



Adoption: 2 décembre 2016
Publication: 12 juin 2017

Public
GrecoRC3(2016)15

Troisième Cycle d'Evaluation

Troisième 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 74^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 28 novembre - 2 décembre 2016)

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 jugées non ou partiellement mises en œuvre 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 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 susmentionnées qui avaient été jugées non ou partiellement mises en œuvre (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. Ce [Troisième Rapport de Conformité intérimaire](#), établi par M. Atle ROALDSØY (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 Deuxième Rapport de Conformité *intérimaire*, et se livre à une appréciation globale actualisée du niveau de conformité avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

8. 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 manière satisfaisante, les recommandations v et vii demeurant quant à elles partiellement mises en œuvre.

Recommandation v.

9. *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).*
10. Comme signalé dans le rapport 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.
11. Les autorités indiquent maintenant 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.
12. Le GRECO prend note des informations communiquées ci-dessus, qui concernent en fait l'incrimination de l'abus de confiance¹ et ne concernent donc pas le sujet de la présente recommandation. Il conclut que la recommandation v demeure partiellement mise en œuvre.

¹ Abus de confiance - Article 155

Recommandation vii.

13. *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.*
14. 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 et Deuxième Rapports de conformité interimaires.
15. 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.
16. Le GRECO regrette que la Turquie n'a 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 à ix.

17. *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) ;*

(1) Toute personne qui refuse de se transférer à soi-même des biens fongibles appartenant à un tiers, ou qui jouit de l'usage d'un tel bien à une fin non spécifiée au moment du transfert à son bénéficiaire ou à celui d'un tiers, lorsque ledit bien avait été transféré à des fins de protection ou pour un usage spécifique, est passible d'une peine pouvant aller de six mois à un an d'emprisonnement et d'une amende judiciaire fonction de la plainte.

(2) Lorsque l'infraction est commise en lien avec un bien dont la remise est l'une des conditions permettant de conférer le pouvoir d'administrer ledit bien, et que ce pouvoir dérive d'une relation professionnelle, commerciale ou de service ou de toute autre raison, l'auteur de l'infraction est passible d'une peine de un à sept ans d'emprisonnement et d'une amende judiciaire pouvant aller jusqu'à trois mille jours/amende."

- *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 (recommandation ii) ;*
- *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).*

18. Comme le GRECO l'a déjà indiqué dans le Deuxième Rapport de Conformité et les Premier et Deuxième 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. Pour ce qui est de la recommandation ii, un « Projet de manuel de vérification financière des partis politiques » était en préparation par la Cour des Comptes. Enfin, pour ce qui est de la recommandation viii, la Cour des Comptes a établi une unité spéciale - la «Présidence du 24^e

Groupe » - chargée de réaliser la vérification financière des partis politiques. Le GRECO regrettait que le projet de loi n'ait pas encore été soumis au Parlement et notait que les travaux concernant la préparation et la supervision des comptes des partis étaient encore en cours, mais ne soient pas arrivés à une conclusion. Le GRECO avait donc jugé que les recommandations ii, iii, iv, vii et viii demeuraient partiellement mises en œuvre et que les recommandations i, v, vi et ix n'étaient toujours pas mises en œuvre.

19. La situation demeurait inchangée après le Troisième Rapport de Conformité intérimaire, qui avait pris note des informations suivantes, n'ayant aucun impact direct sur l'évaluation de la conformité avec les recommandations : a) l'existence de retards dans le processus de réforme du fait de la situation politique (le gouvernement intérimaire nommé en juin 2015 n'était pas habilité à transmettre la proposition de loi susmentionnée au Parlement) ; b) après les élections de novembre 2015, le nouveau gouvernement a présenté son programme au Parlement, qui prévoyait l'adoption et la mise en œuvre rapide du « paquet pour la transparence » préparé par le gouvernement précédent ; c) pour ce qui est de la recommandation ii, les autorités avaient indiqué que les travaux sur le « Projet de manuel pour la vérification financière des partis politiques » étaient encore en cours (le projet avait été soumis à la Cour des Comptes et des révisions étaient en cours ; en attendant, les auditeurs informent les partis politiques verbalement et par écrit des principes du Manuel) ; d) pour ce qui est de la recommandation vii, la loi sur les élections présidentielles adoptée en 2012 a été appliquée pour la première fois durant les élections présidentielles d'août 2014. Les documents financiers ont été soumis par les candidats au Conseil électoral suprême, qui les a analysés et rendus publics dans son rapport sur son site web² le 22 novembre 2014.
20. Les autorités indiquent à présent qu'outre le programme gouvernemental présenté en novembre 2015, une Circulaire sur « Accroître la transparence et renforcer la lutte contre la corruption » a été émise le 23 avril 2016 par le cabinet du Premier Ministre en vue de poser les bases d'une compréhension juste, responsable, transparente et fiable de l'administration et de faire obstacle aux tendances à commettre des infractions de corruption en sensibilisant le public au phénomène (une copie a été transmise au GRECO). La circulaire comprend des analyses des risques et lacunes en matière de corruption et établit un calendrier des réformes à mener. Elle souligne également la nécessité d'introduire des modifications légales concernant la transparence des partis politiques. Les autorités estiment que cette circulaire témoigne de la constance de l'engagement du pays dans la prise en compte des recommandations du GRECO. Et ce, malgré un contexte général difficile et de bon nombre d'autres priorités générées par deux élections générales supplémentaires tenues depuis décembre 2015 et par les conséquences de la crise des réfugiés et de la tentative de coup d'état du 15 juillet 2016 (qui a amené à déclarer l'état d'urgence).
21. Le GRECO prend note des informations communiquées. Pour l'heure, et en l'absence de nouveaux développements tangibles, le GRECO ne peut que maintenir sa conclusion précédente.
22. Le GRECO conclut que les recommandations ii, 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.

² http://www.ysk.gov.tr/cs/groups/public/documents/document/ndq0/mda5/-edisp/yskpwcn1_4444009133.pdf

III. CONCLUSIONS

23. A la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que, depuis le précédent Rapport *interimaire* dans la procédure de conformité, la Turquie n'a pas accompli de nouvelles avancées tangibles dans la mise en œuvre des onze recommandations jugées non ou partiellement mises en œuvre dans ledit rapport. A ce jour, sur un total de dix-sept recommandations, six restent mises en œuvre de façon satisfaisante. Sept recommandations restent partiellement ou non mises en œuvre.
24. Spécifiquement, pour ce qui est 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, les recommandations ii, iii, iv, vii et viii demeurent partiellement mises en œuvre et les recommandations i, v, vi et ix non mises en œuvre.
25. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté en mars 2010, autrement dit il y a près de sept ans. Pour ce qui est du Thème I, aucun projet supplémentaire n'est annoncé au sujet des deux recommandations en suspens concernant les dispositions relatives à la corruption dans le secteur privé et au moyen de défense spécial du repentir réel : il semble que le processus de réforme soit complètement arrêté en ce qui concerne ces recommandations. Concernant le Thème II, après toutes ces années la Turquie n'est toujours pas parvenue à mettre en œuvre aucune des recommandations relatives au financement politique. Le GRECO n'est pas indifférent aux temps difficiles que traverse le pays et il apprécie bien entendu que la Turquie renouvelle son engagement à mettre en œuvre ces recommandations. Mais les résultats actuels, à ce stade, sont clairement décevants et le GRECO ne peut qu'inciter vivement une fois encore les autorités à redoubler d'efforts pour mener à terme les réformes entamées et pour accorder une attention particulière à la future efficacité des mesures envisagées.
26. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations demeure « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur.
27. Conformément au paragraphe 2(i) de l'article 32 du Règlement intérieur, le GRECO demande au Chef de la Délégation de la Turquie de fournir un rapport sur les mesures prises pour la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations v et vii concernant le Thème I et les recommandations i à ix concernant Thème II) d'ici le 30 septembre 2017.
28. Le GRECO décide en outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2 alinéa (ii) c), d'inviter 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 pertinentes et la nécessité d'agir avec détermination pour réaliser aussitôt que possible des progrès tangibles.
29. 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.