



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 mars 2022
Publication : 23 juin 2022

Public
GrecoRC4(2022)5

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

TROISIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ *INTÉRIMAIRE*

TÜRKIYE

Adopté par le GRECO lors de sa 90^e réunion plénière
(Strasbourg, 21-25 mars 2022)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Türkiye 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 porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Dans son [Rapport de Conformité \(Greco RC-IV \(2017\) 16F\)](#) adopté lors de sa 77^e réunion plénière (16-18 octobre 2017), le GRECO avait conclu que seules 2 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^e 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 très faible niveau de conformité avec les recommandations restait « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur.
4. Dans son [deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#) adopté lors de sa 86^e réunion plénière (29 octobre 2020), le GRECO avait conclu que sur vingt-deux 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 très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations restait « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. 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 octobre 2021. Ce rapport, qui a été remis le 29 octobre 2021, a servi de base pour établir le présent rapport.
5. Ce [troisième Rapport de Conformité intérimaire](#) vise à évaluer les mesures supplémentaires prises par les autorités turques depuis l'adoption du deuxième 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 à ces dernières.
6. Le GRECO avait chargé les Pays-Bas et la Croatie de nommer des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M^{me} Tessa Lansbergen au titre des Pays-Bas et M^{me} Maja Vitaljić au titre de la Croatie, lesquels ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent rapport.

II. ANALYSE

7. Dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé à la Türkiye 22 recommandations. Dans son Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que les recommandations xix et xx avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, que les recommandations iii, iv, vii, x et xxii avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations i, ii, v, vi, viii, ix, xi à xviii, et xxi n'avaient pas été mises en œuvre. En l'absence d'éléments nouveaux, le GRECO était parvenu dans son Rapport de Conformité intérimaire à la même conclusion concernant les recommandations en suspens. Dans son deuxième Rapport de Conformité

intérimaire, le GRECO avait conclu que la recommandation xiv avait été mise en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations xiii, xv, xviii et xxi avaient été partiellement mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

8. *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.*
9. Le GRECO avait conclu dans ses rapports de conformité précédents que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, il avait noté qu'il manquait toujours des 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. Le GRECO avait donc conclu à l'absence de mise en œuvre de cette partie de la recommandation. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait fait part de ses préoccupations face à l'inquiétante tendance à l'augmentation des lois générales « fourre-tout » adoptées au cours des trois dernières sessions de la Grande Assemblée nationale de Türkiye (GANT), et par conséquent, avait jugé que cette partie de la recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
10. Les autorités turques n'ont pas fourni d'éléments nouveaux sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette recommandation, mais mentionnent désormais que son examen est en cours.
11. En l'absence d'avancées concrètes, le GRECO conclut que la recommandation i reste non mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *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.).*
13. Le GRECO avait conclu dans ses rapports de conformité précédents que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il avait relevé que le projet de Loi sur la conduite éthique des membres de la GANT n'avait pas été adopté. De plus, le GRECO avait indiqué qu'il apparaissait que cet instrument constituait simplement un cadre général péchant par son imprécision sous plusieurs aspects (notamment en ce qui concerne les cadeaux). Le GRECO avait souligné que, en général, les codes de conduite gagnaient à être moins rigides que la législation, à receler plus de détails, à fournir des orientations de manière plus souple et à pouvoir évoluer avec le temps. Rien n'indiquait que ce projet de loi serait présenté à la législature actuelle.

14. Les autorités turques n'ont pas fourni d'éléments nouveaux sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette recommandation, mais mentionnent désormais que l'examen de cette recommandation est en cours.
15. En l'absence d'avancées concrètes, le GRECO conclut que la recommandation ii reste non mise en œuvre.

Recommandation iii.

16. *Le GRECO avait recommandé 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.*
17. Le GRECO avait conclu dans son deuxième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Bien que les autorités aient mentionné que la proposition de Loi sur la conduite éthique des membres de la GANT appellerait les parlementaires à privilégier l'intérêt général en cas de conflit d'intérêts personnels/financiers et à informer la GANT de tout conflit potentiel pouvant affecter l'exercice de ses fonctions législatives par un parlementaire, le GRECO avait noté que la formulation de la proposition de loi n'était pas très précise, notamment en ce qui concerne la détermination du moment où ces déclarations devaient être faites, un aspect qui revêt pourtant une importance essentielle en ce qui concerne les divulgations ad hoc. Le GRECO avait ajouté que rien n'indiquait que ce projet de loi serait examiné par la législature actuelle.
18. Les autorités turques n'ont pas fourni d'éléments nouveaux sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette recommandation, mais mentionnent désormais que l'examen de cette recommandation est en cours.
19. En l'absence de progrès tangibles, le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

20. *Le GRECO avait 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.*
21. Le GRECO renvoie à sa conclusion précédente selon laquelle cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait pris note de la Loi n° 6771 portant amendement de la Constitution de la République de Türkiye, adoptée le 21 janvier 2017, qui avait supprimé l'article 82 de la Constitution, ainsi que du projet de Loi sur la conduite éthique des membres de la GANT, qui énumérait les activités accessoires incompatibles avec les fonctions parlementaires, les éventuelles restrictions après la cessation de ces fonctions, les procédures d'examen des allégations de violation et les sanctions encourues. Le GRECO avait constaté que le projet de loi n'avait pas été adopté par la législature précédente et n'avait pas encore été examiné par la législature actuelle.
22. Les autorités turques n'ont pas fourni d'éléments nouveaux sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette recommandation, mais mentionnent désormais que son examen est en cours.
23. En l'absence de progrès tangibles, le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

24. *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).*
25. Le GRECO avait conclu dans ses rapports de conformité précédents que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Bien que le projet de Loi sur la conduite éthique des membres de la GANT soit censé ramener la périodicité de la déclaration de patrimoine à deux ans et imposer aux parlementaires l'obligation de déclarer les activités accessoires, le GRECO avait considéré que le projet de loi ne satisfaisait pas pleinement à la recommandation, et, en particulier, ne mentionnait nulle part un système de vérification ou de publicité des déclarations de patrimoine.
26. Les autorités turques n'ont pas fourni d'éléments nouveaux sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette recommandation, mais mentionnent désormais que son examen est en cours.
27. En l'absence d'avancées concrètes, le GRECO conclut que la recommandation v reste non mise en œuvre.

Recommandation vi.

28. *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.*
29. Le GRECO avait conclu dans ses rapports de conformité précédents que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. En réponse à l'article 20 de la Constitution, ajouté par les autorités à titre provisoire dans la Loi n° 6718 du 20 mai 2016, en vertu duquel la première phrase du deuxième paragraphe de l'article 83 ne s'appliquait 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 (regroupant des 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, le GRECO avait noté que l'article provisoire 20 visait avant tout à permettre l'ouverture de poursuites contre les parlementaires dont le discours était considéré comme favorable au terrorisme, même s'il devait s'appliquer à tous les dossiers concernant des parlementaires, aux fins de la levée de leur immunité. Par ailleurs, au vu de son caractère temporaire, tous les dossiers qui n'étaient pas prêts à la date de l'entrée en vigueur de l'article provisoire 20 et pendant la période des 15 jours de son application sont retombés sous le coup du régime ordinaire
30. Les autorités turques n'ont communiqué aucune nouvelle information concernant cette recommandation, mais mentionnent désormais que son examen est en cours.
31. En l'absence d'avancées concrètes, le GRECO conclut que la recommandation vi reste non mise en œuvre.

Recommandation vii.

32. *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.*
33. Le GRECO avait conclu dans ses rapports de conformité précédents que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, bien que le GRECO ait noté que les parlementaires bénéficiaient d'un accès général (sur une base volontaire) à une formation portant sur la teneur de leurs obligations, en plus de l'accès à des documents écrits décrivant certaines problématiques liées à la conduite éthique, il avait estimé que ces mesures ne satisfaisaient pas à la recommandation de mettre en place, pour les parlementaires, des formations initiales et continues. En ce qui concerne la possibilité de solliciter des conseils à titre confidentiel, le GRECO notait que le projet de Loi sur la conduite éthique des membres de la GANT prévoyait la mise en place d'un mécanisme (sous la forme d'une commission) permettant de dispenser de tels conseils, ce qui représenterait un progrès. Toutefois, le projet de loi n'avait pas été adopté par la législature précédente et n'avait pas encore été examiné par la législature actuelle. Le GRECO notait par ailleurs qu'une consultation assurée par la présidence de la GANT était proposée, tout en relevant le peu de demandes de conseils formulées.
34. Les autorités turques n'ont communiqué aucune nouvelle information concernant cette recommandation, mais mentionnent désormais que son examen est en cours.
35. En l'absence de progrès tangibles, le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges et/ou des procureurs

Recommandation viii.

36. *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.*
37. Le GRECO renvoie à ses conclusions précédentes selon lesquelles cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO rappelle qu'en raison du remplacement du Conseil supérieur de la magistrature (HSYK) par le Conseil de la magistrature (HSK) en 2017 et de la désignation de la totalité des membres du HSK par les pouvoirs exécutif et législatif, il craignait sérieusement que cette instance n'apparaisse encore moins indépendante que l'ex-HSYK. Effectivement, le HSK ne répond manifestement pas à la norme internationale selon laquelle la moitié des membres des organismes d'autorégulation judiciaires (« conseils de la justice ») doivent être élus par leurs pairs, comme indiqué dans la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Rec(2010)12. En outre, le GRECO notait que le HSK était toujours présidé par le ministre de la Justice et que le vice-ministre en était également membre.
38. Les autorités turques réitèrent leur position selon laquelle le HSK est indépendant, conformément à la Constitution et à la loi interne. De leur point de vue, l'organisation et le fonctionnement du HSK reflètent les besoins du pays et ne se prêtent à aucune influence politique extérieure. Le HSK est composé de deux chambres, qui prennent

chacune des décisions à la majorité simple. Les décisions à l'encontre de juges/procureurs peuvent être contestées devant l'assemblée générale du HSK.

39. Le GRECO répète ses conclusions précédentes selon lesquelles la composition du HSK est en contradiction flagrante avec les normes du Conseil de l'Europe telles que mentionnées dans les rapports de conformité précédents du GRECO (voir paragraphe 37 ci-dessus), ainsi qu'avec la pratique du GRECO requérant que la moitié au moins des membres de ces organismes d'autorégulation – 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.
40. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste non mise en œuvre.

Recommandation ix.

41. *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.*
42. Le GRECO avait conclu dans ses rapports de conformité 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. En particulier, hormis deux membres de la commission chargée de conduire les entretiens, à savoir le secrétaire général du HSK et un membre choisi au sein du comité consultatif de l'Académie de justice, les cinq autres membres étaient des représentants du ministère de la Justice. Le HSK comptait parmi ses membres le vice-ministre de la Justice et supervisait le recrutement des candidats aux postes de juges et de procureurs. À cet égard, compte tenu de ses réserves antérieures sur la composition du HSK, lequel ne comptait aucun membre élu par les juges ou les procureurs, le GRECO se déclarait préoccupé par le contrôle accru du pouvoir exécutif sur le processus de sélection et de recrutement des juges.
43. Les autorités turques n'ont communiqué aucune nouvelle information à propos de cette recommandation.
44. En l'absence de nouveaux éléments, le GRECO conclut que la recommandation ix reste non mise en œuvre.

Recommandation x.

45. *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.*
46. Le GRECO avait conclu dans ses rapports de conformité précédents que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. 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. Par exemple, s'il y avait des dispositions sur l'intégrité dans le Règlement relatif aux principes de comportement éthique des fonctionnaires et aux principes et procédures de mise en œuvre (par ex. une disposition sur les conflits d'intérêts), elles s'adressaient aux fonctionnaires en général alors que le GRECO avait spécifiquement demandé à ce que soient édictés des critères qui clarifient les notions d'« honneur », de « dignité » et de « conduite morale » qui étaient utilisées pour le contrôle d'intégrité des candidats magistrats. Enfin, le GRECO avait examiné les principes énoncés dans la Déclaration d'éthique judiciaire, qui avait été publiée le 6 mars 2019 par le HSK, et avait estimé qu'ils revêtaient un caractère tellement général qu'ils ne sauraient être qualifiés de critères précis. Le GRECO espérait que le guide pratique de la Déclaration d'éthique judiciaire clarifierait les notions d'« honneur », de « dignité » et de « conduite morale ».

47. Les autorités turques n'ont communiqué aucune nouvelle information à propos de cette recommandation.
48. En l'absence de tout nouveau progrès, le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

49. *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.*
50. Le GRECO avait conclu dans ses rapports de conformité précédents que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO considérait que la Déclaration d'éthique judiciaire (voir paragraphe 46 ci-dessus) répertoriait davantage des principes que des critères précis et objectifs pouvant servir à l'évaluation régulière des juges/procureurs comme le requiert cette recommandation. Par conséquent, la Déclaration d'éthique judiciaire ne constituait pas une réponse adéquate à cette recommandation spécifique.
51. Les autorités turques réitèrent que la Déclaration d'éthique judiciaire contient les critères requis par cette recommandation concernant l'évaluation des juges/procureurs et qu'elle a été affichée dans les tribunaux. La Déclaration d'éthique judiciaire a été mentionnée dans les décisions et procédures du HSK ainsi que dans les rapports élaborés par le Bureau des inspections du HSK. Ainsi, le 25 septembre 2019, l'assemblée générale du HSK a émis sa première recommandation, et le 30 avril 2020, l'assemblée générale du HSK a émis une recommandation concernant l'application de la Déclaration d'éthique judiciaire et a défini des règles et principes concernant son application. Un guide sur l'utilisation des réseaux sociaux a été élaboré à l'intention des juges et des procureurs afin de leur donner des conseils déontologiques à ce sujet.
52. Le GRECO rappelle que l'objet de cette recommandation est d'établir des critères précis et objectifs concernant l'évaluation des juges/procureurs, lesquels devraient être rendus publics. Cette exigence ne saurait être satisfaite par l'adoption d'un instrument d'éthique judiciaire tel que la Déclaration d'éthique judiciaire qui, selon les conclusions précédentes du GRECO, ne définit pas de critères précis et objectifs pour l'évaluation des juges/procureurs. Selon le GRECO, les circonstances ne justifient pas un changement de sa conclusion précédente. Les autorités n'ont fourni aucun document supplémentaire pour étayer leur position.

53. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste non mise en œuvre.

Recommandation xii.

54. *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.*

55. Le GRECO avait conclu dans ses rapports de conformité précédents que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. En ce qui concerne la première partie de cette recommandation, le GRECO notait le rôle joué par le HSK dans la mutation d'un juge d'un district judiciaire à un autre, alors que ce conseil sert également d'instance de recours dans les mêmes affaires. Le GRECO réitérait ses craintes concernant la nouvelle composition du HSK et l'impact négatif de celle-ci sur l'indépendance et l'impartialité de l'organe censé régir les carrières dans la magistrature. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO prenait note des informations relatives à la rédaction d'un texte modifiant la loi concernée en vue de supprimer la possibilité pour le ministre de la Justice de muter un juge contre son gré. Bien qu'il s'agisse d'un pas dans la bonne direction, le GRECO déplorait une fois de plus que – comme indiqué plus haut – le ministre de la Justice soit si bien représenté au sein du HSK.

56. Les autorités turques réitérent leur position concernant le pouvoir du HSK de muter des juges/procureurs d'une juridiction à une autre et concernant la possibilité de faire examiner la décision par la chambre compétente du HSK et, ultérieurement, par l'assemblée générale du HSK à la demande du juge/procureur concerné.

57. Le GRECO note que la situation n'a pas changé depuis le deuxième Rapport de Conformité intérimaire, et renvoie à ses conclusions précédentes. Il considère que la première partie de la recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités n'ont communiqué aucune nouvelle information sur la possibilité d'abolir le pouvoir du ministère de la Justice d'intervenir dans le processus concernant les affectations temporaires. Il note donc que cette partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre.

58. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste non mise en œuvre.

Recommandation xiii.

59. *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.*

60. Le GRECO avait conclu dans son deuxième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait pris note 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, y compris ceux relatifs à l'intégrité, 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. Le GRECO espérait que tout élément d'orientation relatif à cette Déclaration serait suffisamment pratique et concret et distinguerait entre juges et procureurs.

61. Les autorités turques n'ont communiqué aucune nouvelle information concernant le contenu de la Déclaration d'éthique judiciaire.
62. En l'absence de tout nouveau progrès, le GRECO conclut que la recommandation xiii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

63. *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.*
64. Le GRECO avait conclu dans son deuxième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation avait été 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 ministère 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. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO notait qu'un recours pouvait être effectué contre une révocation devant le Conseil d'État, ce qui était conforme à cette partie de la recommandation. Toutefois, le GRECO notait avec préoccupation qu'il n'y avait aucune possibilité de faire appel contre les révocations sommaires de juges et de procureurs prononcées par l'assemblée générale du HSK, dont les pouvoirs pour de telles révocations avaient été prolongés jusqu'en juillet 2021, si des juges et procureurs étaient soupçonnés d'être membres d'une organisation criminelle ou d'avoir des contacts avec cette dernière. Dans ce contexte, le GRECO avait réitéré ses réserves sur la composition du HSK.
65. Les autorités turques indiquent maintenant que, conformément à la loi no. 7075, adoptée le 1er février 2018 et publiée au Journal officiel le 8 mars 2018, le Conseil d'État agirait comme juridiction de première instance chargée d'examiner les recours formés contre les révocations sommaires des juges et procureurs, à condition que les recours soient introduits dans un délai 60 jours à compter de la date à laquelle les décisions des révocations sommaires sont devenues définitives. Ils ont en outre communiqué que la loi n° 7333 du 18 Juillet 2021 a prolongé jusqu'au 31 juillet 2022 le pouvoir de l'assemblée générale du HSK d'ordonner des révocations sommaires de juges et de procureurs soupçonnés d'être membres, affiliés ou liés à une organisation terroriste.
66. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, en l'absence de tout développement concret, le GRECO considère qu'elle reste non mise en œuvre. Concernant la deuxième partie de la recommandation, au vu des nouvelles

informations fournies par les autorités, le GRECO note que des recours devant le Conseil d'Etat sont possibles contre les décisions de révocation ordinaires et sommaires. Par conséquent, le GRECO considère que la deuxième partie de la recommandation a été mise en œuvre de manière satisfaisante, bien que le GRECO regrette que la possibilité pour l'assemblée générale du HSK d'ordonner les révocations sommaires de juges et de procureurs a été prolongée d'une année supplémentaire.

67. Le GRECO conclut que la recommandation xv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi.

68. *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.*
69. Le GRECO notait dans ses rapports de conformité précédents que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il considérait que les autorités n'avaient apporté aucun changement au rôle du ministre de la Justice, en sa qualité de président du HSK, concernant l'approbation de toute levée de l'immunité fonctionnelle d'un juge ou d'un procureur. Le GRECO réitérait les doutes soulevés par la composition du HSK et son impact sur l'indépendance de celui-ci dans le contexte de la recommandation.
70. Les autorités turques n'ont communiqué aucune nouvelle information à propos de cette recommandation.
71. Étant donné l'absence de nouveaux éléments, le GRECO conclut que la recommandation xvi reste non mise en œuvre.

Recommandation xvii.

72. *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.*
73. Le GRECO avait conclu dans ses rapports de conformité précédents que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Dans son deuxième Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO saluait le rétablissement de l'Académie de justice – qui avait été dissoute – en tant qu'organe distinct du ministère de la Justice, et relevait que cette mesure s'appuyait sur un décret présidentiel plutôt qu'une loi ; il s'agissait là d'une circonstance de nature à porter atteinte d'emblée à la pleine indépendance de cette institution vis-à-vis de l'exécutif. Le GRECO soulignait que cette base juridique liait l'existence même de l'Académie de justice au bon vouloir de l'exécutif. En outre, le GRECO notait que, selon le décret présidentiel n° 34 du 2 mai 2019 établissant l'Académie de justice, le président de l'Académie était nommé par le Président de la République et le comité consultatif était présidé par le vice-ministre de la Justice, tandis que le ministre de la Justice nommait trois des membres du comité consultatif parmi les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice. Cela démontrait l'influence continue de l'exécutif sur l'Académie de Justice. En conséquence, le GRECO ne pouvait pas considérer la situation comme marquant un progrès dans la satisfaction des exigences de la recommandation.
74. Les autorités turques réitérent leur position selon laquelle l'Académie de justice est indépendante et ne subit pas l'influence du pouvoir exécutif. L'Académie de justice

est composée de la présidence et du comité consultatif. La présidence comprend le président et les chefs de départements. Le président est un juge de première catégorie nommé par le Président de la République et pouvant être nommé à la Cour de cassation. La présidence compte quatre départements et six centres académiques. Les juges et les procureurs ayant huit ans d'expérience professionnelle peuvent travailler en tant que membres à temps plein de l'Académie de justice. Les autorités réitèrent la composition détaillée du comité consultatif qui a été décrite dans le deuxième Rapport de Conformité intérimaire (paragraphe 93). En outre, elles indiquent qu'un conseil académique, composé de neuf experts universitaires, a été mis en place pour travailler sur la formation préprofessionnelle. Elles mentionnent également le Plan d'action sur les droits de l'homme qui affirme que « l'Académie de justice sera restructurée sur la base de normes pluralistes, participatives et transparentes, et que son indépendance sera renforcée ».

75. Le GRECO observe que, malgré les informations répétées fournies par les autorités concernant l'organisation de l'Académie de justice, la base légale de sa création reste la même et qu'elle lie l'existence de l'Académie à une décision du Président de la République. Il note également qu'il n'y a pas eu de changements 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. Le GRECO souligne le point de vue exprimé dans son rapport d'évaluation selon lequel « il serait préférable que l'Académie de justice soit vue comme un bras de l'appareil judiciaire et que le ministère intervienne le moins possible, voire pas du tout, dans les affaires administratives » (paragraphe 196).

76. Le GRECO conclut que la recommandation xvii reste non mise en œuvre.

Recommandation xviii.

77. *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.*

78. Le GRECO avait conclu dans son deuxième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO saluait le progrès que représentait la tenue régulière de conférences consacrées à la Déclaration d'éthique judiciaire et aux questions d'intégrité destinées aux juges et aux procureurs. Cependant, il considérait que la recommandation ne pourrait être pleinement mise en œuvre qu'au prix d'une formation pratique plus spécifique et mise à jour à l'aune du futur guide pratique qui devrait être adopté en complément de la Déclaration d'éthique judiciaire.

79. Les autorités turques indiquent maintenant qu'un centre de formation de perfectionnement personnel a été mis en place au sein de l'Académie de justice pour fournir aux candidats à la fonction de juge ou de procureur une formation à l'éthique et renforcer leurs connaissances, aptitudes et compétences dans ce domaine. Les candidats à la fonction de juge ou de procureur reçoivent cette formation dans le cadre du programme de formation préparatoire et à la fin de leur cursus ; ce deuxième volet est spécifique à chaque profession. Le cours sur l'éthique judiciaire est proposé après que les candidats ont choisi leur future profession, car il comprend des exemples spécifiques pour chacune. De plus, l'éthique judiciaire est couverte en

détail pendant les cours sur « Les procédures disciplinaires des juges et des procureurs » et « La Convention internationale contre la corruption » qui font partie du programme de l'Académie de justice.

80. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il salue l'organisation de formations sur l'éthique adaptées aux spécificités de chaque profession à la fin du programme de formation. Cependant, le GRECO n'a 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).
81. Le GRECO conclut que la recommandation xviii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxi.

82. *Le GRECO avait 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.*
83. Le GRECO avait conclu dans son deuxième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO saluait 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'existe pas de dispositions spécifiques pour les procureurs qui prendraient en compte les particularités de leur profession. En outre, la Déclaration d'éthique judiciaire omettait de traiter des récusations dans les situations de conflit d'intérêts. Par ailleurs, les principes énoncés étaient plutôt abstraits et la définition du conflit d'intérêts péchait par son imprécision bien que cette notion revienne dans plusieurs dispositions. Enfin, 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 ledit principe ne distinguait pas 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, de manière à s'avérer réellement pratiques et efficaces.
84. Les autorités turques n'ont communiqué aucune nouvelle information à propos de cette recommandation.
85. En l'absence de tout nouveau progrès, le GRECO conclut que la recommandation xxi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxii.

86. *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.*

87. Le GRECO avait conclu dans ses rapports de conformité précédents que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Dans son deuxième Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO regrettait que, contrairement à ce qui avait été annoncé précédemment, la Déclaration d'éthique judiciaire n'aborde 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 enquêtait, il était tenu de se retirer. Elle mentionnait uniquement le pouvoir du procureur général de retirer un procureur d'une affaire, notamment lorsqu'il prenait connaissance de circonstances impliquant un conflit d'intérêts pour le procureur saisi ; le procureur avait la possibilité d'attirer son attention, de même que les parties à la procédure. Le GRECO estimait qu'il était nécessaire de disposer de règles claires sur la récusation pour les procureurs, notamment en établissant l'obligation de signaler ce type de situations au sein de la structure hiérarchique du ministère public et d'indiquer les sanctions en cas d'infraction.
88. Les autorités turques n'ont communiqué aucune nouvelle information à propos de cette recommandation.
89. En l'absence de tout nouveau progrès, le GRECO conclut que la recommandation xxii reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

90. **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.
91. 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.
92. En ce qui concerne les parlementaires, aucun progrès tangible n'a été enregistré dans la mise en œuvre des recommandations du GRECO depuis l'adoption du deuxième Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO regrette le fait qu'aucun nouvel élément n'a été signalé depuis le rapport d'évaluation. La proposition de Loi sur la conduite éthique des membres de la GANT n'a pas été examinée par la législature précédente et doit encore être présentée au Parlement actuel. De plus, comme l'a noté précédemment le GRECO, ladite proposition constitue un simple cadre dépourvu de dispositions suffisamment détaillées sur un certain nombre de questions pertinentes (comme les cadeaux, la divulgation *ad hoc* d'un conflit d'intérêts, la vérification et la publicité des déclarations de patrimoine, etc.). En outre, comme il a déjà été souligné dans le Rapport de Conformité, un certain nombre de lacunes identifiées dans le rapport d'évaluation doivent encore être traitées ; citons notamment la nécessité de renforcer la transparence du processus législatif en édictant des règles sur la tenue de consultations publiques et l'absence de 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 parlementaire).
93. En ce qui concerne les juges et les procureurs, la Déclaration d'éthique judiciaire couvre ces deux professions sans distinction. Cependant, comme l'a noté précédemment le GRECO, elle énonce un certain nombre de principes généraux de

manière plutôt abstraite et, à ce titre, devrait être assortie d'éléments d'orientations qui tiennent compte des spécificités des fonctions distinctes de juge et de procureur et qui fournissent des exemples concrets pertinents pour chaque profession, de préférence dans des documents séparés. Il n'existe pas de définition claire des conflits d'intérêts, et les règles relatives aux cadeaux et aux contacts avec des tiers devraient être considérablement renforcées. En outre, contrairement à ce qui avait été annoncé précédemment, la question des récusations a été laissée de côté dans la Déclaration d'éthique judiciaire, une absence d'autant plus regrettable que ce point figurait parmi les recommandations du GRECO.

94. Comme indiqué précédemment, l'objectif principal des recommandations du GRECO demeure les changements structurels fondamentaux ayant porté atteinte à l'indépendance du système judiciaire et contribué à faire apparaître celui-ci comme encore plus tributaire de l'exécutif et du monde politique qu'à l'époque de l'adoption du rapport d'évaluation. Le fait que le Conseil de la magistrature (HSK) nouvellement créé – pour remplacer l'ex-Conseil supérieur de la magistrature (HSYK) – soit composé de personnes désignées par le Président de la République et la GANT et qu'aucun de ses membres ne soit élu par les juges et les procureurs eux-mêmes va à l'encontre des normes européennes relatives à l'indépendance des conseils de justice. Par ailleurs, le pouvoir exécutif conserve 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 d'office des titulaires d'une charge judiciaire contre leur gré ; et procédures disciplinaires. En ce qui concerne la formation des juges et des procureurs, des conférences consacrées à la Déclaration d'éthique judiciaire sont déjà données et une formation plus pratique est fournie aux candidats à la fonction de juge ou de procureur. Le GRECO réitère cependant que les juges et les procureurs en exercice devraient également bénéficier d'une formation pratique et différenciée pour chaque profession, reposant sur le guide pratique de la Déclaration d'éthique judiciaire.
95. 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.
96. 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 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.
97. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) (c), de son Règlement intérieur, le GRECO invite la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe à envoyer une lettre au ministre des Affaires étrangères de la Türkiye attirant son attention sur la non-conformité aux recommandations pertinentes.
98. 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.