des avis pratiques sur l'identification et la gestion des situations de conflit d'intérêts, ainsi que sur d'autres questions liées à l'intégrité, à l'aide d'exemples concrets de situations pouvant survenir.
41. Le GRECO conclut que la recommandation xiii reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xv**

42. *Le GRECO a recommandé 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 ii) que ce processus, ces mesures et ces sanctions fassent l'objet d'un contrôle par les autorités judiciaires.*

---

<sup>3</sup> Code de procédure civile n° 6100, Code de procédure pénale n° 5271 et Code de procédure de la justice administrative n° 2577.

43. Le GRECO rappelle que dans le deuxième Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO notait qu'aucune évaluation en profondeur des procédures disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs en vue d'établir un processus guidé par des critères objectifs sans influence indue de la part de l'exécutif, notamment du ministre de la Justice, n'avait été entreprise. De plus, le ministre de la Justice devait donner son feu vert pour qu'une procédure disciplinaire puisse être engagée. Dans le troisième Rapport de Conformité intérimaire, s'agissant de la première partie de la recommandation, en l'absence de tout développement concret, le GRECO avait considéré qu'elle restait non mise en œuvre. Concernant la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait noté que des recours devant le Conseil d'État étaient possibles contre les décisions de révocation ordinaires et sommaires. Par conséquent, le GRECO avait considéré que la deuxième partie de la recommandation avait été mise en œuvre de manière satisfaisante, bien qu'il ait regretté que la possibilité pour l'assemblée générale du HSK d'ordonner des révocations sommaires de juges et de procureurs eût été prolongée d'une année supplémentaire.
44. Les autorités turques soutiennent désormais que les procédures disciplinaires ouvertes par le HSK à l'encontre des juges et des procureurs publics reposent sur des critères objectifs. Ils mentionnent l'article 144 (« Supervision des services judiciaires ») et l'article 159 (« Conseil de la magistrature ») de la Constitution turque, qui énumèrent les compétences du HSK au regard des procédures disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs. Les autorités mentionnent également plusieurs dispositions de la Loi n° 6087 sur le Conseil de la magistrature du 11 décembre 2010, qui expliquent les règles et la procédure à suivre.
45. Les autorités indiquent que dans le cadre de la législation susmentionnée, une procédure disciplinaire débute par la transmission d'une demande/plainte au HSK. Ces dénonciations et plaintes sont ensuite examinées par des juges rapporteurs et inscrites à l'ordre du jour de la première chambre du HSK, qui est composée de six membres. Quand la chambre conclut qu'une demande satisfait aux conditions prévues par la loi (article 97), le contenu de la plainte est examiné et, à la majorité absolue des membres de la chambre, une proposition est faite pour interrompre l'examen de la plainte, ou autoriser un contrôle ou une enquête au vu de la gravité et du sérieux de la plainte. Le président du HSK doit donner son approbation pour que la procédure soit conduite. In fine, quand l'autorisation est donnée de procéder à une perquisition, à un contrôle ou à une enquête, les documents concernés sont transmis à l'inspecteur du HSK ou au membre confirmé de l'administration judiciaire nommé en qualité d'enquêteur, qui est chargé de rédiger un rapport formulant un avis sur la question de savoir s'il est nécessaire ou non d'autoriser la conduite d'une enquête et si le ou les actes visés nécessitent d'autoriser l'ouverture de poursuites pénales. Les documents sont ensuite renvoyés à la première chambre du HSK, inscrits à l'ordre du jour de ses activités et de nouveau examinés à la lumière du rapport de l'inspecteur ou de l'enquêteur. S'il est décidé d'autoriser une enquête, le dossier est transmis à la deuxième chambre du HSK pour examen et action requise. Lorsque la phase de l'enquête disciplinaire est conclue par la deuxième chambre, une sanction disciplinaire peut être imposée ou le dossier clos.
46. Les autorités ajoutent qu'il existe une possibilité de demander l'examen des décisions et de soulever une objection aux différents stades de la procédure. Elles indiquent également que le président du HSK (le ministre de la Justice) ne peut pas assister aux réunions plénières concernant des procédures disciplinaires et n'est pas associé aux travaux des deux chambres concernées. Le vice-ministre de la Justice compétent est membre de la première chambre qui ne traite pas des procédures disciplinaires.

47. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités, qui reprennent essentiellement les arguments déjà présentés dans les précédents rapports de conformité, et notamment les dispositions applicables en vertu de la Loi sur le Conseil de la magistrature. Le GRECO note qu'aucun élément nouveau n'a été communiqué par rapport aux rapports précédents. Aucun changement législatif ne s'est produit depuis. Le GRECO note en outre que le ministre de la Justice, en tant que président du HSK, bien qu'il ne soit pas associé aux procédures disciplinaires elles-mêmes, doit encore donner son approbation pour que de telles procédures soient conduites. Cela ne répond pas à la première partie de la recommandation. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO rappelle que dans son précédent rapport, il considérait qu'elle avait été satisfaite.
48. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation xv reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xvi**

49. *Le GRECO a recommandé 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.*
50. Le GRECO notait dans ses précédents rapports de conformité que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il considérait que les autorités n'avaient en rien modifié le rôle du ministre de la Justice, en tant que président du HSK, au regard de l'autorisation de la levée de l'immunité fonctionnelle des juges et des procureurs. Le GRECO réitérait que les préoccupations relatives à la composition du HSK et à ses répercussions sur son indépendance revêtaient également une importance dans le cadre de cette recommandation.
51. Les autorités turques n'ont communiqué aucune information nouvelle à propos de cette recommandation.
52. Étant donné l'absence de nouveaux éléments, le GRECO conclut que la recommandation xvi reste non mise en œuvre.

#### **Recommandation xvii**

53. *Le GRECO a recommandé 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.*
54. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans les précédents rapports de conformité. Dans le troisième Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO notait que la base juridique de la création de l'Académie de justice restait la même et liait l'existence de l'Académie à une décision du président de la République. Il notait également qu'il n'y avait pas eu de changement dans la nomination de la direction de l'Académie, qui continue d'être contrôlée par le pouvoir exécutif. Ainsi, le président de l'Académie est nommé par le Président de la République, la présidence du comité consultatif est assumée par le vice-ministre de la Justice et certains de ses membres sont nommés par le ministre de la Justice. Le recours à du personnel administratif et technique ne diminue pas l'influence que le pouvoir exécutif continue d'avoir sur la gestion et la direction de l'Académie de justice ainsi que sur l'élaboration du programme de formation.

55. Les autorités turques n'ont pas fourni d'éléments nouveaux concernant cette recommandation.
56. En l'absence de tout nouveau progrès, le GRECO conclut que la recommandation xvii reste non mise en œuvre.

### **Recommandation xviii**

57. *Le GRECO a recommandé 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.*
58. Le GRECO rappelle que dans les deuxième et troisième Rapports de Conformité intérimaires, cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Dans le troisième Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO saluait l'organisation de formations sur l'éthique adaptées aux spécificités de chaque profession à la fin du programme de formation. Cependant, le GRECO n'avait pas été informé de l'adoption d'un guide explicatif concernant la Déclaration d'éthique judiciaire, qui devrait servir de base à une formation continue régulière pour chaque profession (c'est-à-dire pas uniquement pour les candidats, mais aussi pour les juges et les procureurs en exercice).
59. Les autorités turques indiquent désormais que dans le cadre de la Déclaration d'éthique judiciaire, les travaux de préparation de lignes directrices pratiques destinées aux juges et aux procureurs ont été achevés et présentés pour examen à la réunion plénière du HSK.
60. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il se félicite que des travaux aient été entrepris pour fournir de plus amples éléments d'orientation aux juges et aux procureurs au sujet de la Déclaration d'éthique judiciaire, ce qu'il recommandait de longue date. Le GRECO attend avec intérêt de recevoir de nouvelles informations sur les progrès réalisés à cet égard.
61. Le GRECO conclut que la recommandation xviii reste partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation xxi**

62. *Le GRECO a recommandé 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.*
63. Le GRECO rappelle que dans les deuxième et troisième Rapports de Conformité intérimaires, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Dans le deuxième Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO avait salué l'adoption et la publication de la Déclaration d'éthique judiciaire. Il déplorait cependant que, contrairement à ce qui avait été annoncé précédemment, il n'existait pas de dispositions spécifiques pour les procureurs qui prendraient en compte les particularités de leur profession. Le guide pratique était toujours en cours d'élaboration. De ce point de vue, compte tenu du caractère très général des principes énoncés dans la Déclaration (s'agissant, par exemple, du traitement réservé aux cadeaux) et du fait que ces principes n'établissent pas de distinction entre les professions de juge et de procureur, le GRECO estimait essentiel que ces éléments d'orientation contiennent des exemples concrets adaptés à l'exercice quotidien des

fonctions du ministère public. Aucun élément nouveau n'avait été soumis dans le troisième Rapport de Conformité intérimaire.

64. Les autorités turques réitèrent que dans le cadre de la Déclaration d'éthique judiciaire, les travaux de préparation des lignes directrices pratiques destinées aux juges et aux procureurs ont été achevés et présentés pour examen à la réunion plénière du HSK (voir la recommandation xviii ci-dessus). Les autorités indiquent également que si les règles de la Déclaration d'éthique judiciaire s'appliquent aux juges et aux procureurs, des exemples de pratique sont fournis séparément aux candidats aux postes de juge et de procureur suivant une formation préprofessionnelle, et aux juges et aux procureurs en formation professionnelle, par des formateurs ayant exercé les professions de juge ou de procureur, pour chaque groupe professionnel respectivement.
65. Le GRECO réitère que l'adoption de lignes directrices sur la mise en œuvre de la Déclaration d'éthique judiciaire destinées aux procureurs marquerait un pas dans la bonne direction. Ces lignes directrices devraient contenir des avis pratiques et être adaptées à l'exercice quotidien des fonctions de procureurs. En attendant, le GRECO est contraint de conclure que cette recommandation demeure partiellement mise en œuvre.
66. Le GRECO conclut que la recommandation xxi reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxii**

67. *Le GRECO a recommandé 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.*
68. Le GRECO rappelle que dans les précédents rapports de conformité, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Dans le deuxième Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO avait regretté que, contrairement à ce qui avait été annoncé précédemment, la Déclaration d'éthique judiciaire n'abordait pas la question de la récusation dans les situations de conflit d'intérêts. Elle n'établissait pas une obligation légale pour chaque procureur de déclarer les situations dans lesquelles, en raison d'un intérêt dans une affaire sur laquelle il enquête, il est tenu de se retirer. Elle mentionne uniquement le pouvoir du procureur général de retirer un procureur d'une affaire, notamment lorsqu'il prend connaissance de circonstances impliquant un conflit d'intérêts pour le procureur saisi ; le procureur a la possibilité d'attirer son attention, de même que les parties à la procédure. Aucun élément nouveau n'avait été soumis dans le troisième Rapport de Conformité intérimaire.
69. Les autorités turques n'ont pas communiqué d'information nouvelle au sujet de cette recommandation.
70. En l'absence de tout nouveau progrès, le GRECO conclut que la recommandation xxii reste partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

71. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau de mise en œuvre reste identique au rapport précédent. La Türkiye a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante trois des vingt-deux recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation de Quatrième Cycle.**

Parmi les recommandations restantes, neuf ont été mises en œuvre partiellement et dix n'ont pas été mises en œuvre.

72. Plus précisément, les recommandations xiv, xix et xx ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations iii, iv, vii, x, xiii, xv, xviii, xxi et xxii ont été partiellement mises en œuvre, tandis que les recommandations i, ii, v, vi, viii, ix, xi, xii, xvi et xvii n'ont pas été mises en œuvre.
73. En ce qui concerne les parlementaires, aucune des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation de Quatrième Cycle n'a été pleinement mise en œuvre. Le GRECO regrette qu'aucun élément nouveau n'ait été fourni à propos de la mise en œuvre de ces recommandations, et en particulier l'état d'avancement du projet de loi sur la conduite éthique des parlementaires et la vérification de leurs déclarations de patrimoine. Parmi les autres lacunes auxquelles il n'a pas encore été remédié figurent la nécessité de renforcer la transparence du processus législatif et des mesures visant à garantir l'intégrité des parlementaires (par exemple un mécanisme permanent permettant de solliciter des conseils à titre confidentiel et une formation continue en matière d'éthique). Les autorités sont instamment invitées à prendre des mesures sur toutes ces questions importantes.
74. En ce qui concerne les juges et les procureurs, trois recommandations ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Le GRECO note que des lignes directrices pratiques destinées aux juges et aux procureurs doivent venir compléter la Déclaration d'éthique judiciaire, ce qui représenterait une évolution positive. Le GRECO réitère que ces éléments d'orientation devraient tenir compte des spécificités des fonctions distinctes de juge et de procureur et fournir des exemples concrets pertinents pour chaque profession, de préférence dans des documents séparés. Le GRECO souligne que des mesures concrètes, comme la définition de critères d'évaluation précis et objectifs pour le comportement éthique et l'intégrité des juges et des procureurs, pourraient être prises sans plus attendre. Dans le même temps, des changements plus substantiels s'imposent aussi pour que les recommandations du GRECO soient pleinement mises en œuvre, notamment pour limiter le rôle et l'influence du pouvoir exécutif sur un certain nombre de questions clés concernant le fonctionnement du système judiciaire. Le GRECO note qu'aucune mesure n'a été adoptée à ce jour pour modifier la composition du Conseil de la magistrature, qui n'est toujours pas conforme aux normes européennes. La question de la mutation, contre leur gré, des personnes exerçant des fonctions judiciaires doit également être résolue de toute urgence.
75. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur.
76. En vertu du paragraphe 2(i) de l'article 32 de son Règlement intérieur, le GRECO demande au Chef de la délégation turque de lui soumettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i à xiii, xv à xviii, xxi et xxii) d'ici le 30 juin 2024.
77. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (iii), le GRECO demande aux autorités de la Türkiye de recevoir une mission de haut niveau pour discuter sur place, avec l'ensemble des parties prenantes concernées, des moyens permettant d'accélérer les changements législatifs et politiques mis en lumière dans ce Rapport.
78. Enfin, le GRECO invite les autorités turques à autoriser, aussitôt que possible, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.