



Adoption: 8 décembre 2017
Publication: 15 mars 2018

Public
GrecoRC3(2017)16

Troisième Cycle d'Evaluation

Quatrième Rapport de Conformité *Intérimaire* sur la Turquie

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

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 78^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 4-8 décembre 2017)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Évaluation 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, suite à l'autorisation de la Turquie. Il contenait au total 17 recommandations : huit concernant le Thème I et neuf concernant le Thème II.
2. Comme l'exige le Règlement intérieur du GRECO, les autorités turques ont soumis un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO a sélectionné la Bulgarie et la Norvège pour 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 pas mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante aucune des 17 recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Étant donné que, pour les deux thèmes (Thème I – Incriminations, et Thème II – Transparence du financement des partis politiques), des réformes substantielles étaient en cours et étant entendu que les autorités turques poursuivraient leurs efforts, le GRECO n'avait pas jugé la réponse globale aux recommandations comme étant « globalement insatisfaisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur, mais avait invité le Chef de la délégation turque à soumettre des informations supplémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations en suspens avant 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 se félicitait de l'adoption d'un nouveau cadre légal pour l'incrimination des infractions de corruption, tenant compte des exigences de plusieurs recommandations. Toutefois, il restait certaines insuffisances et le GRECO encourageait donc les autorités à poursuivre leurs efforts louables et à continuer d'amender le cadre légal. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, le GRECO prenait note de la préparation d'un projet de loi par le ministère de la Justice, mais estimait que le processus de réforme était trop récent pour conclure que des progrès substantiels et tangibles avaient été réalisés depuis le Rapport de Conformité. Le GRECO avait donc jugé que la situation était « globalement insatisfaisante » au sens de l'article 31 paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur et 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 intérimaire de Conformité](#), adopté par le GRECO à sa 66^e Réunion plénière le 12 décembre 2014, le GRECO concluait que la Turquie n'avait fait que des progrès modestes 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 n'avaient toujours pas été mises en œuvre. Le GRECO avait conclu en conséquence que le niveau de conformité avec les recommandations restait « globalement insatisfaisant » et avait demandé au Chef de la Délégation turque de fournir un nouveau rapport sur les actions entreprises 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 by 30 septembre 2015. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) a), le GRECO avait également chargé son Président d'envoyer une lettre, avec copie au Président du Comité statutaire, au Chef de la Délégation de la Turquie attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations

visées et sur la nécessité d'agir avec détermination pour faire des progrès tangibles le plus tôt possible.

6. Dans le [Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire](#), adopté à sa 70^e Réunion plénière (4 décembre 2015), le GRECO concluait que la Turquie n'avait pas fait de progrès tangibles 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 demandait également au Président du Comité statutaire de porter la situation à l'attention du Représentant Permanent de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe et de signaler aussi la nécessité que le pays agisse 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 demeurait inchangée ; sur un total de dix-sept recommandations, six recommandations avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante. Sept recommandations 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 a invité le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à envoyer une lettre au ministre des Affaires étrangères, attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations pertinentes et la nécessité d'agir avec détermination pour réaliser aussitôt que possible des progrès tangibles.
8. Ce [Quatrième Rapport de Conformité intérimaire](#), établi par M. Jens-Oscar NERGÅRD (Norvège) et M. Georgi RUPCHEV (Bulgarie), assisté par le Secrétariat du GRECO, évalue les progrès dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption du Troisième Rapport de Conformité *intérimaire*, et se livre à une appréciation globale actualisée du niveau de conformité avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

9. Le GRECO rappelle que, jusqu'à présent, six des huit recommandations émises dans le Rapport d'Evaluation ont été jugées comme ayant été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations v et vii demeurant quant à elles partiellement mises en œuvre.

Recommandation v.

10. *Le GRECO avait recommandé d'incriminer la corruption active et passive dans le secteur privé – applicable à toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé – conformément aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
11. Comme signalé dans les rapports précédent, selon le Deuxième Rapport de Conformité la disposition sur la corruption dans le secteur privé avait été amendée (article 252 révisé, paragraphe 252 CPT). Les amendements avaient certes pris en compte plusieurs éléments de la recommandation, mais le GRECO était préoccupé par le fait que la liste des entités couvertes par la disposition susmentionnée soit encore restreinte à un nombre limité d'entités dont une part du capital est détenue par le secteur public ou qui assurent une mission de service public. Aucun progrès n'a été enregistré dans les Premier et Deuxième Rapports de conformité *intérimaires*, et la recommandation avait donc été jugée partiellement mise en œuvre. Dans le Troisième Rapport de conformité *intérimaire*, les autorités ont indiqué que, de leur point de vue, la corruption active et passive dans le secteur privé et l'acte de conférer un avantage indu à autrui sont incriminés

aussi dans un autre ensemble de dispositions, à savoir l'article 155 du Code pénal turc. Cependant, le GRECO a noté que cette disposition concernait l'incrimination d'abus de confiance et ne concernait donc pas le sujet de la présente recommandation.

12. Les autorités ne fournissent pas de nouvelles informations à ce sujet.
13. Le GRECO regrette que la Turquie n'ait toujours pas pris de mesures additionnelles pour mettre en œuvre pleinement cette recommandation et conclut que la recommandation v demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

14. *Le GRECO avait recommandé (i) d'analyser et de réviser en conséquence l'exemption automatique – et obligatoirement totale – de peine accordée aux auteurs d'infractions de corruption active et passive commises dans le secteur public s'ils font preuve d'un « repentir réel » et de supprimer, en pareil cas, la restitution du pot-de-vin à son auteur ; et (ii) de faire en sorte qu'il soit établi clairement pour tous, y compris les praticiens appelés à appliquer la loi, que l'exemption de peine ne doit pas être accordée dans les situations où le « repentir réel » est invoqué après le début de l'enquête préliminaire.*
15. Comme signalé dans le précédent rapport, la recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. Les dispositions relatives au repentir réel avait été amendées pour abolir la restitution du pot-de-vin au corrupteur et pour veiller à ce que ce moyen de défense ne puisse être invoqué dans toutes les situations où l'acte de corruption avait déjà été porté à la connaissance des autorités officielles (établissant par là-même clairement qu'il n'est pas possible d'échapper à une sanction lorsque le repentir réel est invoqué après le déclenchement de l'enquête préliminaire). Or, il n'avait pas été procédé à des amendements supplémentaires pour étendre le contrôle du juge et pour atténuer davantage le caractère automatique et obligatoire de ce moyen de défense, dans la mesure où le groupe de travail concerné, établi sous l'égide du ministère de la Justice, considérait ce moyen de défense dans sa forme actuelle comme un outil efficace pour lutter contre la corruption. Cette position a été maintenue dans les Premier, Deuxième et Troisième Rapports de conformité intérimaires.
16. Les autorités rappellent que la Turquie maintient toujours sa position exprimée dans le Deuxième Rapport de Conformité pour ce qui est de la nature automatique – et obligatoirement totale – du moyen de défense du repentir réel.
17. Le GRECO regrette à nouveau que la Turquie n'ait toujours pas pris de mesures additionnelles afin de mettre pleinement en œuvre cette recommandation et il conclut que la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

Recommandations i et iii à ix.

18. *Le GRECO avait recommandé :*
 - *de veiller à ce que les comptes annuels des partis politiques incluent a) les revenus perçus et les dépenses encourues individuellement par les représentants élus et 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 qui sont, sous une autre forme, sous le contrôle de ces derniers (recommandation i) ;

- de veiller à ce que les comptes annuels des partis politiques et les rapports de contrôle de l'organe de supervision soient facilement accessibles au public, dans des délais devant être spécifiés par la loi (recommandation iii) ;
- de réglementer la transparence dans le financement des campagnes électorales des partis politiques et candidats aux élections législatives, présidentielles et locales et, en particulier, de trouver des moyens d'accroître la transparence des contributions par les tiers (recommandation iv) ;
- d'exiger que les partis politiques et candidats à des élections rendent publics régulièrement les dons individuels (y compris de nature non monétaire) qu'ils reçoivent au-dessus d'une certaine valeur, en indiquant la nature et la valeur de chaque don ainsi que l'identité du donateur, y compris durant la période de campagne électorale (recommandation v) ;
- d'introduire un audit indépendant des comptes des partis par des experts certifiés (recommandation vi) ;
- que la supervision des comptes des partis soit complétée par la supervision spécifique du financement de campagne des partis et des candidats, qui devra être effectuée durant les élections présidentielles, législatives et locales et/ou très peu de temps après (recommandation vii) ;
- de (i) faire en sorte que le financement politique fasse l'objet d'une supervision plus substantielle, plus proactive et plus rapide, notamment pour ce qui est de l'investigation des irrégularités de financement et par une coopération plus étroite avec les autorités judiciaires ; et (ii) augmenter les ressources financières et humaines consacrées au contrôle du financement politique (recommandation viii) ;
- d'introduire des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les violations des dispositions légales devant être mises en place en matière de financement des campagnes électorales, pour les partis politiques et les candidats (recommandation ix).

19. Comme le GRECO l'a déjà indiqué dans le Deuxième Rapport de Conformité et les Premier, Deuxième et Troisième Rapports de Conformité *Intérimaires*, en ce qui concerne les recommandations i, iii à vii et ix, il avait été préparé un « projet de loi sur la modification de certaines lois en vue de renforcer la transparence du financement des élections ». Celui-ci prévoyait d'introduire des changements dans la loi n° 2820 sur les partis politiques (ci-après la « LPP ») et dans la « loi n° 298 sur les dispositions fondamentales concernant les élections et les registres des électeurs ». Le projet en question, préparé par un groupe de travail constitué par ministère de la Justice, avait été soumis au Premier Ministre. Cependant, l'agenda politique étant chargé, il n'avait pas été transmis au Conseil des Ministres pour aval avant soumission au Parlement. Le GRECO avait regretté que ledit projet de loi n'avait toujours pas été déposé devant le Parlement et avait noté que les travaux sur la préparation et la supervision des comptes des partis étaient en cours mais pas conclus.

20. Le GRECO avait donc jugé que les recommandations i, v, vi et ix n'étaient toujours pas mises en œuvre en l'absence des modifications législatives nécessaires pour remplir les conditions

desdites recommandations. S'agissant des recommandations iii, iv, vii et viii, il avait conclu qu'elles demeureraient partiellement mises en œuvre, prenant en compte le fait que de nouvelles mesures législatives avaient déjà été adoptées pour répondre à une partie des recommandations mais que le reste des recommandations n'avait pas été traité en raison de l'absence de mesures législatives permettant de s'y conformer entièrement.

21. Les autorités ne font part d'aucun développement concernant le projet de « loi sur la modification de certaines lois en vue de renforcer la transparence du financement des élections ».
22. Le GRECO note qu'aucune nouvelle information n'a été fournie. La situation telle que décrite dans les précédents rapports de conformité demeure donc identique : les recommandations i, v, vi et ix n'ont pas été mises en œuvre car elles dépendaient du projet de loi qui n'a pas été achevé ; une partie des recommandations iii, iv, vii et viii avait d'ores et déjà été traitée au travers de modifications législatives et ces dernières étaient donc partiellement mises en œuvre mais le reste desdites recommandations dépendait aussi de nouvelles mesures législatives qui n'ont pas été finalisées.
23. Le GRECO dès lors 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.

Recommandation ii.

24. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures appropriées pour veiller à ce que les comptes annuels des partis politiques donnent des informations plus détaillées et plus complètes sur les recettes et les dépenses, notamment par le biais de l'introduction d'un format standardisé soutenu par des principes communs de comptabilité, ainsi que par des conseils aux partis de la part de l'organisme de supervision.*
25. Dans le Deuxième Rapport de conformité, le GRECO a noté la réforme du cadre juridique de la vérification financière des partis politiques, le séminaire organisé à ce sujet mais que le projet de « manuel de vérification financière des partis politiques » n'avait pas été terminé. Dans son Troisième Rapport de conformité intérimaire, le GRECO un projet de manuel n'avait pas été achevé et a dès lors conclu qu'il n'y avait pas eu de progrès tangible et que la recommandation demeurerait partiellement mise en œuvre.
26. Les autorités indiquent dans leur dernière contribution que le manuel de vérification financière des partis politiques a été adopté le 14 janvier 2016. Elles ajoutent que les partis politiques ont désormais fait l'objet de vérifications financières (revenus, dépenses, etc.), conformément audit manuel. La première partie du manuel traite des vérifications préliminaires et contient une présentation du cadre juridique suivie de chapitres sur la soumission des comptes définitifs des partis politiques à la Cour constitutionnelle et la Cour des comptes, sur les rapports préliminaires soumis à la Cour constitutionnelle et sur les décisions de procéder à des vérifications préliminaires. La seconde partie porte sur la vérification des comptes et plus particulièrement les sources de revenus et dépenses, ainsi que les informations et documents à fournir sur les recettes des partis politiques. Le manuel contient également des formulaires standards, fournissant des informations sur les procédures de vérification. Les autorités soulignent que le manuel a été préparé en tenant compte des recommandations et standards du GRECO, comme cela est reflété dans son introduction.

27. Le GRECO prend note du fait que le manuel de vérification financière des partis politiques a finalement été adopté, ce qui représente un développement positif. Il note aussi que le manuel présente la législation pertinente et les procédures de vérification. Il contient également des formulaires type à l'usage des partis politiques pour présenter leurs comptes annuels sur leurs revenus et dépenses (y compris en lien avec les biens meubles et immeubles) de manière standardisée. Le GRECO invite les autorités à organiser de nouveaux séminaires sur les principes et règles comptables pertinents contenus dans le manuel et à prévoir que des conseils puissent être fournis sur demande, comme cela est indiqué dans le Deuxième Rapport de conformité. Cela étant, un cadre juridique sur la vérification financière des partis politiques ayant déjà été fixé, le GRECO considère que, avec l'adoption du manuel sur la vérification financière des partis politiques, les obligations de la présente recommandation ont été mises en œuvre.
28. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

29. A 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 que contient le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Des recommandations restantes, six recommandations restent partiellement mises en œuvre et quatre non mises en œuvre.
30. 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. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations iii, iv, vii et viii demeurent partiellement mises en œuvre et les recommandations v, vi et ix non mises en œuvre.
31. Pour ce qui est du Thème I, la majorité des recommandations ont été mises en œuvre et le GRECO encourage vivement les autorités à également mettre en œuvre les deux recommandations restantes qui portent sur les dispositions relatives à la corruption dans le secteur privé et au moyen de défense spécial du repentir réel.
32. Concernant le Thème II, la situation est décevante. Si l'adoption du manuel de vérification financière des partis politiques (recommandation ii) est un développement positif, des progrès significatifs sont attendus concernant toutes les autres recommandations du Thème II. Certaines recommandations ont été considérées comme ayant été partiellement mises en œuvre grâce à des modifications législatives ayant répondu à une partie desdites recommandations, tandis que d'autres recommandations n'ont toujours pas été mises en œuvre en l'absence de mesures législatives concrètes. Le GRECO note en particulier que les autorités mentionnaient déjà dans le rapport de conformité adopté en mars 2017 un processus de réforme législative (projet de loi) en cours afin de rédiger un nouveau texte de loi. Depuis lors, aucune nouvelle information n'a été signalée à cet égard. En l'absence de progrès, un nouvel élan apparaît nécessaire concernant la rédaction de la législation adaptée, sur laquelle repose la pleine mise en œuvre des recommandations en suspens. La Turquie est donc appelée à renforcer ses efforts pour veiller à ce que sa législation puisse être modifiée afin de traiter de manière effective les questions qui demeurent en matière de transparence du financement des partis.

33. Cela étant, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité aux recommandations prises dans leur ensemble n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 révisé de son Règlement intérieur. Il décide par conséquent de ne pas poursuivre l'application de l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.
34. En application du paragraphe 8.2 de l'article 31 révisé de son Règlement intérieur, le GRECO invite le Chef de la délégation de la Turquie à présenter d'ici le 30 septembre 2018 un rapport sur les mesures prises aux fins de mettre en œuvre les recommandations en suspens
35. 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.