



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 18 octobre 2017

Publication : 15 mars 2018

Public

GrecoRC4(2017)16

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ

TURQUIE

Adopté par le GRECO lors de sa 77^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-18 octobre 2017)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités turques pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Turquie, lequel a été adopté par le GRECO lors de sa 69^e session plénière (16 octobre 2015) et rendu public le 17 mars 2016 avec l'autorisation de cet État membre ([Greco Eva IV Rep \(2015\) 3F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités turques ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises afin de mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 31 mai 2017 et a constitué, de même que les informations soumises par la suite, la base du Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé la Croatie et les Pays-Bas de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Dražen JELENIC, au titre de la Croatie, et Mme Marja VAN DER WERF, au titre des Pays-Bas. Ils ont été aidés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation formulée dans le Rapport d'Évaluation et apprécie le niveau global de conformité du membre avec lesdites recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation qui n'a pas encore été suivie d'effet (c'est-à-dire qui a été partiellement mise en œuvre ou qui n'a pas été mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation à remettre par les autorités après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé à la Turquie 22 recommandations. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *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.*
7. Les autorités turques réitèrent les informations données dans le Rapport d'Évaluation, entre autres, concernant la publication des procès-verbaux des débats parlementaires sur son site Internet et la retransmission en direct des débats publics à la télévision et sur son site Internet. Elles ajoutent que, conformément à la loi relative au droit à l'information, les citoyens peuvent soumettre une demande d'informations sur un projet de loi ou une autre proposition, laquelle demande est traitée dans un délai de 15 jours.¹

¹ En 2016, 271 demandes ont été reçues, y compris 156 sur un processus législatif en cours.

8. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, les autorités réitèrent également que, selon le Règlement de la Grande Assemblée nationale de Turquie (GANT), les commissions peuvent tenir des auditions avec des experts, notamment des représentants d'ONG et des universitaires. À titre d'exemple, la Commission d'enquête du Parlement a tenu des auditions avec 24 experts en vue d'identifier des mesures pour prévenir les abus contre les enfants, et avec 100 experts concernant des mesures pour répondre aux problèmes qui se posent aux familles (tels que le divorce). Ces auditions sont organisées aux premiers stades du processus parlementaire de sorte à éclairer la préparation des projets de loi et autres propositions. Les autorités déclarent par ailleurs que si les conditions énoncées par le Règlement sont réunies, la participation d'interlocuteurs de la société civile aux activités de la GANT est possible, à la discrétion des présidents de commission (article 30, Règlement de la GNAT). Les autorités turques considèrent que pris dans leur ensemble ces différents mécanismes (outils d'information et possibilité de consulter la société civile) visent à assurer une participation publique.
9. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation, les autorités indiquent qu'il n'est recouru à l'élaboration de lois omnibus que dans des circonstances exceptionnelles, par exemple lorsque la Cour constitutionnelle estime qu'une loi est inconstitutionnelle et qu'elle accorde un délai limité pour la rectification de cette loi. De juillet 2007 à juin 2011, 11 lois omnibus ont été adoptées, sur un total de 557 lois ; de juin 2011 à juin 2015, 21 lois omnibus, sur un total de 331 lois ; et de novembre 2015 à ce jour, 22 lois omnibus, sur un total de 244 lois.
10. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. S'agissant du premier volet de la recommandation sur les consultations publiques, le Rapport d'Évaluation avait relevé l'absence de mécanisme permettant d'organiser des consultations publiques de façon plus structurée. Au vu des informations fournies par les autorités, le GRECO constate que la situation n'a pas évolué depuis le Rapport d'Évaluation puisqu'il n'existe toujours pas de règles sur l'organisation de consultations publiques dans le cadre du processus législatif, en dehors de la possibilité d'inviter des experts ou des représentants de la société civile à des auditions aux premiers stades de la préparation d'une loi. Par conséquent, ce volet de la recommandation n'a pas été mis en œuvre.
11. Concernant le deuxième volet de la recommandation, le GRECO rappelle que le Rapport d'Évaluation avait pris note d'allégations au sujet d'une pratique consistant à présenter un grand nombre d'amendements de lois sans lien entre elles dans un projet de loi omnibus avec délai limité pour l'adoption, pratique qui ne favorisait pas un véritable examen par les parlementaires ou la consultation du public. Le GRECO prend note de l'affirmation des autorités selon lesquelles ces projets de loi omnibus sont rares mais observe que leur nombre a progressé au cours des trois dernières sessions législatives de la GANT, passant de 2 % sur la période 2007-2011 à 6,3 % sur la période 2011-2015, puis à 9 % sur la période allant de 2015 à ce jour, d'après les informations fournies par les autorités dans le Rapport de Situation. Comme l'a constaté le Rapport d'Évaluation, cela représente une tendance à la hausse inquiétante, et le GRECO ne peut donc non plus considérer que ce volet de la recommandation est mis en œuvre.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii.

13. *Le GRECO a recommandé 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.).*
14. Les autorités turques indiquent qu'une proposition de loi sur la conduite éthique des membres de la GANT (loi sur la conduite éthique des parlementaires) a été soumise à la présidence de la GANT le 1^{er} avril 2016, puis transmise à la session plénière, qui l'a inscrit à son ordre du jour comme 307^e point. Selon les autorités, le projet de loi donne des précisions sur les principes éthiques que les parlementaires doivent respecter, la déclaration de patrimoine, les conflits d'intérêts, les cadeaux, les activités incompatibles avec le rôle de parlementaire, ainsi que les procédures et les organes de surveillance. Les autorités soulignent l'importance de ce projet, qui par nature est censé fixer des règles générales ; il sera la première tentative de réglementation du comportement et de la conduite éthiques des députés. Les autorités déclarent que, dans l'intervalle, la présidence de la GANT a décidé d'imposer aux parlementaires une autorisation préalable pour recevoir tout cadeau et la déclaration d'un tel cadeau. En outre, depuis le 15 juillet 2016, les parlementaires ont pris l'habitude d'exposer les cadeaux officiels reçus et de les rendre accessibles au public.
15. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Le GRECO prend note de la pratique récente consistant à déclarer les cadeaux à la présidence de la GANT et considère que la proposition de loi sur la conduite éthique des membres de la GANT est un pas dans la bonne direction pour réglementer le comportement et la conduite éthiques des députés. Toutefois, ce projet n'a pas encore été examiné et adopté. Par ailleurs, la proposition de loi, dont le texte a été communiqué par les autorités, semble être essentiellement un texte cadre ; elle n'est pas très détaillée à plusieurs égards. Le « code de conduite éthique », couvert à l'article 3 du projet de loi, énonce six principes de base (par exemple, « *ne doivent pas agir d'une façon qui leur procure un avantage indu...* »). En outre, la disposition du projet de loi relative aux cadeaux (article 5) énonce une interdiction générale des cadeaux, qui rend nécessaires des orientations supplémentaires à travers un règlement d'application subséquent. De plus, la proposition de loi ne couvre pas explicitement, par exemple, les contacts avec les tiers, entre autres les lobbyistes.
16. Le GRECO tient à ajouter que la recommandation ici examinée ne prescrit pas l'adoption d'un code d'éthique sous la forme d'un acte législatif. Au contraire (comme le souligne le Rapport d'Évaluation), même si les codes de conduite doivent se fonder sur des principes constitutionnels, la législation et la réglementation, ils sont souvent moins figés que des instruments législatifs et ont pour finalité d'aller au-delà de tels instruments pour les préciser et donner des orientations d'une façon plus flexible, sachant qu'il peut s'avérer nécessaire de les faire évoluer au fil du temps. Si le projet de loi est adopté en l'état, il conviendrait de l'assortir d'orientations supplémentaires. Il semblerait que cela soit prévu à l'article 8(5) c) du projet de loi.
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

18. *Le GRECO a recommandé 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.*
19. Les autorités se réfèrent à la proposition de loi sur la conduite éthique des parlementaires. L'article 3 de la proposition de loi appelle les parlementaires à faire prévaloir l'intérêt général en cas de conflit d'intérêts personnel ou financier, et l'article 4 (2) b) dispose que les parlementaires doivent informer la GANT de tout conflit d'intérêts potentiel dans l'exercice de leurs fonctions législatives. Les autorités ajoutent que le projet de loi est actuellement en instance devant la GANT, mais il a été approuvé au niveau de comités parlementaires en avril 2016 et est, depuis lors, accessible au public en ligne.
20. Le GRECO note que la proposition de loi sur la conduite éthique des parlementaires semble aller dans la bonne direction, même si sa formulation n'est pas très précise, par exemple, en ce qui concerne le moment, élément qui est d'une importance capitale dans le cas d'une déclaration *ad hoc*. Alors que le projet de loi est toujours en instance devant la GANT, le GRECO observe que le projet a été approuvé au niveau de comités parlementaires et rendu public.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

22. *Le GRECO a recommandé 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.*
23. Les autorités indiquent, premièrement, que la loi n° 6771 portant amendement de la Constitution de la République de Turquie, adoptée par la GANT le 21 janvier 2017, a supprimé l'article 82 de la Constitution, qui stipulait que « *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.* » Deuxièmement, elles évoquent la proposition de loi sur la conduite éthique des parlementaires, qui couvre les activités accessoires, les restrictions applicables après la cessation des fonctions et les sanctions prévues le cas échéant (dont la révocation du parlementaire et une peine d'emprisonnement de six mois à deux ans pour activité illicite après la cessation des fonctions). Les autorités ajoutent que le projet de loi est actuellement en instance devant la GANT, mais il a été approuvé au niveau de comités parlementaires en avril 2016 et est, depuis lors, accessible au public en ligne.
24. Le GRECO prend note du cadre juridique défini dans la proposition de loi sur la conduite éthique des parlementaires, et plus précisément des activités incompatibles avec les fonctions parlementaires (article 11), des procédures d'examen des allégations de violations (article 10) et des sanctions possibles (article 12), qui traite de la présente recommandation. Alors que le projet de loi est toujours en instance devant la GANT, le GRECO observe que le projet a été approuvé au niveau de comités parlementaires et rendu public.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

26. *Le GRECO a recommandé 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).*
27. Les autorités renvoient à la proposition de la loi sur la conduite éthique des parlementaires, dont l'article 4(1) réduirait la périodicité de la déclaration de patrimoine à une fois tous les deux ans et dont l'article 4(2) imposerait aux parlementaires l'obligation de déclarer les activités accessoires.
28. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités, mais considère qu'en plus du fait d'être actuellement en instance devant le Parlement, la proposition de loi ne satisfait pas pleinement à la recommandation, et, en particulier, elle ne fait nulle référence à un système de vérification des déclarations de patrimoine. Elle ne fait pas non plus référence à la publicité des déclarations de patrimoine, tandis que l'article 9 de la loi sur la déclaration des biens et la lutte contre les pots-de-vin et la corruption semble maintenir le principe de la confidentialité des déclarations en ce qui concerne les parlementaires. Eu égard à ce qui précède, le GRECO ne peut pas conclure que les exigences de cette recommandation ont été satisfaites.
29. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

30. *Le GRECO a recommandé 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.*
31. Les autorités font valoir le fait que la loi n° 6718 du 20 mai 2016 a ajouté, à titre provisoire, un article 20 à la Constitution, qui stipule que la première phrase du deuxième paragraphe de l'article 83 (« *Aucun député accusé d'avoir commis un délit avant ou après son élection ne peut être arrêté, interrogé, détenu ou jugé à moins que l'Assemblée n'en décide autrement* ») ne s'applique pas aux demandes de levée de l'immunité parlementaire soumises par le ministère de la Justice, le Bureau du Premier ministre, la présidence de la GANT ou la présidence de la commission conjointe constituée par les membres des commissions de la Constitution et de la justice, aux autorités habilitées à mener ou à autoriser des enquêtes, au ministère public et aux tribunaux. Les autorités font savoir qu'en vertu de cet article provisoire, l'immunité parlementaire ne s'applique pas aux dossiers pertinents visant des parlementaires.
32. Les autorités font état du tableau suivant en date du 29 mai 2017 :

NOM DU PARTI	NOMBRE DE DÉPUTÉS VISÉS PAR UN DOSSIER	NOMBRE DE DOSSIERS VISANT DES DÉPUTÉS
HDP	55 ²	518
CHP	59 ³	215 ⁴
AKP	29	50 ⁵
MHP	10 ⁶	23 ⁷
Indépendants	1	5
Total	154 ⁸	811 ⁹

33. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il note par ailleurs, d'après le préambule général de la loi n° 6718 du 20 mai 2016, que l'article provisoire 20 vise avant tout à permettre l'ouverture de poursuites contre les parlementaires dont le discours est considéré comme favorable au terrorisme, même s'il doit s'appliquer à tous les dossiers concernant des parlementaires, aux fins de la levée de leur immunité.¹⁰ Par ailleurs, ainsi que l'a relevé la Commission de Venise,¹¹ eu égard à son caractère transitoire, tous les dossiers qui n'étaient pas prêts à la date de l'entrée en vigueur de l'article transitoire 20 et pendant la période des 15 jours de son application retombent sous le coup du régime ordinaire, ce qui montre que cet article ne visait pas à introduire une modification permanente à l'immunité parlementaire en vigueur, telle qu'établie par l'article 83 de la Constitution.
34. Par conséquent, le GRECO note que l'article provisoire 20 visait principalement à s'attaquer à une situation très spécifique, et non à la corruption, et était limité dans le temps. Eu égard à ce qui précède, le GRECO ne peut pas considérer que les exigences de sa recommandation ont été satisfaites.
35. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

36. *Le GRECO a recommandé 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.*

² Le chiffre était de 53 au 23 avril 2017.

³ Le chiffre était de 54 au 23 avril 2017.

⁴ Le chiffre était de 210 au 23 avril 2017.

⁵ Le chiffre était de 49 au 23 avril 2017.

⁶ Le chiffre était de 9 au 23 avril 2017.

⁷ Le chiffre était de 21 au 23 avril 2017.

⁸ Le chiffre était de 146 au 23 avril 2017.

⁹ Le chiffre était de 803 au 23 avril 2017.

¹⁰ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Turquie – loi n° 6718 portant amendement constitutionnel en ce qui concerne la levée de l'immunité parlementaire, [CDL-REF\(2016\)056](#) (document en anglais).

¹¹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Turquie – Avis sur la suspension du deuxième paragraphe de l'article 83 de la Constitution (inviolabilité parlementaire), adopté par la Commission de Venise à sa 108^e session plénière (Venise, 14-15 octobre 2016), [CDL-AD\(2016\)027-f](#).

37. Les autorités rappellent qu'à l'occasion de leur prise de fonctions, les parlementaires reçoivent un guide présentant des informations générales sur la GANT, ses différents organes, les droits et les obligations des parlementaires, y compris en matière de déclaration de patrimoine, ainsi qu'un autre manuel, sur les lois concernant la GANT. Ce guide et ce manuel sont disponibles sur l'intranet de la GANT, tout comme un manuel sur les « droits, services et facilités financiers, sociaux et autres accordés aux députés » et, depuis 2016, un manuel sur les « activités professionnelles des parlementaires dans leur domaine d'expertise ». D'autres manuels, qui établissent des comparaisons avec d'autres parlements, sont aussi à la disposition des parlementaires (par exemple, sur les activités incompatibles avec les fonctions de parlementaire, les codes de conduite ou de déontologie, etc.). Pour ce qui est de la formation, les autorités indiquent que les parlementaires ont la possibilité de suivre des programmes de formation, organisés par des organismes publics ou privés, en rapport avec leurs obligations, qui peuvent couvrir des questions éthiques.
38. A propos des conseils, les autorités font savoir que la Direction des lois et des décisions et la Direction des services judiciaires de la présidence de la GANT fournissent des services de conseil aux députés sur la déontologie parlementaire et les possibles conflits d'intérêts. Elles indiquent que chaque direction a répondu à huit demandes, en plus de quoi la présidence de la GANT a répondu à trois questions sur les conflits d'intérêts et les activités incompatibles avec le statut de député au cours de la 26^e session législative (ouverte le 2 novembre 2015). Enfin, les autorités évoquent la proposition de loi sur la conduite éthique des parlementaires, dont l'article 8 dispose que la Commission d'éthique de la GANT devrait fournir aux parlementaires, à leur demande, des conseils confidentiels sur la conduite éthique.
39. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Pour ce qui concerne le premier volet de la recommandation sur la formation, il semblerait que les parlementaires bénéficient d'un accès général à la formation sur les questions ayant trait à leurs responsabilités sur une base volontaire, en plus de l'accès à des documents écrits qui touchent à certaines problématiques liées à une conduite éthique. Toutefois, cela ne satisfait pas à l'exigence de la recommandation 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, sachant que la formation actuelle ne couvre pas spécifiquement les questions d'éthique. Par conséquent, les exigences de ce volet de la recommandation ne sont pas pleinement satisfaites.
40. S'agissant du deuxième volet de la recommandation (conseils confidentiels), le GRECO note que la proposition de loi sur la conduite éthique des parlementaires établirait un mécanisme (une commission) de consultation confidentielle (article 8(5) c), ce qui représenterait une évolution positive. Cependant, cette loi n'a pas encore été adoptée. Le GRECO note par ailleurs qu'une consultation est désormais possible, comme le prévoit la présidence de la GANT, même s'il y a eu relativement peu de demandes de conseil à ce jour. Cela constitue un pas en avant, dans l'attente de l'adoption d'une nouvelle loi.
41. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges et/ou des procureurs

Recommandation viii.

42. *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.*
43. Les autorités indiquent que la récente réforme constitutionnelle adoptée en 2017 s'est traduite par le remplacement du Conseil supérieur de la magistrature (*Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu* – « HSYK ») par le Conseil de la magistrature (*Hâkimler ve Savcılar Kurulu* – « HSK »). Le nombre de membres a été ramené de 22 membres et 12 suppléants, à 13 membres : trois membres issus des juges et des procureurs de premier rang de compétence civile et un membre issu des juges de première catégorie de compétence administrative, qui sont choisis par le Président de la République ; quatre membres issus des juges du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation ; et trois membres issus du milieu universitaire et de la profession des avocats, choisis par la GANT. Les autorités turques expliquent que cette réforme a changé la procédure d'élection des membres et le profil demandé des candidats, mais n'a pas changé les règles constitutionnelles sur lesquelles reposent l'indépendance, l'impartialité et le respect du mandat des juges qui gouvernent le HSK, ni ses méthodes de travail.
44. Les autorités évoquent le Plan stratégique du HSK pour la période 2017-2021, qui appelle à une analyse des facteurs constituant une menace pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire et, au moyen d'une étude comparative des pratiques juridiques, à l'identification de pratiques exemplaires en termes d'indépendance et d'impartialité du système judiciaire, en vue de l'adoption d'un plan d'action sur les questions relevant de la mission et de la compétence du HSK. Enfin, les autorités soulignent que la réforme constitutionnelle de 2017 a mentionné l'impartialité des juges, en plus de leur indépendance, à l'article 9 de la Constitution.
45. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités, notamment sur le remplacement du HSYK par le HSK au terme de l'adoption des amendements constitutionnels de 2017. A propos de la composition du HSK, le GRECO est préoccupé par le fait que, contrairement à ce qui était le cas pour l'ex-HSYK, aucun des membres du HSK n'est élu par ses pairs, ce qui constitue une régression et va à l'encontre d'une déclaration faite dans le Rapport d'Évaluation appelant à une plus grande proportion de membres du HSYK élus par leurs pairs. Sur les 13 membres du HSK, quatre membres sont nommés par le Président de la République, deux des membres sont le ministre et le sous-secrétaire d'État à la Justice – ce qui avait été critiqué dans le cas du HSYK dans le Rapport d'Évaluation, et les sept autres membres sont élus par la GANT. À ce propos, le GRECO tient également à attirer l'attention sur l'Avis de la Commission de Venise sur les modifications de la Constitution de 2017, Avis selon lequel « *le Président ne sera plus un pouvoir neutre, mais appartiendra à une mouvance politique : son choix n'aura pas à être politiquement neutre en ce qui concerne les membres du Conseil [HSK]. Les sept autres membres seront élus par la Grande Assemblée nationale. Si le parti du Président y possède une majorité d'au moins trois cinquièmes des sièges, il sera en mesure de pourvoir tous les sièges du Conseil.* »¹²

¹² Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017, adopté par la Commission de Venise à sa 110^e session plénière (Venise, 10-11 mars 2017), Avis n° 875/2017, [CDL-AD\(2017\)005-f](#)

46. Enfin, comme l'ensemble de ses membres sont choisis par les pouvoirs exécutif et législatif, le GRECO est gravement préoccupé par le fait que le HSK semble être un organe encore moins indépendant que ne l'était le HSYK, ce qui va à l'encontre de l'objectif visé par la recommandation considérée, à savoir garantir que l'indépendance de l'instance d'autorégulation judiciaire est préservée de possibles ingérences des pouvoirs exécutif et politique. En outre, suite à cette évolution, le HSK n'est clairement pas en conformité avec la norme internationale prescrivant qu'au moins la moitié des membres des instances d'autorégulation judiciaire soient élus par leurs pairs, comme affirmé par la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Rec(2010)12.¹³
47. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.
- Recommandation ix.
48. *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 juges/procureurs soient considérablement renforcées.*
49. Les autorités indiquent que le HSK est responsable de l'admission des candidats à la fonction de juge ou de procureur. Elles rappellent un des objectifs retenus par le Plan stratégique du HSK pour la période 2017-2021, à savoir le « renforcement de l'indépendance et de l'impartialité des juges », aux fins duquel est prévue une étude sur la possibilité de modifier la législation pour instituer la présence d'un représentant du HSK au sein de la commission d'entretien avec les candidats à la fonction de juge ou de procureur (qui dépend du ministère de la Justice).
50. Le GRECO prend note des informations communiquées et le fait que le premier plan stratégique du HSK a pour objet le renforcement de l'indépendance et l'impartialité judiciaires. Toutefois, le GRECO considère prématuré de se prononcer sur ce document de politique publique et son futur impact, étant donné qu'il n'a seulement commencé à être mis en œuvre et doit se déployer sur quatre ans. Il semble que la situation n'ait pas évolué, en dehors du fait que le HSYK a été remplacé par le HSK dans la phase finale de l'admission des nouveaux candidats. La situation qui avait été décrite dans le Rapport d'Évaluation, à savoir que le ministère de la Justice jouait un rôle prépondérant et décisif tout au long du processus de recrutement, dénotant son influence notable sur le système judiciaire, reste inchangée. D'autre part, sachant qu'il a exprimé plus tôt des réserves sur la composition du HSK, qui ne compte aucun membre élu par les juges ou les procureurs, le GRECO est préoccupé par le fait que la situation ne s'est pas améliorée ; au contraire, il semblerait que le processus de sélection et de recrutement des juges soit désormais encore plus contrôlé par le pouvoir exécutif. La présence d'un membre du HSK lors de la phase de l'entretien ne suffirait pas pour dissiper la préoccupation formulée par la recommandation, en l'état actuel des choses.
51. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

¹³ Voir [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#).

Recommandation x.

52. *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.*
53. Les autorités rappellent que la conduite éthique et l'intégrité des candidats à la fonction de juge ou de procureur sont examinées sur la base des critères énoncés aux articles 7 à 9, 11 et 13 de la loi n° 2802 sur les juges et les procureurs, ainsi que des dossiers préparés par les chefs des services dans lesquels ils suivent leur formation.
54. Elles ajoutent qu'en vertu de l'article 28(7) de la loi n° 4954 sur l'Académie de justice de la Turquie, telle que modifiée par la loi modifiant la loi sur le Conseil d'État et d'autres lois, du 1^{er} juillet 2016, « les candidats sont également soumis à un examen oral visant à évaluer la conformité de leur conduite professionnelle pendant leur stage dans l'administration judiciaire ». Cet examen oral couvre, entre autres, l'adéquation de leur conduite au plan professionnel et de leur conduite éthique. Les universitaires qui entre dans la profession doivent également passer cet examen oral. De plus, un cours obligatoire sur « l'éthique et l'identité professionnelle judiciaires » est organisé par l'Académie de justice turque, à titre de formation professionnelle préparatoire à l'intention des juges et des procureurs. Les autorités soulignent que ces cours sont dispensés par des juges et procureurs expérimentés et reconnus pour leur intégrité exemplaire. Les autorités indiquent qu'aux fins de ce cours, les pratiques d'autres pays européens ont été examinées.
55. Enfin, les autorités font référence au projet « Renforcer l'éthique judiciaire en Turquie », cofinancé par la Turquie, l'UE et le Conseil de l'Europe et lancé le 4 mai 2016, dans le cadre duquel des critères précis et objectifs pour le code de conduite et les règles d'intégrité doivent être étudiés et déterminés.
56. Le GRECO note qu'aux termes de la loi sur les juges et les procureurs, telle que modifiée en juillet 2016, les candidats doivent se soumettre à un examen oral pendant leur stage dans l'administration judiciaire, lequel examen sert, entre autres, à évaluer leur conduite professionnelle et éthique. Il en était déjà ainsi à l'époque de l'adoption du Rapport d'Évaluation. Cependant, il convient de rappeler que la recommandation en question avait été motivée par deux éléments. Premièrement, il n'existait ni examen ni autre forme d'évaluation pour les universitaires, qui pouvaient intégrer directement la profession judiciaire. Concernant cet aspect, le GRECO note que, si les universitaires sont dispensés de l'examen écrit, ils doivent en revanche passer l'examen oral. Deuxièmement, les notions utilisées dans l'évaluation des candidats, tels que l'« honneur », la « dignité » et la « conduite morale », ne reposaient pas sur des critères établis. Aucun élément d'information nouveau n'a été apporté sur ce dernier point. Cela étant, le GRECO salut l'existence du projet « Renforcer l'éthique judiciaire en Turquie », qui peut contribuer à traiter ces questions.
57. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

58. *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.*

59. Les autorités indiquent que le Plan stratégique du HSK pour la période 2017-2021 prévoit l'établissement d'un système de suivi au plan éthique, l'élaboration de codes de déontologie judiciaire et de matériels de sensibilisation pour diffusion au sein de l'administration judiciaire, ainsi que la mise en place d'un système d'audit pour s'assurer du respect des principes de déontologie judiciaire.
60. En plus, les autorités mentionnent le projet « Renforcer l'éthique judiciaire en Turquie », qui vise, entre autres, à élaborer un code d'éthique. Le HSK prévoit de finaliser le code d'éthique judiciaire en 2017.
61. Enfin, les autorités font référence au projet « Renforcer la transparence et le code d'éthique pour renforcer la confiance des citoyens dans la Cour de Cassation en Turquie » mis en œuvre conjointement par la Cour de Cassation et le PNUD. Dans ce contexte, la Déclaration d'Istanbul a été adoptée le 3 juin 2016 : aux termes du principe 14 de cette déclaration, les tribunaux doivent répondre de façon transparente aux plaintes pour comportement d'un juge contraire à l'éthique. Ce principe se justifie par le fait que de tels comportements devraient être portés à la connaissance de l'opinion publique.
62. Le GRECO est conscient du processus qui a été amorcé pour sensibiliser l'opinion aux normes éthiques que les agents de l'administration judiciaire sont censés respecter, processus qui inclut la préparation d'un code d'éthique judiciaire et l'adoption de la Déclaration d'Istanbul énonçant des principes qui soulignent, entre autres, la nécessité d'une transparence de la façon dont les comportements contraires à l'éthique sont traités. Le GRECO considère que le processus en cours est un pas dans la bonne direction. Cependant, la recommandation en question est axée sur la définition de critères précis et objectifs pour l'évaluation des juges et des procureurs, qui devraient être portés à la connaissance du public. Pour le GRECO, ce point doit être pleinement pris en compte dans le cadre du processus en cours visant à fournir des orientations concrètes sur l'évaluation des juges et des procureurs. Pour l'instant, les exigences spécifiques de la recommandation ne peuvent être considérées comme ayant été satisfaites.
63. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xii.

64. *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.*
65. Les autorités évoquent le Plan stratégique du HSK pour la période 2017-2021, notamment son volet « Améliorer la sécurité du mandat des juges et des procureurs » et son Objectif 3.1 aux termes duquel « le système de nomination, de mutation et d'inamovibilité doit être fondé sur des critères plus objectifs et permettre la spécialisation ». Ces éléments impliquent que la situation actuelle soit analysée ; les bonnes pratiques, identifiées ; la nomination, la mutation et l'inamovibilité, organisées suivant un calendrier établi ; le pouvoir exceptionnel du ministre de la Justice d'affecter à titre temporaire un juge dans une autre juridiction contre son gré (article 47 de la loi sur les juges et les procureurs), basé sur des critères plus objectifs ; et, à ces fins, les arrangements législatifs nécessaires, adoptés. Les autorités évoquent également le projet en cours « Développement d'un régime de nomination et de mutation des juges et des procureurs conforme aux normes de l'UE », organisé en coopération avec l'instrument TAIEX de la

Commission européenne et dont l'un des objectifs est de mettre la nomination et la mutation des juges et des procureurs en conformité avec les normes de l'UE.

66. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation, d'après les autorités, le HSK a confirmé que le pouvoir du ministre de la Justice de décider d'une affectation temporaire est exceptionnel et utilisé seulement dans les cas où le HSK n'est pas en mesure de tenir une réunion, et ce afin d'assurer la continuité et l'efficacité du HSK, et qu'en fait ce pouvoir n'a pas été utilisé au cours des cinq dernières années. De plus, le Président du HSK (c'est-à-dire, le ministre de la Justice) a transmis ce pouvoir à son vice-Président, qui est un juge.
67. Le GRECO note, s'agissant du premier volet de la recommandation, qu'il est prévu d'examiner la question du mandat des titulaires d'une charge judiciaire dans le cadre du Plan stratégique du HSK pour la période 2017-2021, dans le but de définir des critères objectifs pour la nomination, la mutation et la sécurité du mandat des juges et procureurs. Le GRECO observe que la question abordée par le deuxième volet de la recommandation (c'est-à-dire, le pouvoir du ministre de la Justice d'affecter à titre temporaire un juge dans une autre juridiction contre son gré) sera elle aussi couverte par cet examen. S'il s'agit d'un pas dans la bonne direction, la mise en œuvre du Plan stratégique du HSK n'ayant été lancée qu'en 2017 pour être achevée en 2021, il est trop tôt pour que le GRECO se prononce sur le fait de savoir si ses résultats satisfont aux exigences de la recommandation. Il en va de même pour le projet en cours organisé en coopération avec TAIEX qui concerne le système de nomination et de déplacement des juges.
68. Par ailleurs, le GRECO note, en ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, que l'article 47 de la loi sur les juges et les procureurs, habilitant le ministre à muter les juges, demeure inchangé. Il prend note de la précision des autorités selon laquelle le pouvoir du ministre de la Justice de muter à titre temporaire un juge contre son gré revêt un caractère exceptionnel et a été dans la pratique transféré au vice-Président du HSK. Comme mentionné précédemment, il note également le projet en cours en coopération avec TAIEX et son potentiel, qui représente un pas positif, même s'il est trop tôt pour évaluer l'impact futur. Cela étant, la situation n'ayant en substance pas changé depuis le Rapport d'évaluation, le GRECO ne peut donc pour le moment considérer que la situation actuelle répond aux exigences du deuxième volet de la recommandation.
69. Le GRECO conclut que la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xiii.

70. *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.*
71. Les autorités font de nouveau valoir le fait que le Plan stratégique du HSK pour la période 2017-2021 prévoit l'élaboration d'un code d'éthique judiciaire. Elles font savoir qu'une étude comparative de la législation de quatre pays européens doit être réalisée en 2018. Au total, 23 réunions avec toutes les parties prenantes, y compris les juges et procureurs, sont prévues, dont sept ont déjà eu lieu. Une formation à l'éthique judiciaire est programmée en 2017 et en 2018, et il est prévu qu'un millier de juges et de procureurs la suivent. En outre, un guide sur l'éthique judiciaire sera élaboré et distribué à l'ensemble des juges et des procureurs au cours de la période 2018-2019. Suite aux réunions de consultation déjà tenues, il a

été déclaré que le futur code d'éthique couvrirait les cadeaux, la récusation, les contacts avec les tiers et les informations confidentielles, et que le guide inclurait des exemples concrets.

72. Dans le cadre du projet « Renforcer l'éthique judiciaire en Turquie », mentionné en rapport avec la recommandation xi, il est prévu de former 3 000 juges et procureurs à l'éthique. Enfin, le principe 14 de la susmentionnée Déclaration d'Istanbul, relatif à un système transparent de plainte pour traiter la question des comportements contraires à l'éthique de la part de juges, se justifie par la nécessité que l'administration judiciaire se dote d'un code d'éthique qui soit largement diffusé et appliqué. Les autorités indiquent que des informations sur le progrès des projets en cours sont publiées sur le site web du HSK¹⁴.
73. Le GRECO prend note du fait que des travaux ont été engagés pour la préparation d'un code d'éthique judiciaire et d'un guide à l'usage des juges et des procureurs. Même si cela constitue une avancée, le GRECO n'est pas en mesure, pour le moment, de déterminer si les textes, qui n'ont pas encore été achevés et adoptés, satisferont aux exigences de sa recommandation. Le GRECO tient à souligner qu'un tel code doit prendre en compte les différences entre les fonctions des juges et des procureurs.
74. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.
- Recommandation xiv.
75. *Le GRECO a recommandé 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.*
76. Les autorités signalent que, dans le cadre du projet « Renforcer l'éthique judiciaire en Turquie », le texte d'un serment à prêter par les juges et les procureurs à leur nomination est actuellement en cours d'élaboration et, une fois sa version finale prête, sera mis à la disposition des juges et des procureurs.
77. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités, qui marquent une avancée. Cependant, le texte du serment semble être en cours de rédaction et pas encore disponible même sous forme de projet.
78. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.
- Recommandation xv.
79. *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 induite 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.*
80. Selon les autorités, le HSK a prévu de réexaminer le régime disciplinaire dans le cadre de son Plan stratégique pour la période 2017-2021. À cette fin, un groupe de travail sera établi et la législation sera révisée pour améliorer les dispositions disciplinaires et établir des critères objectifs et concrets. Les autorités renvoient aux

¹⁴ www.hsk.gov.tr/DisIliskiler/Yurutulen-Projeler.aspx en turc et www.cjp.gov.tr/DisIliskiler/Yurutulen-Projeler.aspx en anglais.

principes 14 et 15 de la Déclaration d'Istanbul sur l'éthique judiciaire, qui invitent l'administration judiciaire à traiter de manière transparente les plaintes pour comportement contraire à l'éthique de la part de ses agents, et à assurer la transparence des procédures disciplinaires contre les juges.

81. Le GRECO prend note de ce que le Plan stratégique du HSK prévoit de traiter la question des procédures disciplinaires contre les juges et les procureurs, qui représente un premier pas. Cependant, il ne lui a été fait part d'aucun résultat concret à cet égard à jour. Le GRECO tient à souligner que les réserves exprimées sur la composition du HSK valent aussi en ce qui concerne cette recommandation.

82. Le GRECO conclut que la recommandation xv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xvi.

83. *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.*

84. Les autorités évoquent le Plan stratégique du HSK pour la période 2017-2021, qui, comme expliqué ci-dessus, prévoit d'examiner le régime disciplinaire en vue de l'améliorer. Elles mentionnent par ailleurs les principes 14 et 15 de la Déclaration d'Istanbul sur l'éthique judiciaire, qui prescrivent de traiter les comportements contraires à l'éthique de manière transparente et, donc, de rendre transparentes les procédures disciplinaires. Les autorités rappellent aussi que le pouvoir de lever l'immunité des juges et procureurs appartient non seulement au ministre de la Justice mais aussi à la première chambre du HSK.

85. Le GRECO note que le Plan stratégique du HSK pour la période 2017-2021 prévoit d'examiner le régime disciplinaire, ce qui représente un premier pas, mais rien n'indique ce stade précoce que les exigences de la recommandation seront satisfaites. S'agissant de la procédure actuelle pour lever l'immunité, elle semble être la même que celle relevée dans le Rapport d'évaluation, ce qui avait mené le GRECO à émettre cette recommandation de retirer du ministre de la Justice le pouvoir d'autoriser ou non une enquête visant à lever l'immunité fonctionnelle.

86. Le GRECO conclut que la recommandation xvi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xvii.

87. *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.*

88. Les autorités font savoir que la structure de l'Académie de justice turque a été examinée, avec la participation de l'Académie elle-même, du HSK et d'autres parties prenantes. En vertu des articles 6 et 26 de la loi n° 4954 sur l'Académie de justice turque, cette dernière coopère avec des organes de haut rang et autres de l'administration judiciaire. Les autorités soulignent que l'Académie met en œuvre des programmes de formation, des réunions scientifiques et des projets en coopération avec des hautes juridictions et d'autres organes de l'administration judiciaire. Elles évoquent aussi l'article 12 de la même loi, sur la composition de l'assemblée générale de l'Académie. Elles font valoir que les membres des organes directeurs de l'Académie sont en majorité des professionnels issus de

l'administration judiciaire. Les autorités considèrent dès lors que l'Académie ne peut être considérée comme assujettie au ministère de la Justice.

89. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités, selon lesquelles un examen des structures de l'Académie de justice a été réalisé. En même temps, le GRECO note que les autorités renvoient principalement à la loi n° 4954 sur l'Académie de justice, qui régit en détail la composition, l'organisation et la structure de l'Académie, en tant qu'organe rattaché au ministère de la Justice. La situation juridique décrite reste identique à ce qu'elle était à l'époque de l'adoption du Rapport d'Évaluation. Le GRECO ne conteste pas que l'Académie organise diverses activités, auxquelles participent des hautes juridictions et d'autres organes de l'administration judiciaire, ce qui a été déjà connu et salué dans le Rapport d'Évaluation. Nonobstant l'examen de certains aspects de l'Académie, dont il a été fait état, le GRECO ne voit pas de résultats concrets au-delà de ce qui était déjà connu à l'époque de l'adoption de cette recommandation.

90. Le GRECO conclut que la recommandation xvii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xviii.

91. *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.*

92. Les autorités font mention du projet « Renforcer l'éthique judiciaire en Turquie », mis en œuvre conjointement avec l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, qui inclut un objectif de formation pour les juges et les procureurs. Le HSK a déjà organisé six réunions de groupe de travail et deux réunions de consultation régionale, à l'occasion desquelles un avant-projet de code d'éthique et un contenu de cours de formation de juges et de procureurs ont été examinés ; au nombre des participants figuraient des juges, des procureurs, des universitaires et des représentants d'ONG et de médias. L'Académie de justice turque a inclus dans son programme d'activités une formation continue à l'éthique à l'intention de 1 500 juges et procureurs, l'objectif visé étant que 3 000 juges et procureurs aient suivi cette formation d'ici la fin du projet susmentionné.

93. En plus, les autorités font mention de plusieurs conférences et activités sur l'éthique judiciaire (par exemple, une conférence du HSK sur la sensibilisation à l'éthique judiciaire en octobre 2015 ; le projet « Renforcer la transparence et le code d'éthique pour renforcer la confiance des citoyens dans la Cour de Cassation », mis en œuvre conjointement avec le PNUD, dans le cadre duquel ont été organisés en 2017 deux ateliers suivis chacun par 120 juges et 30 procureurs ; et un symposium sur l'éthique judiciaire piloté par le HSK en mai 2017 dans le cadre de la Semaine de l'éthique et suivi par plusieurs juges et procureurs). Par ailleurs, les autorités évoquent plusieurs activités de formation organisées par l'Académie de justice turque en 2015-2016, qui portaient sur différents thèmes (par exemple, les atteintes à la sécurité et à la fonction de l'administration publique ; le terrorisme et le crime organisé) et qui ont abordé la prévention de la corruption et l'éthique judiciaire. Le HSK prévoit de dispenser une formation à l'éthique judiciaire à 2 000 juges et procureurs dans le cadre de son Plan stratégique pour la période 2017-2021.

94. Les autorités indiquent qu'un cours sur « l'éthique et l'identité professionnelle judiciaires » est dispensé dans le cadre de la formation préparatoire des candidats à la fonction de juge ou de procureur. Dès que des critères précis et objectifs auront été définis dans le cadre du projet « Renforcer l'éthique judiciaire en Turquie »

susmentionné, ils seront inclus dans les modules de formation de l'Académie. Enfin, les autorités font savoir qu'un module de formation en ligne est en cours de préparation et sera communiqué au plus tard en 2018.

95. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Le développement, en cours, d'un code d'éthique, qui servira de référence pour la formation à l'éthique judiciaire dans le futur, marque une avancée mais qui doit encore produire des résultats concrets. En attendant, le GRECO note que l'Académie de justice turque prévoit de former des juges et des procureurs dans le cadre du projet « Renforcer l'éthique judiciaire en Turquie », et qu'une formation en ligne est actuellement dispensée. S'il y a lieu de saluer toutes ces mesures, il semblerait néanmoins qu'elles ne soient pas encore opérationnelles.

96. Le GRECO conclut que la recommandation xviii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xix.

97. *Le GRECO a recommandé 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.*

98. Les autorités font savoir que le HSK a établi le Bureau de l'éthique judiciaire (BEJ) le 4 février 2016. Le BEJ a pour mission, entre autres, de fournir des conseils aux membres de l'administration judiciaire sur les questions d'éthique, en conformité avec le principe de confidentialité. L'un des secrétaires généraux adjoints du HSK est responsable du BEJ, qui est composé de membres du HSK.

99. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités, et considère que, suite à l'établissement du BEJ en vue de dispenser des conseils confidentiels aux membres de l'administration judiciaire, l'exigence de la recommandation a été satisfaite.

100. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xx.

101. *Le GRECO a recommandé d'encadrer les décisions de dessaisissement de procureurs de rang inférieur par des critères prédéfinis et de justifier ces décisions par écrit.*

102. Les autorités font savoir que, suite à la recommandation du GRECO, le Comité de contrôle du HSK, qui émet des recommandations sur les questions jugées problématiques, a confirmé que les procureurs généraux qui causent du retard dans les enquêtes en changeant, à courte échéance, la répartition des tâches et l'attribution des dossiers ou en ne répartissant pas le travail de façon équitable entre les procureurs est critiqué par le Comité de contrôle. Les autorités indiquent que le Comité de contrôle a confirmé que les motifs de dessaisissement des procureurs de rang inférieur doivent être spécifiés dans les directives internes et dans le document de Répartition des tâches. Les décisions de dessaisissement de procureurs de rang inférieur doivent être consignées par écrit et reposer sur un raisonnement pertinent.

103. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités, concernant l'obligation de mentionner les motifs de dessaisissement des procureurs de rang inférieur dans la Répartition des tâches. Le GRECO note qu'il existe une obligation de consigner par écrit les décisions prises par les procureurs généraux de retirer

une affaire à un procureur. Par conséquent, le GRECO peut dès lors conclure que la recommandation a été pleinement mise en œuvre.

104. Le GRECO conclut que la recommandation xx a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xxi.

105. *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.*

106. Les autorités font référence aux informations communiquées au titre des recommandations xiii et xviii en ce qui concerne les juges, lesquelles informations s'appliquent aussi aux procureurs.

107. Le GRECO renvoie à ses propres constatations relatives aux recommandations xiii et xviii, dans lesquelles il souligne des avancées en rapport avec les travaux en cours sur un code d'éthique judiciaire et la formation y relative, mais considère qu'il est trop tôt à ce stade pour se prononcer sur le fait de savoir si les exigences des recommandations seront satisfaites. Le GRECO tient à ajouter qu'un tel code doit prendre en compte les différentes fonctions des procureurs et des juges.

108. Le GRECO conclut que la recommandation xxi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxii.

109. *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.*

110. Les autorités font savoir qu'en cas de doute sur l'impartialité d'un procureur, le processus de dessaisissement et les conséquences juridiques de la continuation d'une enquête en dépit d'un tel doute sont expliqués par l'autorité de surveillance des procureurs généraux, tout comme les dispositions de la loi n° 2802 sur les juges et les procureurs qui ont trait aux mesures disciplinaires. De plus, les dossiers des procureurs font l'objet d'un examen attentif en ce qui concerne leur impartialité dans l'exercice de leurs fonctions. Les autorités indiquent que les règles de récusation concernant les juges prévues par le code de procédure pénal sont appliquées par analogie aux procureurs. Elles attirent l'attention sur une affaire dans laquelle la Cour constitutionnelle a décidé que les règles de récusation applicables aux juges devraient l'être aussi par analogie aux procureurs¹⁵. En outre, les autorités soulignent que le Plan stratégique du HSK pour la période 2017-2021 prévoit des mesures de sensibilisation à l'indépendance et à l'impartialité de l'administration judiciaire. Comme ci-dessus, elles rappellent que le HSK est en train d'élaborer un code d'éthique judiciaire qui couvrira cette question.

¹⁵ Décision de la Cour constitutionnelle, doc. n° 1988/1, dec. n° 1988/26 datée du 26/11/1988.

111. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il rappelle que le Rapport d'Évaluation constate une situation dans laquelle les procureurs ne sont soumis à aucune règle explicite – légalement contraignante ou pas – en matière de récusation. Le GRECO note aussi la possibilité que les procureurs reçoivent des orientations sur la procédure de dessaisissement et les conséquences juridiques. Si le GRECO reconnaît que la pratique s'est développée d'appliquer mutatis mutandis les règles de récusation applicables aux juges, il considère néanmoins que cela ne saurait être suffisant pour pallier de manière permanente l'absence de règles portant explicitement sur la révocation des procureurs, qui devraient être clairement établies en droit. Cela étant, le GRECO se réjouit de la possibilité que des règles ou lignes directrices sur ce point soient examinées dans le cadre du Plan stratégique pour la période 2017-2021.
112. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

113. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Turquie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante deux des vingt-deux recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Pour ce qui est des recommandations restantes, cinq ont été partiellement mises en œuvre et quinze n'ont pas été mises en œuvre.
114. Plus précisément, les recommandations xix et xx ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations iii, iv, vii, x et xxii ont été partiellement mises en œuvre, tandis que les recommandations i à vi, viii, ix à xviii, et xxi n'ont pas été mises en œuvre.
115. En ce qui concerne les parlementaires, les avancées de la mise en œuvre des recommandations du GRECO sont modestes. Le principal élément nouveau consiste en un projet de loi sur la conduite éthique des membres de la GANT, qui a été déposé au Parlement mais n'a pas encore été examiné. Cependant, ce projet de loi ne consiste pas en un code d'éthique détaillé en ce qui concerne plusieurs points (par exemple, les cadeaux ou la divulgation *ad hoc*) et omet de couvrir d'autres points (les contacts avec les tiers et les lobbys, la vérification de la déclaration de patrimoine) ; par conséquent, il ne peut être considéré que comme une législation cadre en vue d'un code d'éthique futur, lequel devra apporter des orientations appropriées aux parlementaires sur leur conduite et leurs diverses obligations. En outre, plusieurs insuffisances soulignées dans le Rapport d'Évaluation n'ont pas été entièrement traitées, notamment la nécessité de renforcer la transparence du processus législatif, en édictant des règles sur la tenue de consultations publiques, l'absence d'un mécanisme permanent de conseils confidentiels et l'absence de formations initiale et continue opérationnelles à l'éthique parlementaire à l'usage des parlementaires, etc.
116. En ce qui concerne les juges et procureurs, les progrès ont été encore plus limités. Les changements structurels fondamentaux intervenus en Turquie depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation constituent une sérieuse préoccupation sous-jacente. Suite à ces changements, le système judiciaire apparaît moins indépendant des pouvoirs exécutif et politique qu'auparavant. Le fait que le Conseil de la magistrature (HSK) nouvellement créé – pour remplacer l'ex-Conseil supérieur de la magistrature (HSYK) – est composé de membres désignés par le Président de la République et la GANT, et qu'aucun de ses membres n'est élu par les juges et les procureurs eux-mêmes, va à l'encontre du principe fondamental d'une instance d'autorégulation judiciaire indépendante. Par ailleurs, le pouvoir exécutif exerce une forte influence sur un certain nombre de questions clés concernant le fonctionnement du système judiciaire : processus de sélection et de recrutement des candidats à la fonction de

juge ou de procureur ; mutation des titulaires d'une charge judiciaire contre leur gré ; procédures disciplinaires ; liens organiques entre l'Académie de justice turque et le pouvoir exécutif. Cela étant dit, des projets sont en cours, tels que le projet « Renforcer l'éthique judiciaire en Turquie », qui pourraient se traduire par des avancées en ce qui concerne un certain nombre de recommandations (par exemple, l'élaboration d'un code d'éthique judiciaire, la formation à l'éthique et à l'intégrité, etc.). Cependant, pour que cela puisse se réaliser, les lacunes du cadre structurel devront être comblées.

117. Aussi le GRECO conclut-il que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Il décide donc d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 (i) concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation Mutuelle, et demande au Chef de la délégation turque de lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir, les recommandations i à xviii, xxi et xxii) dès que possible mais au plus tard pour le 31 octobre 2018.
118. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Turquie à autoriser aussitôt que possible la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.