



Adoption : 29 octobre 2020
Publication : 18 mars 2021

Public
GrecoRC3(2020)5

Troisième cycle d'évaluation

Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la Turquie

« Incriminations (STE 173 et 191, GPC 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
à sa 86^e réunion plénière
(Strasbourg, 26-29 octobre 2020)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle (Greco Eval III Rep (2009) 5F, [Thème I](#) et [Thème II](#)) a été adopté à la 46^e réunion plénière du GRECO (26 mars 2010) et rendu public le 20 avril 2010 avec l'autorisation de la Turquie. Il contenait au total dix-sept recommandations, huit concernant le Thème I et neuf concernant le Thème II.
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités turques ont présenté des rapports de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO a chargé la Bulgarie et la Norvège de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité.
3. Dans le [Rapport de Conformité](#) adopté par le GRECO à sa 54^e réunion plénière (23 mars 2012), il était conclu que la Turquie n'avait mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante aucune des dix-sept recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. D'importantes réformes étant alors en cours pour les deux thèmes (Thème I – Incriminations, et Thème II – Transparence du financement des partis politiques) et étant entendu que les autorités turques poursuivraient leurs efforts, le GRECO n'avait pas jugé que la réponse d'ensemble aux recommandations était « globalement insuffisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur, mais avait invité le chef de la délégation turque à présenter des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens pour le 30 septembre 2013.
4. Le [Deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO à sa 63^e réunion plénière le 28 mars 2014. Concernant le Thème I – Incriminations, le GRECO s'était félicité de l'adoption d'un nouveau cadre juridique pour l'incrimination des infractions de corruption, tenant compte des prescriptions de plusieurs recommandations. Toutefois, certaines insuffisances subsistaient et le GRECO avait encouragé les autorités à poursuivre leurs efforts et à continuer de modifier le cadre juridique. Concernant le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, le GRECO avait pris note de la préparation d'un projet de loi par le ministère de la Justice, mais avait estimé que le processus de réforme était trop peu avancé pour conclure que des progrès substantiels et tangibles avaient été réalisés depuis le Rapport de Conformité . En conséquence, le GRECO avait jugé que la situation était « globalement insuffisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur et avait invité le chef de la délégation turque à soumettre un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens pour le 30 septembre 2014.
5. Dans le premier [Rapport de Conformité intérimaire](#) adopté par le GRECO à sa 66^e réunion plénière le 12 décembre 2014, le GRECO avait conclu que la Turquie n'avait fait que des progrès limités en mettant en œuvre deux des treize recommandations en suspens dans le Deuxième Rapport de Conformité, toutes deux relatives au Thème I – Incriminations. Sept recommandations demeuraient partiellement mises en œuvre et quatre recommandations n'étaient pas mises en œuvre. Le GRECO avait conclu en conséquence que le niveau de conformité avec les recommandations restait « globalement insuffisant » et avait demandé au chef de la délégation turque de fournir un nouveau rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens, à savoir les recommandations v et vii concernant le Thème I et les recommandations i à ix concernant le Thème II, pour le 30 septembre 2015. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) a), le GRECO avait également chargé son président d'envoyer une lettre au chef de la délégation de la Turquie, avec copie au président du Comité statutaire, attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations en question et sur la nécessité d'agir avec détermination pour réaliser des progrès tangibles dans les plus brefs délais.

6. Dans le [Deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté à sa 70^e réunion plénière (4 décembre 2015), le GRECO avait conclu que la Turquie n'avait fait aucun progrès tangible dans la mise en œuvre des onze recommandations en suspens mentionnées ci-dessus (Thème I : recommandations v et vii ; Thème II : recommandations i à ix). Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) b), le GRECO avait également demandé au Président du Comité statutaire de porter la situation à l'attention du représentant permanent de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe, en indiquant que le pays se devait d'agir avec détermination.
7. Dans le [Troisième Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO à sa 74^e réunion plénière (2 décembre 2016), la situation restait inchangée. Sur dix-sept recommandations, six avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante, sept restaient partiellement mises en œuvre et quatre n'étaient pas mises en œuvre. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii) c), le GRECO avait également invité le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à envoyer une lettre au ministre des Affaires étrangères de la Turquie, attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations en question et la nécessité d'agir avec détermination pour réaliser des progrès tangibles dans les plus brefs délais.
8. Dans le [Quatrième Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO à sa 78^e réunion plénière (8 décembre 2017), la situation restait globalement inchangée mais une recommandation avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, ce qui portait à sept le nombre de recommandations mises en œuvre de façon satisfaisante sur un total de dix-sept. En conséquence, le niveau de conformité n'était plus « globalement insuffisant » et le GRECO avait conclu que la procédure de non-conformité ne s'appliquait plus. Cela dit, aucune évolution n'ayant été signalée concernant les autres recommandations en suspens, le GRECO avait exhorté les autorités à faire des progrès dans la mise en œuvre de ces dernières. Le GRECO avait demandé à la Turquie de fournir un nouveau rapport sur l'évaluation de la situation concernant les dix recommandations en suspens.
9. Dans l'[Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO à sa 82^e réunion plénière (22 mars 2019), la situation restait inchangée car aucun progrès n'avait été fait dans la mise en œuvre des recommandations en suspens. En conséquence, le GRECO avait exhorté les autorités à relancer la mise en œuvre de ces recommandations.
10. Le présent [Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#), établi par les rapporteurs M. Jens-Oscar NERGÅRD (Norvège) et M. Georgi RUPCHEV (Bulgarie) avec l'assistance du Secrétariat du GRECO, évalue les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption de l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité et donne une appréciation globale actualisée du niveau de conformité avec ces recommandations. Il a été préparé sur la base du rapport de situation remis par les autorités turques le 5 juin 2020.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

11. Le GRECO rappelle qu'il a considéré jusqu'à présent que six des huit recommandations formulées dans le rapport d'évaluation avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations v et vii demeurant quant à elles partiellement mises en œuvre.

Recommandation v.

12. *Le GRECO avait recommandé d'ériger en infraction pénale la corruption active et passive dans le secteur privé et à rendre cette disposition applicable à toute personne dirigeant ou travaillant pour une entité du secteur privé, conformément aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
13. Comme le GRECO l'avait souligné dans ses précédents rapports, des modifications tenant compte de plusieurs éléments de la recommandation avaient été apportées à la disposition concernant la corruption dans le secteur privé (article 52, paragraphe 8 révisé du Code pénal turc). Cela dit, le GRECO était préoccupé par le fait que la liste des entités couvertes par cette disposition soit encore restreinte à un nombre limité d'entités à participation publique ou assurant une mission de service public. Aucun progrès n'avait été enregistré dans les premier et Deuxième Rapports de conformité intérimaires. Dans le Troisième Rapport de Conformité intérimaire, les autorités avaient indiqué que, de leur point de vue, la corruption active et passive dans le secteur privé et l'acte de donner un avantage indu à autrui étaient érigés en infraction pénale dans d'autres dispositions et notamment l'article 155 du Code pénal turc. Le GRECO avait noté que cette disposition concernait l'incrimination des abus de confiance et qu'elle n'avait donc rien à voir avec le sujet de la présente recommandation. Aucune nouvelle information n'a été fournie dans les rapports ultérieurs.
14. Les autorités rappellent et maintiennent la position exprimée à ce sujet dans le Troisième Rapport intérimaire.
15. Le GRECO regrette une fois encore que la Turquie n'ait toujours pas pris de mesures supplémentaires pour mettre en œuvre pleinement cette recommandation et conclut que la recommandation v demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

16. *Le GRECO avait recommandé (i) d'analyser et de réviser en conséquence l'exemption de peine automatique et obligatoirement totale accordée aux auteurs d'infractions de corruption active et passive dans le secteur public s'ils expriment un « repentir réel » et de supprimer, en pareil cas, la restitution du pot-de-vin au corrupteur ; et (ii) de faire en sorte qu'il soit établi clairement pour tous, y compris les praticiens chargés d'appliquer la loi, que l'exemption de peine ne doit pas être accordée dans les situations où le moyen de défense du « repentir réel » est invoqué après le début de l'enquête préliminaire.*
17. Le GRECO avait considéré dans son Deuxième Rapport de Conformité que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Les dispositions relatives au repentir réel avaient été modifiées pour supprimer la restitution du pot-de-vin au corrupteur et faire en sorte que ce moyen de défense ne puisse être invoqué dans les situations où l'acte de corruption a déjà été porté à la connaissance des autorités (montant ainsi clairement l'impossibilité d'échapper à une sanction lorsque le repentir réel est invoqué après le déclenchement de l'enquête préliminaire). Cela dit, aucun amendement supplémentaire n'avait été apporté pour étendre le contrôle du juge et limiter davantage le caractère automatique et obligatoire de ce moyen de défense, le groupe de travail compétent établi sous l'égide du ministère de la Justice le considérant dans sa forme actuelle comme un instrument efficace de lutte contre la corruption. Cette position était maintenue dans les Premier, Deuxième, Troisième et Quatrième Rapports de conformité intérimaires, ainsi que dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité .

18. Les autorités réaffirment que la Turquie maintient la position qu'elle a exprimée dans les Deuxième, Troisième et Quatrième Rapports de conformité intérimaires concernant la nature automatique – et obligatoirement totale – du moyen de défense du repentir réel.
19. Le GRECO regrette encore une fois que la Turquie n'ait toujours pas pris de mesures supplémentaires pour mettre en œuvre pleinement cette recommandation et conclut que la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

20. Le GRECO rappelle que, jusqu'à présent, une seule des neuf recommandations contenues dans le rapport d'évaluation a été considérée comme mise en œuvre de façon satisfaisante ; les recommandations iii, iv, vii et viii restent partiellement mises en œuvre et les recommandations i, v, vi et ix restent non mises en œuvre.

Recommandations i et iii à ix.

21. *Le GRECO avait recommandé :*

- *de veiller à ce que les comptes annuels des partis politiques incluent a) les revenus perçus et les dépenses engagées à titre individuel par les représentants élus et les candidats des partis politiques pour les activités politiques liées à leur parti, y compris en matière de campagnes électorales, et b) le cas échéant, les comptes des entités liées aux partis politiques ou se trouvant d'une quelconque manière sous leur contrôle (recommandation i) ;*
- *de veiller à ce que les comptes annuels des partis politiques et les rapports de contrôle de l'organe de contrôle soient facilement accessibles au public, dans des délais devant être spécifiés par la loi (recommandation iii) ;*
- *d'édicter des règles concernant la transparence du financement des campagnes électorales des partis politiques et des candidats aux élections législatives, présidentielles et locales et, en particulier, de trouver des moyens de renforcer la transparence des contributions de tierces parties (recommandation iv) ;*
- *d'exiger que les partis politiques et les candidats aux élections publient régulièrement les dons individuels (y compris de nature non monétaire) reçus au-delà d'une certaine valeur, en indiquant la nature et la valeur de chaque don ainsi que l'identité du donateur, notamment en période de campagne électorale (recommandation v) ;*
- *de mettre en place un audit indépendant des comptes des partis par des experts certifiés (recommandation vi) ;*
- *de compléter la vérification des comptes des partis par un contrôle spécifique du financement des campagnes des partis et des candidats, à effectuer au cours des élections présidentielles, législatives et locales et/ou très peu de temps après (recommandation vii) ;*
- *(i) de faire en sorte que le contrôle du financement politique soit plus étendu, plus proactif et plus rapide, notamment en ce qui concerne l'investigation des irrégularités de financement, et d'assurer une coopération plus étroite avec les autorités chargées de l'application de la loi ; et*

(ii) d'augmenter les ressources financières et humaines consacrées au contrôle du financement politique (recommandation viii) ;

- *d'introduire des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de violation des règles qui devront être établies en matière de financement des campagnes électorales, pour les partis politiques et les candidats (recommandation ix).*

22. Concernant les recommandations i, iii à vii et ix, dans son Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait pris note du projet de loi « modifiant certaines lois pour assurer la transparence du financement des élections », qui prévoyait des amendements à la loi n° 2820 sur les partis politiques et à la loi n° 298 sur les dispositions fondamentales relatives aux élections et aux registres électoraux. Ce projet de loi avait été préparé par un groupe de travail relevant du ministère de la Justice et avait été soumis au Premier ministre. Cela dit, d'après les autorités, du fait d'un calendrier politique chargé, le projet de loi n'avait pas été transmis au Conseil des Ministres pour approbation, étape requise avant sa présentation au Parlement. Le GRECO avait déploré que le projet de loi n'ait toujours pas été soumis au Parlement et avait noté que les travaux portant sur la préparation et la vérification des comptes des partis étaient en cours, mais n'avaient pas encore été achevés. Le GRECO avait conclu que les recommandations i, v, vi et ix restaient non mises en œuvre, en l'absence des modifications législatives nécessaires pour satisfaire à leurs prescriptions. S'agissant des recommandations iii, iv, vii et viii, il avait conclu que les éléments en suspens n'avaient pas été traités, car leur mise en œuvre pleine et entière nécessitait l'adoption de nouvelles mesures législatives. Dans leurs rapports ultérieurs, les autorités n'ont pas fait état d'évolutions concernant le projet de loi précité ni d'autres éléments nouveaux qui auraient permis de répondre aux recommandations en suspens.
23. Les autorités ne signalent aucun progrès concernant le projet de loi « modifiant certaines lois pour assurer la transparence du financement des élections ». S'agissant de la recommandation i, elles considèrent que la Cour des comptes, dans le cadre des audits qu'elle réalise pour la Cour constitutionnelle, veille à ce que les dépenses engagées à titre individuel soient prises en compte. S'agissant de la recommandation vi, elles indiquent que la Cour constitutionnelle peut décider de nommer un expert assermenté pour l'aider dans la vérification des comptes des partis politiques. Pour ce qui est de la recommandation viii, les autorités rappellent les informations précédemment transmises sur les ressources affectées à la vérification. Elles indiquent également que la Cour constitutionnelle a déposé un total de 359 plaintes au pénal dans le cadre de la révision des comptes ces dix dernières années et que de 2014 à 2019, 120 plaintes ont été déposées au pénal contre des partis politiques qui n'avaient pas soumis leurs comptes définitifs à la Cour constitutionnelle.
24. Le GRECO note avec regret qu'une fois de plus, aucun élément nouveau n'a été apporté concernant le projet de loi précité « modifiant certaines lois pour assurer la transparence du financement des élections », projet de loi dont dépend en grande partie la mise en œuvre des recommandations en suspens et qui a été mentionné pour la première fois par les autorités dans le cadre du Deuxième Rapport de Conformité adopté en 2014. Par ailleurs, le GRECO n'a pas reçu d'informations des autorités sur la question de savoir si l'examen du projet de loi a repris ou non et s'il est en cours dans l'actuelle législature du Parlement.
25. Les informations fournies concernant la recommandation i ne répondent pas aux prescriptions de la recommandation qui demandaient (1) de veiller à ce que les comptes des partis comportent des données financières sur les représentants élus et les candidats des partis politiques s'agissant des activités politiques liées à leur parti, y compris en matière de campagnes électorales et (2)

d'accroître la transparence des comptes consolidés des partis politiques et des entités qui y sont étroitement liées ou sont sous leur contrôle. Par le passé, les autorités turques avaient toujours affirmé que le projet de loi précité assurerait la conformité avec cette recommandation.

26. En ce qui concerne la recommandation vi, le fait que la Cour constitutionnelle puisse choisir de nommer un expert assermenté pour l'aider dans la vérification des comptes des partis politiques ne répond pas à la recommandation qui concerne l'audit préalable au contrôle réalisé. Les autorités turques avaient précédemment renvoyé au projet de loi précité pour répondre aux prescriptions de cette recommandation.
27. En ce qui concerne la recommandation viii, le GRECO prend note du nombre de plaintes déposées au pénal contre des partis politiques par la Cour constitutionnelle dans le cadre de sa mission de contrôle des comptes. Cela dit, le GRECO avait déjà fait remarquer dans de précédents rapports que la Cour constitutionnelle n'était pas informée des suites données à ces procédures et il constate qu'aucune information n'a été donnée sur la question de savoir si ces plaintes ont donné lieu à des investigations sur des irrégularités financières ou à des sanctions.
28. La situation, telle que décrite dans les précédents rapports de conformité, demeure donc inchangée : les recommandations i, v, vi et ix n'ont pas été mises en œuvre car elles dépendent du projet de loi précité, qui n'a toujours pas été finalisé ; certains éléments des recommandations iii, iv, vii et viii avaient été jugés partiellement mis en œuvre car quelques mesures avaient été prises, tandis que le reste de ces recommandations dépend essentiellement du projet de loi précité.
29. En conséquence, le GRECO conclut à nouveau que les recommandations iii, iv, vii et viii demeurent partiellement mises en œuvre et que les recommandations i, v, vi et ix ne sont pas mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

30. **À la lumière des conclusions contenues dans les précédents rapports de conformité et au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Turquie a mis en œuvre de façon satisfaisante sept des dix-sept recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, six restent partiellement mises en œuvre et quatre ne sont pas mises en œuvre.
31. S'agissant du Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, iii, iv, vi et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations v et vii restent partiellement mises en œuvre. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations iii, iv, vii et viii demeurent partiellement mises en œuvre et les recommandations i, v, vi et ix ne sont pas mises en œuvre.
32. La majorité des recommandations relatives au Thème I ont été mises en œuvre. Des dispositions de droit pénal plus complètes sur la corruption ont été introduites et établissent clairement que les différentes formes de comportement corrompu au sens de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), y compris les actes unilatéraux comme les simples offres, promesses ou demandes de pots-de-vin, sont des infractions de corruption consommées. Ces dispositions incluent expressément la corruption indirecte par des intermédiaires, ainsi que les situations dans lesquelles l'avantage est destiné à un tiers. La corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires internationaux a été étendue à une vaste catégorie de personnes et ne se limite plus aux actes de corruption active commis dans le cadre d'activités commerciales internationales. La

corruption dans le secteur privé a été incriminée plus globalement et de toutes nouvelles dispositions sur le trafic d'influence ont été introduites. Cela dit, le GRECO regrette la persistance de plusieurs lacunes dans les dispositions du Code pénal turc relatives à la corruption, par rapport aux normes établies par la Convention. Étant donné l'absence de nouveaux développements depuis le Deuxième Rapport de Conformité adopté en 2014, le GRECO exhorte les autorités à mettre pleinement en œuvre les deux recommandations restantes concernant la corruption dans le secteur privé et le moyen de défense spécial du repentir réel.

33. En ce qui concerne le Thème II, le GRECO regrette l'absence persistante de progrès. À l'issue des travaux préparatoires visant à accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, qui s'inscrivaient dans le cadre de la « stratégie de 2010 pour améliorer la transparence et renforcer la lutte contre la corruption », il avait été décidé de préparer des amendements juridiques et administratifs qui auraient pu répondre à bon nombre des préoccupations soulevées dans le rapport d'évaluation. Aucun résultat tangible n'a été obtenu depuis, si ce n'est quelques mesures comme l'adoption d'une législation sur le financement des campagnes des candidats à l'élection présidentielle. Le GRECO avait été informé dans le Deuxième Rapport de Conformité adopté en 2014 que le ministère de la Justice avait préparé un projet de loi « modifiant certaines lois pour assurer la transparence du financement des élections » en vue de répondre aux recommandations du GRECO. Cela dit, aucun progrès n'a été enregistré depuis concernant ce projet de loi et sa présence à l'ordre du jour du Parlement actuel n'a pas été confirmée. Quelques recommandations ont été considérées comme partiellement mises en œuvre du fait de l'adoption de mesures qui ont permis d'en traiter certains aspects (p. ex. publication de l'audit des comptes des partis politiques, adoption du guide sur l'audit financier des partis politiques), tandis que d'autres restent non mises en œuvre dans l'attente des mesures législatives concrètes qui doivent encore être prises.
34. Dans l'ensemble, la situation actuelle n'est pas satisfaisante : des progrès considérables doivent encore être faits en matière de transparence du financement politique en Turquie. Le GRECO est déçu du peu de progrès ayant été accompli. Le GRECO ne peut que regretter que, sur neuf recommandations, une seule a été pleinement mise en œuvre ces dix dernières années. Le GRECO exhorte les autorités turques à prendre des mesures résolues, notamment pour relancer les initiatives législatives visant à accroître la transparence du financement politique, y compris en matière électorale, conformément aux recommandations du GRECO.
35. L'adoption du présent Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met un terme à la procédure de conformité du troisième cycle concernant la Turquie. Cela dit, le GRECO invite les autorités turques à le tenir informé des progrès qui seront réalisés concernant les recommandations en suspens dans le domaine des incriminations et plus particulièrement les recommandations relatives à la transparence du financement politique qui toutes sauf une, demeurent non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre.
36. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Turquie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.