

Strasbourg, 10 mars 2006

**Public**  
**Greco Eval I-II Rep (2005) 3F**

## **Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints**

### **Rapport d'Evaluation sur la Turquie**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 27<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 6-10 mars 2006)

## INTRODUCTION

1. La Turquie a adhéré au GRECO le 1er janvier 2004, c'est-à-dire après la clôture du Premier Cycle d'Evaluation du GRECO mais pendant le déroulement du Deuxième Cycle. En conséquence, la Turquie a fait l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe qui a porté sur les thèmes couvrant les Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation (voir paragraphe 3 ci-dessous). L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après dénommée l'« EEG ») était composée du Dr. Richard JARVIS, Secrétaire adjoint de la Commission sur les normes applicables à la vie publique, Royaume-Uni, de Mme Ana NIKOLIC, Conseillère juridique, Agence pour les initiatives dans la lutte contre la corruption, Serbie-Monténégro, de M. Georgi RUPCHEV, Chef du service de la coopération juridique internationale, ministère de la Justice, Bulgarie et de Mme Isabelle VAN HEERS, Magistrate, Belgique. Cette EEG, accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue en Turquie du 23 au 27 mai 2005. Antérieurement à cette visite, les experts de l'EEG avaient reçu les réponses au questionnaire d'évaluation (documents Greco Eval I-II (2004) 2E REV, Parties 1 et 2), le texte des lois pertinentes et d'autres documents.
2. L'EEG a rencontré des responsables des organisations gouvernementales suivantes : les services du Premier ministre (diverses instances dont le Comité d'inspection, le Comité d'éthique et le Conseil pour l'accès à l'information), le ministère de la Justice (divers services dont l'Ecole de la magistrature), le ministère public, la Cour d'appel suprême, la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat, le ministère de l'Intérieur (diverses instances dont l'Ecole de la Police nationale et l'Académie internationale turque contre les stupéfiants et la criminalité organisée (TADOC)), la Police nationale, la Gendarmerie, le ministère des Finances (divers services dont le Bureau des enquêtes sur la criminalité financière (MASAK), le ministère de l'Industrie et du Commerce, la commission Parlementaire sur les immunités, l'Autorité des marchés publics, l'Agence de régulation et de contrôle des activités bancaires et la Cour des comptes. Par ailleurs, l'EEG a pu s'entretenir avec des membres des organisations non gouvernementales suivantes : le Barreau d'Ankara, la Fondation turque pour les études économiques et sociales, la Chambre de commerce d'Istanbul et de la Section turque de Transparency International.
3. Il est rappelé que le GRECO, conformément à l'article 10.3 de son Statut, avait décidé que :
  - le Premier cycle d'évaluation traiterait des thèmes suivants :
    - ❖ **Indépendance, spécialisation et moyens mis à la disposition des organes nationaux engagés dans la prévention et la lutte contre la corruption**<sup>1</sup> : Principe Directeur 3 (ci-après dénommé « PDC 3 ») : autorités en charge de la prévention, des enquêtes, des poursuites et des condamnations en cas d'infraction de corruption ; statut juridique, pouvoirs, modes de collecte de la preuve, indépendance et autonomie) ; Principe Directeur 7 (ci-après dénommé « PDC 7 ») : personnes ou organes spécialisés chargés de lutter contre la corruption, moyens mis à leur disposition) ;
    - ❖ **Nature et portée des immunités**<sup>2</sup> : Principe Directeur 6 (ci-après dénommé « PDC 6 ») : immunités d'enquête, de poursuites ou de condamnation pour faits de corruption); et,

---

<sup>1</sup> Thèmes I et II du Premier Cycle d'Evaluation.

<sup>2</sup> Thème III du Premier Cycle d'Evaluation.

- le Deuxième cycle d'évaluation traiterait des thèmes suivants :
  - ❖ **Produits de la corruption**<sup>3</sup> : Principes Directeurs 4 (ci-après dénommé « PDC 4 » : saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (ci-après dénommé « PDC 19 » : liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée) complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 19 paragraphe 3, 13 et 23 de la Convention ;
  - ❖ **Administration publique et corruption**<sup>4</sup> : Principes Directeurs 9 (ci-après dénommé « PDC 9 » : administration publique) et 10 (ci-après dénommé « PDC 10 » : agents publics) ;
  - ❖ **Personnes morales et corruption**<sup>5</sup> : Principes Directeurs 5 (ci-après dénommé « PDC 5 » : personnes morales) et 8 (ci-après dénommé « PDC 8 » : législation fiscale) complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19, paragraphe 2, de la Convention.

4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations recueillies lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités turques pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport présente – pour chaque thème - une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Turquie pour que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

## **I. VUE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE ANTI-CORRUPTION EN TURQUIE**

### **a. Description de la situation**

#### Perception de la corruption

5. La corruption compte parmi les problèmes les plus importants à résoudre en Turquie, si l'on se réfère à une étude sur la question réalisée par la Fondation turque pour les études économiques et sociales (TESEV)<sup>6</sup> concernant l'année 2001. Cette étude montre que la corruption est largement répandue dans le secteur public, que ce soit à l'échelon central ou au niveau local. Les grands programmes de privatisation et les marchés publics sont les deux secteurs les plus préoccupants. La corruption est considérée comme un obstacle majeur à l'investissement étranger en Turquie.
6. Les représentants de la société civile affirment que la corruption au sens large – c'est-à-dire en tenant compte aussi des phénomènes de népotisme et autres – est fortement enracinée en Turquie. Plusieurs scandales révélés ces dernières années laissent penser que la corruption sévit au plus haut niveau politique, dans l'ensemble de l'administration publique mais également au sein de l'appareil judiciaire. Les représentants de la société civile avancent également que

<sup>3</sup> Thème I du Deuxième Cycle d'Evaluation.

<sup>4</sup> Thème II du Deuxième Cycle d'Evaluation.

<sup>5</sup> Thème III du Deuxième Cycle d'Evaluation.

<sup>6</sup> La Fondation turque pour les études économiques et sociales est un institut de recherche non gouvernemental qui fonctionne de manière indépendante. La Fondation a analysé les problèmes de politique économique et sociale auxquels est confrontée la Turquie. Basée à Istanbul, la TESEV a été fondée en 1961 pour faire le lien entre la recherche universitaire et l'élaboration des politiques. En ouvrant de nouvelles voies au dialogue et à la recherche axée sur la politique, la TESEV entend défendre et promouvoir le rôle de la société civile dans le processus démocratique.

peu de cas de soupçons aboutissent à une enquête ou à des poursuites, et pratiquement aucuns à une sanction pénale. Ceci a été contesté par le Gouvernement.

7. La situation de la corruption en Turquie telle que la perçoit la société civile est confirmée par l'appréciation que portent la plupart des grandes organisations internationales qui suivent la situation de la corruption dans le pays.
8. La Turquie reconnaît qu'il y a un lien entre la criminalité organisée et la corruption, ce lien ayant du reste été mis en évidence dans les enquêtes criminelles diligentées en Turquie. Les enquêtes sur la corruption ne concernent que des agents publics dans la mesure où la corruption « privée » (c'est-à-dire entre organismes privés) n'est pas érigée en infraction. Cependant, le nouveau Code pénal introduit une forme limitée de corruption privée concernant des entreprises publiques (voir paragraphe 21).
9. En 2005, la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ont conclu que la criminalité organisée et la corruption sont élevées dans le secteur des affaires en Turquie.
10. Selon l'Indice de perception de la corruption établi par Transparency international (TI) en 2004, la Turquie se classait 77<sup>ème</sup> (sur 145) avec un score de 3,2 (sur 10), ce qui reste dans la lignée des chiffres pour 2001-2003. Selon l'indice de perception de TI en 2005, la Turquie se classait 65<sup>ème</sup> (sur 159) avec un score de 3,5 (sur 10). Ceci place la Turquie dans le groupe de pays européens considérés comme les plus corrompus. En 1997, TI a ouvert une section locale en Turquie.

#### Mesures de lutte contre la corruption

11. Les autorités turques rencontrées par l'EEG reconnaissent que la corruption est un problème grave en Turquie qui menace le bon fonctionnement de l'administration. Au cours des dernières années, la lutte contre la corruption a pris un caractère prioritaire. De plus, la lutte contre la corruption joue aussi un rôle prépondérant dans les négociations pour l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne.
12. En 2001, un Comité Directeur sur la lutte contre la corruption, composé de représentants du Comité d'inspection des services du Premier ministre, du Sous-Secrétaire au Trésor, du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur et du Bureau des Enquêtes sur la criminalité financières (MASAK) du ministère des Finances, ainsi qu'un Groupe de travail chargé de l'assister, ont été créés pour accroître la transparence et améliorer l'efficacité de l'administration publique. Par ailleurs, un Comité Directeur pour une réforme de la gestion de la dépense publique, composé de représentants du ministère des Finances, du sous-secrétariat au Trésor, du sous-secrétariat à la Planification nationale et de la Cour des comptes turque, a également été mis sur pied.
13. Il a été précisé à l'EEG que ces Comités, en coopération avec des représentants d'organismes professionnels, de médias, d'organisations non gouvernementales, de petites et moyennes entreprises, d'universitaires et de responsables de l'administration publique, ont pavé la voie pour une politique anti-corruption à l'échelon national. Une conférence internationale organisée en septembre 2001 sur « Renforcer la transparence et la bonne gouvernance dans le secteur public turc » a constitué un effort supplémentaire dans le déploiement d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption.

14. En janvier 2002, le Conseil des ministres a adopté par décret le « *Plan d'action pour accroître la transparence et améliorer la bonne gouvernance dans le secteur public* ». Les objectifs fondamentaux de ce Plan sont vastes et portent notamment sur des domaines tels que les pouvoirs discrétionnaires des fonctionnaires, les systèmes de paiement publics, l'efficacité de l'exécution des mesures préventives et disciplinaires et des sanctions pénales à l'encontre des fonctionnaires impliqués dans des affaires de corruption, la modernisation du système d'audit de l'administration publique, la réduction des formalités administratives imposées aux investisseurs et entreprises privées et, plus généralement, le renforcement de la confiance dans le secteur public et le système politique.
15. Plus particulièrement, le Plan d'action s'est donné comme priorités d'élaborer des normes de performance dans la prestation des services publics, d'améliorer les relations réglementaires entre les organismes publics et les fondations et associations publiques, de renforcer le système de gestion des ressources humaines dans l'administration publique, d'accroître la transparence de l'administration publique, de développer l'accès à l'information, de renforcer le système d'inspection et d'audit, d'améliorer l'appareil judiciaire, de renforcer la lutte contre le blanchiment des capitaux, d'instaurer davantage de responsabilisation et de transparence dans le financement des campagnes électorales, d'améliorer la responsabilisation en ce qui concerne les déclarations de patrimoine, ainsi que de consolider les administrations locales. Le Plan d'action prévoit également la création d'une commission interministérielle chargée de coordonner sa mise en œuvre.
16. Il a été mis fin aux attributions du Comité Directeur anti-corruption dont il a été question plus haut dès l'adoption du Plan d'action en 2002. En janvier 2003, le Plan d'action a été suivi du Plan d'action d'urgence (PAU), comme l'avait annoncé le 58<sup>ème</sup> gouvernement, qui avait été élu en novembre 2002. Le PAU comporte un volet indépendant consacré à la lutte contre la corruption pour lequel le gouvernement – en coopération avec l'Union européenne – a identifié trois domaines prioritaires ouverts à la coopération technique : amélioration des services publics, renforcement des unités spécialisées dans la lutte contre la corruption et sensibilisation accrue du public. La responsabilité générale de la mise en œuvre du PAU incombe au sous-secrétariat à la Planification nationale qui dépend des services du Premier ministre. De plus, en mai 2002, comme le prévoyait le Plan d'action de 2002, un Comité interministériel a été instauré par décret n° 2202/56 du Premier Ministre pour coordonner la mise en œuvre du PAU. Composé de quatre ministres du Gouvernement, des ministres de la Justice et des Finances et de deux ministres d'Etat, il est aidé dans ses activités par une commission technique, présidée par le Chef du Comité d'inspection des services du Premier ministre.
17. En janvier 2003, une *Commission d'enquête Parlementaire* a été constituée pour analyser les causes et évaluer les dimensions économiques et sociales de la corruption dans le pays et pour identifier les mesures indispensables à une plus grande efficacité de la lutte contre la corruption. Elle a rendu en juillet 2003 un rapport dans lequel elle proposait, entre autres, d'enquêter sur un plus grand nombre d'hommes politiques, d'anciens ministres, et même un ancien Premier ministre et des fonctionnaires soupçonnés d'être impliqués dans un certain nombre d'affaires de corruption liées notamment aux marchés publics et opérations de privatisation. La commission Parlementaire suggérait notamment de limiter les immunités dont bénéficient les hauts fonctionnaires et que, dans certaines affaires de corruption, les conclusions des enquêtes soient vérifiées par le Comité d'inspection des services du Premier ministre qui, par l'intermédiaire d'un groupe de travail, a procédé au total à 29 contrôles de ce type.
18. Les multiples efforts déployés ces dernières années par la Turquie pour lutter contre la corruption se sont traduits par un certain nombre de lois nouvelles et d'amendements à des

textes plus anciens ; c'est le cas, par exemple, de la loi sur la passation des marchés publics (2003), de la loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques (2003), du texte portant amendement à la loi sur les activités bancaires (2003) et de la loi sur la création du Comité d'éthique de la fonction publique (2004). La transparence et la liberté de la presse sont deux domaines qui suscitent plus particulièrement l'inquiétude et, à cet égard, la Turquie a adopté une nouvelle législation avec, notamment, la loi sur l'information du public (2003), la loi sur la presse (2004) ainsi que divers amendements à la Constitution. La réforme législative s'est également focalisée sur la législation pénale et un nouveau Code pénal, un nouveau Code de procédure pénale et un Code des infractions ont été adoptés en 2005.

19. Le Gouvernement a indiqué que, de manière générale, les organisations non gouvernementales s'impliquent de plus en plus dans la lutte contre la corruption et que la sensibilisation de l'opinion publique est de plus en plus forte. Ce sont là deux des outils fondamentaux dans la lutte contre la corruption. Les représentants d'ONG que l'EEG a rencontrés se sont plaints que les pouvoirs publics, à quelques exceptions près (et notamment le ministère de la Justice), n'impliquaient pas sérieusement les ONG dans la lutte contre la corruption. En outre, ils ont également indiqué que les mesures prises contre la corruption ne sont pas suffisamment coordonnées et ne sont pas orientées à long terme. De plus, selon le rapport CE 2004 relatif à l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, le pays est encouragé à renforcer le dialogue avec la société civile et à créer un organisme indépendant pour lutter contre la corruption. Le rapport CE pour 2005 signale que les institutions pertinentes pour la lutte contre la corruption devraient être renforcées et qu'il est en particulier nécessaire de procéder à une refonte du système d'inspection pour que la lutte contre la corruption devienne plus efficiente.
20. La Turquie joue un rôle actif dans diverses organisations internationales de lutte contre la corruption. Cette participation a représenté une évolution importante dans la mise sur pied de projets nationaux de lutte contre la corruption. La Turquie est candidate à l'adhésion à l'Union européenne et, comme indiqué précédemment, la corruption est traitée dans le processus préparatoire d'adhésion à l'Union. La Turquie a ratifié en 2003 la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et elle a adhéré au Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) en 2004. Elle a également ratifié la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE 141). La Turquie est membre du Groupe d'action financière (GAFI) et est également partie à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales; enfin, elle est membre du groupe de travail de l'OCDE sur la corruption. La Turquie a également signé la Convention des Nations Unies contre la corruption.

#### Législation pénale

21. *La corruption active et passive* dans le secteur public est visée à l'Article 252 du Code pénal, qui prévoit que :

*"(1) Tout agent public qui accepte un pot-de-vin sera passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée de quatre à douze ans. Quiconque aura proposé un pot-de-vin sera sanctionné comme s'il était un agent public. Quand bien même le versement d'un pot-de-vin a été convenu mais n'a pas été effectué, la condamnation sera la même que si l'infraction était constituée.*

*(2) Si la personne qui accepte un pot-de-vin ou qui passe un accord à ce sujet occupe des fonctions judiciaires ou si elle est arbitre, notaire ou conseiller financier assermenté, la durée de la peine visée au premier paragraphe ci-dessus sera majorée d'un tiers à la moitié.*

*(3) La corruption consiste à tirer avantage d'un agent public qui s'entend avec un tiers en vue de commettre un acte ou une omission allant à l'encontre des obligations liées à la fonction de l'agent concerné.*

- (4) Les dispositions du paragraphe (1) s'appliqueront également à quiconque agit au nom de personnes morales dans l'établissement ou la poursuite de relations juridiques normales avec des organisations professionnelles qui auraient la qualité d'organismes publics, d'entreprises créées avec la participation d'organismes publics, d'organes ou d'organisations professionnelles ayant la qualité d'organismes publics, ou de fondations dont les activités sont dépendantes de ces organisations, de sociétés qui oeuvrent pour le bien public, de coopératives ou de sociétés ouvertes au public.
- (5) Sera également réputé constituer un fait de corruption le fait de proposer, directement ou indirectement, de promettre ou de remettre un cadeau à un agent public ou à des personnels d'organismes publics et d'entités investies d'une fonction législative, administrative ou judiciaire qui sont élus ou nommés à l'étranger ou à toute personne qui aurait des obligations internationales dans le même pays, pour que ceux-ci, par action ou par omission, interviennent dans le cadre de relations commerciales internationales ou pour obtenir ou conserver un avantage indu."

22. Dans la précédente version du Code pénal, le trafic d'influence était traité comme une infraction indépendante. Le nouveau Code pénal (2005) en fait, quant à lui, une fraude qualifiée. Le Paragraphe 2 de l'Article 158 prévoit que toute personne qui obtient un avantage indu en mettant en avant l'influence qu'elle peut exercer sur des agents publics en raison de l'intimité de ses relations avec eux et qui tromperait autrui par la promesse d'une telle intervention est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre deux et sept ans ainsi que d'une astreinte pénale d'une durée maximale de 5 000 jours.

23. Le blanchiment d'argent est visé à l'Article 282 du Code pénal qui prévoit que :

- "(1) Le transfert à l'étranger de produits tirés de l'infraction dont la sanction minimale est une peine d'emprisonnement d'un an ou plus est constitutif de l'infraction de blanchiment d'argent. Par ailleurs, soumettre ces produits à des opérations et des transactions afin d'en dissimuler l'origine illicite et donner l'impression que leur provenance est légale est également constitutif de l'infraction de blanchiment d'argent. Quiconque procède au blanchiment de tels actifs est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre deux et cinq ans et d'une astreinte pénale maximale de 20 000 jours<sup>7</sup>.
- (2) Dans le cas où ce délit est commis par un agent public ou par une personne qui exerce une profession réglementée et dans le cadre de l'exercice de cette profession, la peine d'emprisonnement est majorée de moitié.
- (3) Dans le cas où ce délit serait commis dans le cadre des activités d'une organisation criminelle constituée pour la commission du crime, la peine d'emprisonnement sera majorée de la même durée.
- (4) En ce qui concerne les personnes morales impliquées dans la commission de cette infraction, les mesures de sûreté qui leur sont applicables seront prises.
- (5) Avant l'engagement des poursuites, quiconque aura permis aux autorités compétentes de saisir les produits d'une infraction ou aura facilité la saisie de ces produits en informant les autorités compétentes de l'endroit où ils se trouvent bénéficiera de l'impunité au titre de l'infraction définie par le présent article."

24. Le fait de créer une association de malfaiteurs (criminalité organisée) ou d'y prendre part sont sanctionnées par l'article 220 du Code pénal, qui prévoit que:

- "(1) Les personnes qui créent ou dirigent une organisation constituée pour commettre des actes réprimés par la loi sont passibles d'une peine d'emprisonnement de deux à six ans lorsque la structure de l'organisation, le nombre de ses membres et les matériels et équipements qu'elle possède suffisent à la commission de crimes. Une organisation de cette nature est réputée exister dès lors qu'elle regroupe au moins trois membres.
- (2) Ceux qui deviennent membres d'organisations constituées pour commettre des crimes sont passibles d'une peine d'emprisonnement de un à trois ans.

---

<sup>7</sup> Article 52 CP : astreintes pénales qui correspondent à un certain nombre de jours d'emprisonnement. Chaque astreinte est fixée en fonction de la situation économique de l'auteur de l'infraction sanctionnée.

- (3) *Si l'organisation est armée, la durée de la peine visée au paragraphe précédent sera majorée du quart à la moitié.*
- (4) *Si des crimes sont effectivement commis durant les activités de l'organisation, ces crimes seront également sanctionnés.*
- (5) *Les responsables de l'organisation seront également condamnés en tant qu'auteurs de tous les crimes commis dans le cadre des activités déployées par l'organisation.*
- (6) *Quiconque commet un délit au nom de l'organisation, même n'en étant pas membre, sera passible des mêmes peines que s'il en faisait partie.*
- (7) *Quiconque aide et encourage sciemment et intentionnellement une telle organisation, même s'il n'appartient pas à la structure hiérarchique de cette organisation, sera passible des mêmes peines qu'un membre de l'organisation.*
- (8) *Quiconque fait la promotion de l'organisation ou de l'objectif qu'elle poursuit sera passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée de un à trois ans. Lorsque ce délit est commis par voie de presse ou d'autres publications, la durée de la peine sera majorée de moitié."*

## **b. Analyse**

- 25. Il ressort des informations recueillies par l'EEG que la Turquie est depuis longtemps en proie à la corruption et que le phénomène semble répandu dans tout le pays et ses institutions publiques, y compris l'appareil judiciaire. En outre, la corruption dans les sphères politiques est perçue comme préoccupante aux yeux du public.
- 26. Le Gouvernement de la Turquie s'est déclaré déterminé à lutter contre la corruption qui, selon l'étude de 2001 de TESEV (Fondation turque pour les études sociales et économiques), est considérée comme le troisième problème le plus important devant être traité en Turquie. Cette étude a montré que la plupart des personnes ayant répondu à l'enquête estimaient que c'est au niveau du gouvernement que la corruption serait la plus répandue (80 %). Cette description plutôt pessimiste est confirmée par d'autres études et rapports internationaux rassemblés par l'EEG. Toutefois, l'EEG a noté que beaucoup avait été fait ces dernières années pour améliorer la situation et que le processus d'adhésion à l'Union européenne joue un rôle important à cet égard.
- 27. Le décret du Conseil des Ministres relatif au Plan d'action pour accroître la transparence et améliorer la bonne gouvernance dans le secteur public, adopté en 2002, suivi du Plan d'Action d'Urgence (PAU) en 2003, ont représenté l'essentiel des efforts du gouvernement dans sa lutte contre la corruption. Dans le cadre très général de ces deux Plans d'action se sont inscrites un certain nombre de modifications législatives potentiellement significatives qui, pour autant qu'elles soient effectivement mises en œuvre, devraient opportunément contribuer à la lutte contre la corruption (voir, par exemple, la Loi sur le droit d'accès à l'information, la Loi sur la passation des marchés publics et la Loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques).
- 28. Il convient de féliciter le Gouvernement pour les efforts qu'il a déjà déployés. L'incidence globale de certaines de ces mesures ne pourra être pleinement appréciée qu'une fois que la législation aura été intégralement mise en œuvre et aura eu le temps de produire ses effets. L'EEG a estimé qu'il serait important d'apprécier les résultats de ces changements structurels par le biais d'évaluations d'ici deux à trois ans pour se faire une idée de leur efficacité dans la lutte contre la corruption. **L'EEG recommande de développer des mécanismes de suivi de l'impact des mesures de lutte contre la corruption dans les divers secteurs concernés.**
- 29. L'EEG note que le fait que les programmes de lutte contre la corruption s'inscrivent dans la durée, tendance prometteuse, peut être remis en cause lorsque les mesures prises sont étroitement liées aux gouvernements en place et aux ministres à titre individuel si leur mise en œuvre et leur supervision ne sont pas suffisamment indépendantes. Par ailleurs, l'EEG s'inquiète



d'une situation dans laquelle la société civile n'est pas aussi étroitement impliquée qu'il le faudrait dans les réformes.

30. Le Plan d'action de 2002, qui avait été élaboré par un Comité Directeur pour la lutte contre la corruption, prévoit la création d'une Commission interministérielle chargée d'en superviser et d'en coordonner la mise en œuvre. Il a été ensuite complété par le Plan d'Action d'Urgence (PAU) et, dans le même temps, le Groupe Directeur a été dissous et remplacé par le Comité ministériel. Depuis, la mise en œuvre et le contrôle de l'exécution du Plan sont le fait du gouvernement (Comité ministériel).
31. Compte tenu de l'importance que le Gouvernement accorde à la lutte contre la corruption, de l'ampleur du phénomène et de la complexité du secteur public, le fait qu'il n'existe pas d'organisme centralisé de coordination/supervision pour la politique de lutte contre la corruption apparaît comme une lacune significative dans le système. Les autorités turques ont - après la visite - contesté ce point, faisant valoir que le Gouvernement, par le biais d'un Comité ministériel, était déjà investi de cette fonction. L'EEG n'a pas rencontré de représentants de ce Comité lors de sa visite en Turquie et croit comprendre qu'en tout état de cause, ce dernier a des liens étroits avec le Gouvernement. De l'avis de l'EEG, la création d'un mécanisme de coordination globale, avec un degré d'indépendance adéquat, constituerait une évolution importante pour assurer la continuité des stratégies de lutte contre la corruption sur une période de temps plus longue. En outre, une telle instance ne devrait pas être exclusivement composée d'agents publics, mais aussi de représentants de la société civile, qui pourraient mettre leurs compétences au service et donner ainsi un signal fort à la population que le gouvernement entend impliquer la société civile dans la lutte contre la corruption. **L'EEG recommande de confier à un organisme de lutte contre la corruption la responsabilité de superviser la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la corruption et de proposer de nouvelles stratégies contre la corruption. Un tel organisme devrait représenter les institutions publiques ainsi que la société civile et devrait bénéficier du degré d'indépendance nécessaire à l'exercice de sa fonction de contrôle.**
32. L'EEG note avec inquiétude que la corruption dans le secteur privé ne constitue pas une infraction pénale en Turquie et a été informée qu'il n'était pas prévu d'ériger la corruption dans le secteur privé en infraction. Toutefois, le nouveau Code pénal introduit un degré limité de pénalisation à cet égard, voir paragraphe 21. L'EEG considère que la prise en compte de toutes les formes de corruption – au sein de l'administration publique mais également dans le secteur privé – donnerait beaucoup plus de poids à l'implication du gouvernement dans la lutte contre la corruption. Elle constituerait également un signal clair en direction de l'opinion publique en tant que mesure préventive. Cependant, le Premier et le Deuxième Cycles d'Evaluation ne traitent pas de ce point en détail.

## **II. INDEPENDANCE, SPECIALISATION ET MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES ORGANES NATIONAUX ENGAGES DANS LA PREVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

### **a. Description de la situation**

33. S'il n'existe pas d'organe de police spécialisé consacré exclusivement à la lutte contre la corruption, en revanche, un certain nombre d'organes publics ont, outre d'autres fonctions, compétence pour détecter la corruption dans leurs domaines respectifs d'intervention.

34. Comme indiqué au Chapitre V, en ce qui concerne l'administration publique, chaque Ministère ou agence publique a son propre système d'inspection interne (Comité de surveillance). Les organismes de ce type enquêtent pour une bonne part sur les faits criminels, tels que la fraude, les dysfonctionnements et la négligence de l'administration ; et la principale règle (constitutionnelle) veut que les services de police/le ministère public ne puissent être saisis sans que le Directeur de l'administration concernée y ait au préalable déployé. Cela dit, s'agissant de la corruption et de certaines autres infractions de même nature, une exception à cette règle figure dans la loi n° 3628 qui prévoit que les infractions de corruption doivent être directement signalées au ministère public, sans que l'autorisation du ministère/du Chef de l'administration concernée soit nécessaire. Il en va de même pour la criminalité organisée et la contrebande. Il convient de noter que les exceptions au système d'autorisation résultent de la modernisation d'une législation vieille de plusieurs siècles sur les investigations mettant en cause des fonctionnaires.
35. Le présent Chapitre se limite au système externe des services répressifs, au ministère public et à l'appareil judiciaire (ministère public et juridictions de jugement).

### Services répressifs

36. Le ministère de l'Intérieur est responsable du maintien de la sécurité intérieure et de l'ordre public en Turquie. Il exerce cette fonction par le biais de la Direction générale de la Police nationale chargée des zones urbaines et du Commandement général de la Gendarmerie, compétent pour les zones rurales. L'un et l'autre sont compétents pour exercer des fonctions de prévention ainsi que des fonctions d'enquête et sont dotés d'unités traitant entre autres, mais pas exclusivement, de la corruption.

### *Police nationale*

37. La Police nationale est placée sous la direction d'un Directeur général et de cinq Directeurs adjoints. Elle compte 194 000 personnes. L'organigramme de la Direction générale comporte deux branches : la Section centrale et la police locale. La Section centrale est subdivisée en 27 Services chargés de différentes fonctions. L'Académie de la police, qui assure la formation des plus hauts grades, et l'École de Police, qui assure la formation de base, sont également rattachés à la Section centrale. En outre, comme toutes les administrations publiques en Turquie, la Police dispose de son propre Comité d'inspection chargé des enquêtes internes, compétent pour connaître des affaires de corruption ou d'abus au sein de la Police.
38. A l'échelon local, on dénombre 81 Directions policières (une par province), 749 escadrons urbains, 21 unités de la police des frontières, 9 brigades en zone franche, 898 commissariats centraux et 285 commissariats.
39. La Direction de la lutte contre la contrebande et le crime organisé de la Police Nationale (*KOM*) se charge des infractions graves lorsqu'elles ont un rapport avec la criminalité organisée, par exemple trafic de stupéfiants, faux monnayage, contrefaçon, contrebande de biens culturels et naturels, trafic d'organes et de tissus, traite des êtres humains, cybercriminalité, organisations criminelles recherchant les profits illicites ou encore contrebande d'armes, de munitions et de substances radioactives ainsi que criminalité financière, notamment le blanchiment d'argent et la corruption. Cette Direction dispose d'un effectif de plus de 4 000 personnes dont 400 au Quartier général, les autres étant réparties entre les 81 Directions provinciales de la police. Selon les statistiques portées à la connaissance de l'EEG, la KOM s'est occupée, entre 2002 et 2004, de

38 affaires de fraude, pots-de-vin, etc. liées à des secteurs tels que les douanes, le secteur bancaire, l'agriculture et les impôts.

40. Lorsque les infractions de corruption n'ont pas de lien avec la criminalité organisée, elles sont confiées aux services répressifs ordinaires, c'est-à-dire à la Police en charge du maintien de l'ordre public. Il a été précisé à l'EEG qu'au cours des années 2002-2004, quelque 150-160 enquêtes par an avaient été diligentées concernant des faits de corruption (44 affaires en 2005). En principe, ces affaires sont traitées à l'échelon régional sans aucune intervention de la Direction centrale.

#### *Formation de la police*

41. Les policiers recrutés doivent être titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires. Ils reçoivent une formation théorique et pratique de deux ans dans l'une des Ecoles de Police. Les candidats à des postes plus élevés poursuivent ensuite leur formation pendant quatre ans à l'Académie de Police. Les trois premières années sont consacrées à un cursus général sur la police, la quatrième année à des matières de spécialités. L'EEG a été informée que le délit de corruption fait partie de la formation sur le blanchiment d'argent et la criminalité organisée et est également traitée dans le cadre des techniques d'enquête criminelle. Il a également été informé que le programme de la quatrième année comporte un cours spécialisé sur « Corruption et criminalité financière ». Aucune information n'a été communiquée concernant l'éventualité que l'Académie de Police ait mené des recherches scientifiques sur les problèmes particuliers liés à la détection/investigation en matière de corruption.
42. Des formations en cours d'emploi sont prévues au sein des différentes Directions de la Police en tant que de besoin, par exemple pour former des officiers aux modalités d'application d'une nouvelle législation.
43. Outre la formation classique de la Police nationale, l'Académie internationale turque contre les stupéfiants et la criminalité organisée (TADOC) a été créée par la Turquie et les Nations Unies en l'an 2000. Ce Centre de formation, également cofinancé par le programme PHARE de l'Union européenne, a été mis sur pied à l'intention de la police turque mais aussi des forces de police d'autres pays de la région et d'ailleurs, surtout ceux de la CEI. La TADOC, qui vise à développer et à améliorer les conditions de lutte contre la criminalité organisée, a jeté les bases d'une coopération en intégrant des stagiaires en poste dans différentes structures de divers pays. Des milliers d'officiers de police ont suivi les formations dispensées par la TADOC.

#### *Gendarmerie*

44. Le Commandement général de la Gendarmerie est une force de sécurité paramilitaire ; en temps de guerre ou dans les zones sous loi martiale, il opère sous l'autorité de l'armée. En temps de paix, la Gendarmerie est chargée d'une mission de police dans les zones rurales de la Turquie et placée pour ce faire sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. Elle compte environ 40 000 personnes.
45. La formation initiale dont bénéficient les gendarmes (Centre de formation de la Gendarmerie, Ankara) associe entraînement militaire et formation au droit pénal et à la procédure pénale. Il n'y a pas de formation systématique en cours d'emploi après cette formation de base, hormis des séminaires et cours spécialisés en tant que de besoin, par exemple pour l'application d'une nouvelle législation.

46. La Direction de la lutte contre la contrebande et le crime organisé (l'équivalent de la KOM pour la Police nationale), qui relève du Commandement central de la Gendarmerie, est chargée de la lutte contre la contrebande et infractions similaires dans le cadre de la criminalité organisée et, dans ce contexte, est également spécialisée dans les affaires de corruption. Il a été précisé à l'EEG que cette Direction regroupait quelque 800 employés.

#### *Service des douanes*

47. En 1993, le Service des Douanes a été détaché du Ministère des Finances et réorganisé sous forme de sous-secrétariat rattaché aux services du Premier ministre. Il comporte 18 Directions régionales, qui disposent de 143 antennes dans tout le pays. Le Service des Douanes est chargé d'un grand nombre de missions diverses et variées, telles que prévues dans la Loi sur les Douanes et les autres textes législatifs applicables. Ainsi, il a pour missions d'élaborer une politique douanière, de collecter les droits de douanes, de contrôler et d'inspecter des marchandises, de protéger les marchandises, etc. Il lui incombe également de prévenir la contrebande aux frontières territoriales, de procéder à des inspections et à des enquêtes dans ce domaine et d'engager des poursuites en cas de contrebande. Pour ce faire, le Sous-Secrétariat comprend un certain nombre d'unités opérationnelles tels que les Directions générales des Douanes, du contrôle douanier, des relations extérieures et CE, et des sous-unités, telles que le Comité d'inspection, la Recherche, la Planification et la Coordination.
48. Le Comité d'enquête du Service des Douanes est le service d'enquête le plus élevé du Sous-Secrétariat. Il se compose de 102 enquêteurs des douanes, est investi de pouvoirs de police et traite d'affaires complexes impliquant plusieurs personnes et organisations. La Direction générale dispose également d'Unités de contrôle qui sont compétentes pour prévenir et dépister des infractions graves liées aux douanes et enquêter sur ces types d'affaires. L'EEG a été informée que les Douanes ont accordé une grande importance à la lutte contre la corruption, notamment par la formation des agents investis de pouvoirs d'enquête. Des formations sur l'intégrité ont été dispensées. En outre, les agents des douanes signent tous une déclaration d'éthique, et sont tous tenus de soumettre périodiquement un état de leurs biens et avoirs.

#### *MASAK*

49. En Turquie, le rôle de Cellule de Renseignement Financier (CRF) est dévolu à la Commission d'enquête sur la criminalité financière (MASAK). Cette commission, créée en 1997 (loi n° 4208), est une instance multidisciplinaire chargée de la prévention et des investigations en matière de blanchiment d'argent. Elle regroupe des agents du ministère des Finances, des auditeurs, des inspecteurs des impôts, des commissaires aux comptes, des auditeurs bancaires assermentés, des contrôleurs du Trésor et des experts compétents en matière de marchés des capitaux. La MASAK a pour compétences et pour fonctions de dépister les infractions de blanchiment d'argent et d'enquêter à cet égard. Elle collecte les informations relatives aux transactions suspectes (STS), analyse les données, coordonne les investigations en matière de blanchiment d'argent et peut, à ce titre, avoir à connaître de cas de corruption, bien que ce ne soit pas son objectif principal. Lorsque la MASAK conclut à la commission d'un délit, elle transmet le dossier au Parquet. Il a été précisé à l'EEG que la MASAK avait reçu 3 792 signalements de transactions suspectes (STS) depuis sa création en 1997.
50. Il a également été indiqué à l'EEG que plusieurs projets de jumelage avaient été mis sur pied par le ministère de l'Intérieur et la MASAK en vue de renforcer la lutte contre la criminalité organisée et, plus particulièrement, d'améliorer la capacité d'intervention des services répressifs.

## Appareil judiciaire (ministère public et juridictions de jugement)

### *Ministère public*

51. Le Parquet a une structure régionale organisée en 81 ressorts (52 villes et 133 centres) avec un procureur général à la tête de chacun d'eux. Toutes les provinces et villes disposant d'une juridiction ont également un Bureau du Procureur. Dans le cas des ressorts plus petits, il peut n'y avoir qu'un seul procureur. Ankara compte 172 procureurs et Istanbul 491. Les procureurs relèvent du Ministère de la Justice pour ce qui est de leurs fonctions administratives. Aucune organisation n'est prévue pour que les affaires de corruption soient confiées à des procureurs spécialisés, toutefois, à Ankara et à Istanbul, certains procureurs sont spécialisés dans les délits commis par des fonctionnaires.

### *Juridictions de jugement*

52. L'organisation juridictionnelle de la Turquie a récemment fait l'objet de modifications d'importance. Par exemple, les anciens tribunaux de la sécurité d'Etat ont été abolis et remplacés par des cours régionales pour les crimes graves, qui connaissent en particulier des affaires concernant la criminalité organisée. Des cours d'appel intermédiaires (qui n'existaient pas auparavant) ont été créés en 2004 ainsi que de nouveaux tribunaux spécialisés dans des domaines tels que les affaires familiales, le droit commercial et la justice des mineurs. A la suite de ces évolutions, l'organisation juridictionnelle de la Turquie se compose de la Cour constitutionnelle, de la Cour des différends juridictionnels, des tribunaux militaires, des tribunaux administratifs (décrits au chapitre V) et des tribunaux généraux. Ceux-ci comportent, à un premier niveau, des tribunaux de grande instance (juridictions civiles et pénales). Une nouvelle législation était en passe d'être adoptée pour l'instauration d'un nouveau système de Cours d'appel en deuxième instance dans le cadre de la réforme de la justice en cours, qui était menée en étroite coopération avec l'Union européenne. En dernière instance, on trouve la Cour de cassation.

### *Juges et procureurs (magistrats)*

53. La Turquie a développé un système de magistrature professionnelle à laquelle peuvent prétendre les jeunes juristes sélectionnés à l'issue d'un processus de recrutement reposant sur des examens écrits et oraux. Il a été précisé à l'EEG que, pour 2004, 4000 candidats ont postulé à 400 postes. Les juges nouvellement recrutés suivent une formation de deux ans. Cinq ans après leur entrée en fonction, les juges (comme les procureurs) peuvent être nommés juges rapporteurs par le ministère de la Justice, mais cela n'est pas automatique. Les juges peuvent également servir au sein du Bureau du Président et dans les services du Premier Ministre. Les juges (et les procureurs) sont classés selon quatre classes, de la première à la quatrième.
54. D'une part, la Constitution déclare que les magistrats seront indépendants dans l'exercice de leurs fonctions, qu'ils devront prononcer leurs jugements en tout conformément à la loi et à leur intime conviction, sans interférence d'aucun organisme, autorité, bureau ou individu (article 138) ; la Constitution stipule également que les nominations, les promotions et les rémunérations des magistrats et des procureurs seront régies par la loi, conformément aux principes de l'indépendance des tribunaux (article 140) ; elle dispose également que les juges ne peuvent être révoqués ni mis à la retraite avant l'âge prescrit par la Constitution et qu'ils ne peuvent non plus être privés de leur traitement, de leurs indemnités ou des autres droits liés à leur statut (article 139). D'autre part, la Constitution prévoit dans son article 140 que, sur le plan administratif, les juges dépendent du ministère de la Justice.

55. La responsabilité de toutes les nominations des juges et des procureurs incombe au Conseil supérieur des juges et procureurs (article 159 de la Constitution). Cette entité est présidée par le ministre de la Justice ; le sous-secrétaire du ministère de la Justice en est également membre ainsi que cinq hauts magistrats (trois provenant de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat nommés par le Président de la République. C'est le personnel du ministère de la Justice qui assure le Secrétariat de cette instance.
56. Conformément à la loi sur les juges et les procureurs n° 2802, il existe une instance de contrôle rattachée au ministère de la Justice et dont la présidence dépend du ministre ainsi qu'un certain nombre d'inspecteurs de l'appareil judiciaire. Ceux-ci ont pour fonction de s'assurer de la bonne exécution de leurs obligations par les juges et les procureurs, en appréciant la qualité de leurs décisions/jugements, leur déontologie et leur comportement professionnel, par exemple le rythme auquel ils travaillent. Les juges et les procureurs sont notés sur une échelle de 0 à 100 (insuffisant, moyen, bon et excellent) et cette notation joue un rôle important dans le déroulement de leur carrière. Le ministère de la Justice procède à une inspection des tribunaux deux fois par an et plus fréquemment si nécessaire, qui peut s'apparenter à une appréciation de performance (les sentences des juges ne font pas l'objet d'une appréciation). Un rapport est ensuite soumis au Comité d'inspection (composé de juges et de procureurs employés au Ministère) ; toutefois, ce Comité d'inspection relève en dernier ressort du Ministre de la Justice. Les inspections peuvent aboutir à des recommandations à un tribunal concernant tel ou tel magistrat qui y est en poste. Les affaires disciplinaires relèvent exclusivement du Conseil suprême de la Magistrature.
57. Il ne peut y avoir d'enquête sur l'éventualité de la commission d'infractions pénales par des juges ou des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions qu'avec l'autorisation du ministre de la Justice. Conformément à la loi n° 2802 et à la Loi n° 3628, les juges et les procureurs qui seraient soupçonnés de faits de corruption seront traduits en justice après autorisation du ministère de la Justice. Cette disposition vise à garantir l'indépendance des juges et des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions.

#### *Formation*

58. Dans le cadre des efforts déployés par le gouvernement pour renforcer l'appareil judiciaire, une Ecole de la magistrature a été créée par la loi en 2003 afin de dispenser une formation indépendante aux juges et aux procureurs. Au moment de la visite de l'EEG, cette formation était assurée par le ministère de la Justice en charge des formations en cours d'emploi et l'Ecole qui dispense la formation initiale. Ainsi, le département Formation du ministère s'est chargé de la formation de tous les juges/procureurs au nouveau Code pénal et au nouveau Code de procédure pénale. Il a été précisé à l'EEG que l'Ecole de la magistrature, qui n'est pas encore pleinement opérationnelle, devrait également assurer à l'avenir la formation des juges du siège/des procureurs. (Les nouveaux bâtiments destinés à héberger l'Ecole de la Magistrature, à Incek, ont été livrés en août 2005.)
59. Il a été indiqué à l'EEG que l'Ecole de la magistrature avait également organisé un certain nombre de séminaires de formation relatifs au Code pénal (CP) (corruption, etc.), au Code de procédure pénale (CPP) (recours à des techniques d'investigation spéciales) et aux codes de déontologie et de bonne conduite (en 2004).

#### Enquête criminelle et condamnation pour faits de corruption

60. En théorie, la justice pénale turque repose sur le principe des poursuites obligatoires (CPP, article 160). Cela dit, un procureur ne peut pas entamer de poursuites si les conditions sont

réunies pour que s'appliquent les dispositions relatives aux repentis susceptibles d'aboutir à la levée des sanctions ou à l'impunité de la personne en cause (article 171).

61. S'agissant de leurs fonctions judiciaires, les procureurs sont investis des pouvoirs requis pour contrôler les investigations, la mise en examen et les poursuites concernant toute affaire. La loi donne aux procureurs autorité pour le recueil et la présentation des preuves et pour la sauvegarde des droits de la défense, y compris lorsque les défendeurs sont détenus dans le cadre de l'enquête préliminaire (article 160/2). Le procureur a expressément pouvoir pour mener cette enquête, déterminer la juridiction compétente pour connaître de l'affaire et superviser les interventions de la police judiciaire pendant la phase de l'enquête préliminaire (article 161).
62. Le système de l'enquête préliminaire fonctionne de la manière suivante : dès qu'il est informé d'une présomption de commission d'une infraction, le procureur décide de l'ouverture d'une enquête préliminaire afin d'établir l'identité du délinquant et de savoir s'il est nécessaire d'engager l'action publique (article 160). Si l'enquête révèle que les preuves sont suffisantes contre un justiciable identifié, alors l'action publique est réputée nécessaire et la mise en accusation est prononcée devant un tribunal compétent (article 170).
63. Le procureur peut, dans le cadre de son enquête, solliciter toute information nécessaire auprès de tout agent public (article 161/4). Il est autorisé à procéder à l'enquête, soit directement, soit par l'intermédiaire des officiers de police judiciaire. La police judiciaire est tenue d'informer immédiatement le procureur de la survenue d'événements, de l'identité des personnes détenues et des autres mesures prises et elle doit exécuter les ordonnances du procureur relatives aux procédures légales (article 161/2). Si nécessaire, conformément à la loi, le procureur peut demander à un juge d'instance (article 162) l'autorisation de recourir à telle ou telle mesure d'enquête spéciale.
64. Dans les affaires où le rapport d'un particulier est soumis à l'appréciation du procureur et où il apparaît à ce dernier qu'il n'y a pas de motif pour poursuivre ou s'il décide de ne pas poursuivre après une enquête préliminaire, il informe la victime et le suspect précédemment interrogé de la décision qu'il a prise (article 172/1). La partie plaignante peut alors, dans un délai de 15 jours, déposer un recours devant le président du tribunal le plus proche, lequel pourra, si la demande lui paraît fondée, ordonner au procureur d'engager les poursuites. Dans le cas contraire, le tribunal ne fait pas droit à la demande et à l'issue de la procédure, l'action publique ne peut être à nouveau engagée que sur production de faits nouveaux ayant qualité de preuve (article 173/6).
65. Après avoir examiné tous les documents relatifs à la phase de l'enquête dans les sept jours qui suivent la transmission de l'inculpation et de toutes les pièces du dossier d'enquête, si le tribunal estime que l'acte d'accusation n'est pas conforme aux conditions visées par l'article 170, il le renvoie au Parquet en précisant les insuffisances qu'il a constatées (article 174/1). Le procureur peut s'opposer à cette décision de renvoi. Après avoir remédié aux insuffisances précitées, le procureur transmet à nouveau l'acte d'accusation au tribunal (article 174/3).
66. La dernière phase de l'enquête ou le procès commence lorsque l'acte d'accusation est transmis par le procureur au tribunal appelé à connaître de l'affaire (article 175). La phase finale de l'enquête comporte deux étapes : préparation du procès et procès proprement dit. Cette phase a pour objet de permettre l'examen de toutes les preuves devant le tribunal et de parvenir à une décision quant à la culpabilité de l'accusé. Pendant cette procédure, le procureur présente l'affaire au nom du public. La personne lésée par une infraction peut intervenir lors des poursuites à la diligence du Parquet (article 234) ou lors de l'action publique (article 234) et devient ainsi partie à l'action, du fait même de son intervention.

67. Le système turc ne connaît pas la procédure dite *actio popularis* et le droit turc considère que ce sont les procureurs qui, en dernière instance, ont en charge la conduite de l'enquête diligentée dans toute affaire.

#### *Techniques d'investigation spéciales*

68. La loi sur la lutte contre les organisations à but lucratif illicite (n° 4422) prévoit le recours à des techniques d'investigation spéciales telles que l'interception des communications, la surveillance discrète et le recours aux indicateurs de police. Toutefois, ces techniques ne pouvaient être appliquées aux faits de corruption que si ces phénomènes s'inscrivent dans le cadre de la criminalité organisée. Ces mesures sont appliquées par des organes tels que la KOM.
69. Il a été indiqué à l'EEG que depuis le 1er janvier 2005, le Code de procédure pénale reconnaissait certaines techniques d'investigation spéciales – telles que l'identification, l'interception et l'enregistrement des communications (article 103), le rôle des indicateurs et les dispositifs techniques de surveillance (article 139), etc. Les investigations secrètes ne peuvent être utilisées qu'en cas de corruption liée à la criminalité organisée.

#### *Protection des témoins*

70. La loi prévoit des mesures de protection des témoins (CPP, article 58) telles que le changement d'identités, d'adresse etc. mais ces mesures ne peuvent être mises en œuvre que si les faits de corruption présumés ont à voir avec la criminalité organisée. L'EEG s'est vue indiquer que le Gouvernement est en train de rédiger une nouvelle loi sur la protection des témoins. En outre, une unité chargée de la protection des témoins a été établie au sein de la KOM en 2001 ; ses activités se limitent à la protection des témoins dans le cadre d'investigations liées à la criminalité organisée.

#### **b. Analyse**

71. Le dispositif turc d'application de la loi regroupe un certain nombre d'acteurs. Dans la mesure où les infractions de corruption sont toujours liées à des agents publics, le point de départ de toute enquête dans une affaire de corruption est toujours à rechercher au sein de l'administration concernée. Comme indiqué au chapitre V, tous les ministères et les agences administratives disposent de leur propre système d'enquête, normalement assuré par le Comité d'inspection, une sorte de « police interne » investie de l'autorité et de pouvoirs similaires à ceux des services de police classiques. En règle générale, les infractions pénales au sein de l'administration publique font l'objet d'une « enquête interne préalable » avant que le chef du service concerné ne donne son accord pour que l'affaire soit soumise aux autorités chargées de poursuivre. Il est vrai qu'il y a une exception à cette règle, stipulée par la loi n° 3628, qui prévoit l'intervention du ministère public sans l'autorisation du chef de service en cas de présomption de corruption ou d'autres infractions de même nature, alors que d'autres délits (tels que l'abus de pouvoir et la négligence, etc.), relèvent du système de l'autorisation.
72. Ce système d'inspection interne et d'autorisation, héritage d'une organisation vieille d'une centaine d'années, peut présenter des avantages du point de vue des investigations, mais il assure une sorte d'immunité (dont il sera plus longuement question au chapitre III) aux agents publics et, par conséquent, ne reconnaît au Parquet et aux services de police qu'un rôle secondaire dans les investigations criminelles au sein du secteur public, puisque les enquêtes passent par les inspections internes. Les exceptions déjà introduites en 1990 par la loi n° 3628 représentent un pas dans la bonne direction ; toutefois, l'exception concernant certaines



infractions, telle que la corruption, peut être difficile à appliquer dans la pratique dans la mesure où la corruption est, en elle-même, une infraction délicate à dépister au niveau des phases préliminaires de l'enquête.

73. Par ailleurs, du point de vue du public, il est vraisemblable qu'un système dans lequel les administrations sont soumises à des enquêtes confiées aux soins de commissions d'enquête internes risque d'être perçu comme si les « administrations étaient juges et parties » dans la procédure ; il en va d'autant plus ainsi lorsque le chef du service peut, en dernière instance, décider qu'une affaire fera l'objet d'une simple procédure disciplinaire ou sera déférée au Parquet. Une telle situation peut en elle-même donner lieu à des spéculations quant à la corruption en vigueur au sein de l'administration. L'EEG est d'avis que toutes les affaires dans lesquelles il existe des soupçons fondés attestant qu'une infraction pénale a été commise (par opposition à une simple affaire passible de mesures disciplinaires) devrait, en règle générale, être transmises au Parquet / à la police pour enquête, sans que soit requise l'autorisation du chef du service concerné. Il sera également question de cette affaire plus avant dans ce rapport (Chapitres III (immunités) et V (administration publique)).
74. L'EEG a noté que la structure du système d'application de la loi présentait un haut degré de spécialisation au sein des différentes instances (police, Gendarmerie, etc.) chargées d'enquêter sur la criminalité organisée, les trafics et la contrebande. Des services spécialisés ont été créés pour réprimer ce type de criminalité. En outre, une formation spécifique est dispensée dans ces domaines par la TADOC, qui vise également à mettre en relation et à former les policiers spécialisés dans la lutte internationale contre le crime organisé, etc. En tant qu'élément de la criminalité organisée, la corruption est également traitée dans le cadre de cette spécialisation.
75. Lorsque la corruption n'est pas liée au crime organisé, le degré de spécialisation des services de police compétents n'est pas aussi poussé. L'EEG a appris qu'il n'existait ni organe de police ni service spécialisé lorsque les poursuites concernent de simples affaires de corruption. Il a été précisé à l'EEG que certains ressorts et/ou tribunaux des grandes villes comme Ankara et Istanbul disposaient de procureurs partiellement spécialisés dans les affaires de corruption. Toutefois, il n'existe pas de structure centralisée ni au sein du Parquet ni parmi les forces de police qui aurait notamment en charge le traitement des infractions de corruption. Cette situation est compréhensible, dans la mesure où la corruption telle que la Turquie la définit est toujours associée à des agents publics et où les investigations préliminaires sont confiées à des comités d'inspection internes. Cela dit, compte tenu de l'ampleur du problème de la corruption en Turquie et de la possibilité limitée de faire de la corruption dans le secteur privé une infraction, l'EEG a considéré qu'une unité centralisée et multidisciplinaire spécialisée dans les infractions de corruption en général constituerait une plate-forme indispensable à l'application de la loi pour le dépistage de la corruption et qu'elle pourrait aussi contribuer à une meilleure vue d'ensemble du problème de la corruption. Un tel organisme serait mieux à même de coordonner le partage de l'information et des données entre les différents services répressifs – notamment les forces de police et la Gendarmerie – qui, par exemple, n'utilisent pas actuellement les mêmes bases de données. En conséquence, **l'EEG recommande de créer ou affecter une unité spécialisée investie de pouvoirs d'investigation dans des cas de corruption, en vue du partage de l'information parmi les services répressifs et afin de conseiller ces services en matière de mesures de prévention et d'investigation.**
76. Que ce soit au sein de la Police nationale ou de la Gendarmerie, les personnels bénéficient d'une formation initiale globale qui couvre toutes les formes de criminalité et, notamment, les infractions de corruption. L'EEG n'a pas été en mesure d'apprécier si la formation plus spécifiquement consacrée à la corruption était suffisante ou pas. L'EEG s'est réjouie du fait que

le cursus de formation de la quatrième année d'études à l'Académie de Police comporte un cours sur la corruption. Par ailleurs, la corruption en tant qu'élément de la criminalité internationale organisée incombe à la responsabilité de la TADOC. Toutefois, il semble qu'à ce niveau, l'accent soit davantage mis sur la contrebande et les divers trafics que sur la corruption comme telle. L'EEG est d'avis qu'une formation davantage spécialisée devrait être dispensée à l'intention des services répressifs chargés de réprimer les infractions de corruption. En outre et dans toute la mesure du possible, il conviendrait de coordonner les méthodologies d'investigation enseignée aux forces de police et de gendarmerie<sup>8</sup>. Pour compléter la recommandation précédente, **l'EEG recommande de renforcer/élaborer une formation coordonnée en matière de dépistage de la corruption et d'enquête à l'intention des agents répressifs spécialisés dans les affaires de corruption.**

77. L'EEG reconnaît qu'il est clairement fait mention dans la Constitution de l'indépendance de l'appareil judiciaire à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif ; dans l'exécution de leurs fonctions, les juges ne doivent tenir compte que de la Constitution, de la loi et de leur intime conviction. Dans le même temps, les juges sont administrativement dépendants du ministère de la Justice. Pour garantir leur indépendance, la nomination et la promotion de tous les juges est du ressort du Conseil supérieur des juges et procureurs. Pour autant, il y a toujours un lien très fort avec le ministère de la Justice, puisque deux des sept membres du Conseil supérieur des juges et procureurs sont issus du ministère et, parmi eux, le ministre lui-même qui préside le Conseil. En outre, la formation en cours d'emploi des magistrats est confiée, *de facto*, au ministère de la Justice. Au moment de la visite, l'Ecole de magistrature – qui, après deux ans d'existence, n'était pas encore totalement opérationnelle – ne traitait que la formation initiale des juges. L'EEG a également noté que les juges faisaient l'objet d'un contrôle et d'une évaluation permanente de leurs performances confiés à des inspecteurs judiciaires du ministère de la Justice et dont les résultats étaient importants pour le déroulement de leur carrière. L'EEG sait pertinemment qu'il doit y avoir une recherche d'équilibre entre l'indépendance de la justice et les liens administratifs indispensables avec le pouvoir exécutif. Pour autant, elle est d'avis que l'indépendance de l'appareil judiciaire pourrait être encore renforcée si l'influence du ministère de la Justice étaient limitées, en ce qui concerne, par exemple, le contrôle et la promotion des juges. **L'EEG recommande de renforcer encore l'indépendance des juges par rapport au ministère de la Justice en ce qui concerne leur supervision et nomination.**
78. L'Ecole de la Magistrature existe depuis deux ans en tant qu'entité indépendante du pouvoir exécutif. Actuellement, elle ne dispense de formations qu'aux stagiaires mais il est prévu qu'au cours des prochaines années, des formations complémentaires à l'exercice de leurs responsabilités soient proposées aux juges en activité et aux procureurs. Selon les informations fournies à l'EEG pendant la visite, l'Ecole de la magistrature n'est pas en mesure de proposer une formation complète parce qu'elle n'est pas encore pleinement opérationnelle et ne dispose que depuis peu de ses propres locaux.
79. L'EEG est d'avis que l'indépendance de l'appareil judiciaire aurait tout à gagner à ce que la formation ne soit pas dépendante du ministère de la Justice. La création de l'Ecole de la magistrature représente donc une étape importante et il conviendrait de faire le nécessaire pour qu'elle devienne pleinement opérationnelle le plus rapidement possible. L'EEG a cru comprendre que la formation à grande échelle actuellement dispensée sur la nouvelle législation (CP et CPP), telle qu'organisée par le ministère de la Justice, est temporaire, en attendant que l'Ecole de la Magistrature soit pleinement opérationnelle. En outre, l'EEG a appris que le degré de

---

<sup>8</sup> L'EEG a été informée, après la visite, que la formation coordonnée entre police et gendarmerie avait commencé à l'automne 2005.

spécialisation des procureurs et des juges dans des domaines tels que la criminalité financière, le blanchiment d'argent, etc. devrait être encore renforcé et que de nouvelles formations devraient être prévues pour les procureurs et les juges qui, pour le moment, ont acquis l'essentiel de leurs compétences grâce à leurs études personnelles. Ainsi, l'Ecole de la magistrature pourrait proposer des alternatives à la « formation scolaire » en mettant sur pied des réseaux de juges et de procureurs, en recourant aux technologies de l'information, etc. **L'EEG recommande de poursuivre la promotion de l'Ecole de la Magistrature pour qu'elle devienne à terme la seule institution de formation des juges et des procureurs et de renforcer leur formation en cours d'emploi sur des thèmes spécifiques tels que l'économie et la finance, qui sont importants pour les poursuites et sanctions en matière d'infractions de corruption.**

### **III. ETENDUE ET PORTEE DES IMMUNITES**

#### **a. Description de la situation**

80. Selon la Constitution, les catégories suivantes de hautes personnalités officielles peuvent se prévaloir d'immunités en cas de procédure pénale :
- le Président de la République
  - les Parlementaires
  - le Premier ministre et les ministres
81. En outre, des investigations concernant la possibilité que des magistrats se soient rendus coupables d'infractions pénales dans l'exercice de leurs fonctions ne peuvent être entamées qu'après autorisation du Ministre de la Justice.
82. De plus, les fonctionnaires et autres agents publics ne peuvent être poursuivis pour un délit pénal (hormis pour corruption, etc.) qu'après autorisation du ministre de tutelle/chef de service concerné. La permission doit toujours être demandée dans le cas de délits de corruption impliquant des sous-secrétaires, Gouverneurs ou recteurs d'universités.
83. Le Président de la République ne peut être ni arrêté ni inculqué dans le cadre d'une procédure pénale aussi longtemps qu'il est en fonction. Le Président ne peut être mis en accusation pour haute trahison que sur proposition du tiers au moins du nombre total de Parlementaires et sur décision des trois quarts au moins du nombre total de Parlementaires (article 105).
84. L'immunité des Parlementaires est régie par l'article 83 de la Constitution. Les Parlementaires ne sauraient voir leur responsabilité engagée au titre de la façon dont ils votent ni des déclarations qu'ils font dans l'exercice de leurs fonctions de Parlementaires ou au titre des opinions qu'ils expriment devant l'Assemblée ou encore – à moins que l'Assemblée n'en décide autrement, sur proposition du bureau de la session, au titre des opinions qu'ils reprennent ou divulguent à l'extérieur de l'Assemblée (article 83(1)).
85. En outre, aucun Parlementaire soupçonné d'avoir commis une infraction avant ou après une élection ne peut être arrêté, interrogé, détenu ou traduit en justice à moins que l'Assemblée ne décide de lever son immunité. Cette disposition ne s'appliquera pas si un Parlementaire est pris

en flagrant délit de commission d'un crime passible d'une sanction lourde<sup>9</sup> ni non plus si une enquête a été diligentée avant une élection au Parlement. Toutefois, dans de tels cas, l'autorité compétente doit informer le Parlement sans délai (article 83(2)).

86. L'exécution d'une condamnation pénale prononcée contre un Parlementaire soit avant, soit après son élection, doit être suspendue jusqu'à ce qu'il perde sa qualité de Parlementaire ; les limitations ne sont pas applicables pendant la durée de son mandat (article 83(3)). Les enquêtes et les poursuites contre un député réélu sont soumises à la levée ou non de son immunité Parlementaire (article 83(4)).
87. Une procédure d'enquête Parlementaire qui viserait le Premier ministre ou d'autres ministres choisis parmi les Parlementaires peut être sollicitée par le biais d'une motion signée par au moins un dixième du nombre total de Parlementaires. L'Assemblée examinera et prendra une décision quant à cette demande à l'issue d'un scrutin secret, dans un délai d'un mois au plus. Dans le cas où la décision d'ouvrir une enquête est adoptée, celle-ci est conduite par une commission de quinze membres choisis par tirage au sort au nom de chaque parti et sur un total de trois fois le nombre de membres que chaque parti est autorisé à avoir au sein de la Commission, la représentation devant être proportionnelle au nombre de Parlementaires dont dispose chaque parti. La Commission Parlementaire rendra son rapport à l'Assemblée une fois l'enquête achevée et dans un délai de deux mois. Si l'enquête n'est pas achevée dans le délai imparti, la commission se verra accorder une seconde et dernière période de deux mois. A la fin de cette période, son rapport sera soumis au bureau de la présidence du Parlement, après quoi il sera diffusé aux Parlementaires dans les dix jours et fera l'objet d'un débat dans les dix jours qui suivront sa diffusion. La décision de traduire une personne devant la Cour suprême sera prise à l'issue d'un scrutin secret exclusivement, à la majorité absolue du nombre total de Parlementaires (article 100).
88. Les groupes des partis politiques représentés au Parlement ne peuvent ni débattre ni prendre de décision à propos de l'immunité Parlementaire (article 83(5)), ni à propos des enquêtes Parlementaires (article 100(4)).
89. Conformément à l'article 148 de la Constitution, le Président de la République, les membres du Conseil des ministres, les présidents et les membres de la Cour constitutionnelle, de la Haute Cour d'appel, du Conseil d'Etat, de la Haute Cour d'appel des forces militaires, de la Haute Cour administrative d'appel des forces militaires, des procureurs généraux, procureurs adjoints de la République ainsi que les présidents et les membres du Conseil supérieur des juges et procureurs et de la Cour des comptes, ne pourront être jugés au titre d'infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions que par la Cour constitutionnelle agissant en tant que Cour suprême. Le Procureur général de l'Etat ou le procureur général adjoint feront fonction de procureur près la Cour suprême. Les décisions de la Cour suprême sont définitives.
90. L'article 144 de la Constitution traite du contrôle des juges et des procureurs. Toute enquête visant à établir s'ils ont commis des infractions dans l'exercice de leurs fonctions est confiée à des inspecteurs de justice avec l'accord du ministère de la Justice. Le ministre de la Justice peut demander que l'enquête soit diligentée par un juge ou un procureur plus ancien que le juge ou le procureur sur qui porte l'investigation. Ces règles de procédure figurent dans la loi sur les juges et les procureurs (articles 82-98).

---

<sup>9</sup> « Sanction lourde » : plus de dix ans d'emprisonnement ; prononcée par un Tribunal pour infractions majeures aggravées (*Aggravated Felony Court*).

91. L'engagement de poursuites contre des fonctionnaires ou autres agents publics au titre d'infractions présumées est soumis – sauf dans les cas prévus par la loi – à l'assentiment de l'autorité administrative désignée par la loi (Constitution, article 129). Outre la Constitution, des dispositions spéciales figurent dans la loi n° 4483 concernant l'engagement de poursuites contre des fonctionnaires et d'autres agents publics. Conformément aux articles 3 et 5 de cette loi, l'instance administrative à laquelle appartient le fonctionnaire procède à une enquête préliminaire, avant de faire part, dans les 30 jours, de son avis sur l'opportunité d'engager des poursuites. En principe, c'est le tribunal administratif régional compétent en la matière ou, dans certains cas, le Conseil d'Etat, qui se prononce en dernier ressort sur les objections formulées par les personnes concernées à l'encontre des avis qui recommandent l'engagement de poursuites ou par le procureur s'il s'agit des avis qui concluent à l'inutilité des poursuites. La procédure se déroule devant les instances pénales.
92. Dans les affaires de corruption, les fonctionnaires et autres agents publics ne peuvent bénéficier des privilèges découlant de la loi n° 4483. Il est établi que, si des fonctionnaires et d'autres personnes concernées manquaient à l'obligation de déclarer l'état de leur patrimoine et étaient suspectés de corruption ou d'autres infractions similaires, ils seront directement poursuivis par le procureur, conformément à la loi n° 3628 (voir également chapitres II et V).

#### **b. Analyse**

93. L'EEG a fait part de ses préoccupations au vu de la longue liste des agents qui peuvent se prévaloir d'immunités de différentes sortes en Turquie. Il convient de noter que l'immunité Parlementaire, sous la forme d'une « inviolabilité », fait l'objet d'un débat approfondi et qu'elle est fortement contestée par la société civile. L'étendue de l'immunité Parlementaire a pu être identifiée comme l'un des problèmes majeurs dans le contexte de la corruption.
94. Le cercle des hauts fonctionnaires qui bénéficient d'une immunité (inviolabilité) *stricto sensu* aux termes de la Constitution est limité au Président de la République, aux Parlementaires, au Premier ministre et aux ministres qui, en principe, sont également Parlementaires.
95. La Constitution (article 100) et le Règlement de l'Assemblée nationale (articles 107-113) prévoient une procédure détaillée et des lignes directrices en cas d'ouverture d'une enquête Parlementaire contre le Premier ministre ou les ministres.
96. De l'avis de l'EEG, la réglementation de la levée de l'immunité Parlementaire (article 83 de la Constitution et articles 131-134 du règlement de l'Assemblée nationale) ne fixe pas de conditions appropriées pour garantir l'objectivité au sein des commissions Parlementaires concernées. Toute demande de levée de l'immunité formulée par un procureur est soumise au ministre de la Justice. C'est seulement ensuite qu'elle est transmise au cabinet du Premier ministre. Celui-ci transmet finalement la requête à la commission Parlementaire concernée, laquelle peut demander à des sous-commissions de se pencher plus en détail sur le sujet, avant que la commission ne défère l'affaire devant l'Assemblée plénière qui prend la décision. Aucun critère objectif n'a été fixé en ce qui concerne les conditions de la levée de l'immunité Parlementaire et il semblerait que les considérations avancées en cette matière soient avant tout politiques. En outre, il a été précisé à l'EEG que la procédure pouvait être longue, et durer plus d'un mois.
97. Depuis 2002, 206 demandes de levée de l'immunité Parlementaire de 115 Parlementaires ont été formulées, dont 50 portaient sur des cas d'abus de pouvoir. Aucune n'a abouti à la levée de l'immunité. Il semblerait donc que le système actuel de l'immunité Parlementaire et de son application dans la pratique constituent un obstacle insurmontable aux investigations, poursuites

et condamnations en cas d'infraction de corruption. En conséquence, **l'EEG recommande de reconsidérer le système de l'immunité parlementaire de façon à fixer des critères spécifiques et objectifs qui seront pris en compte au moment de prendre une décision sur la levée des immunités et de veiller à ce que les décisions de ce type soient prises en dehors de toute considération politique et ne reposent que sur le bien-fondé de la demande faite par le procureur.**

98. En outre, la Constitution et la loi n° 4483 relative à l'engagement de poursuites contre des fonctionnaires et autres agents publics prévoit un système d'enquête préliminaire et d'autorisation de poursuivre transmise par l'administration concernée vis-à-vis des personnes en question. Conformément à l'article 129, paragraphe 5 de la Constitution, l'action publique contre des fonctionnaires et autres agents publics au titre d'infractions présumées sera soumise, sauf dans les cas prévus par la loi, à l'autorisation du responsable administratif (chef de service). Il convient de garder à l'esprit que les inspections internes et le système d'autorisation de poursuivre relèvent d'un système séculaire qui offre une sorte d'immunité aux fonctionnaires. Les exceptions introduites en 1990 dans la loi n° 3628 vont dans la bonne direction et, avec l'adoption de la loi n° 4483, le système d'autorisation a été limité puisqu'un certain nombre de délits échappent à sa portée.
99. De l'avis de l'EEG, le système de l'autorisation administrative avant l'engagement de l'action publique constitue *de facto* une immunité qui protège de la procédure pénale toutes les catégories de fonctionnaires, à l'exception des cas de corruption et autres infractions similaires. La loi n° 3628 relative à la déclaration du patrimoine dans le cadre de la lutte contre la corruption et les malversations prévoit que les cas de corruption, etc. fassent directement l'objet de poursuites (article 18) et que le procureur diligente une enquête sans l'autorisation de l'administration concernée (article 19).
100. L'EEG a noté que le système de l'engagement direct des poursuites dans les cas de corruption tels que prévu par la loi n° 3628 n'était pas applicable à un certain nombre d'agents tels que les sous-secrétaires, les Gouverneurs, sous-Gouverneurs, Gouverneurs des comtés (article 17, paragraphe 2 de la loi précitée), le président du Haut Conseil de l'éducation et les recteurs des universités.
101. Comme déjà évoqué, les investigations concernant des magistrats suspectés d'avoir commis des délits pénaux sont menées par des inspecteurs judiciaires avec l'autorisation du Ministère de la Justice (Constitution, article 144).
102. L'EEG considère que le système de l'enquête administrative préliminaire et le principe de l'autorisation de poursuivre, même s'ils ne s'appliquent pas en théorie aux affaires de corruption, sont en principe susceptibles d'avoir une incidence négative sur la capacité des services répressifs et des autorités judiciaires à diligenter une enquête et à poursuivre des infractions pénales qui peuvent avoir été commises dans un contexte de corruption. En conséquence, **l'EEG recommande d'analyser l'incidence de l'autorisation administrative de poursuivre sur l'efficacité de la procédure pénale et d'envisager la réforme du système de l'enquête administrative préliminaire et de l'autorisation administrative de poursuivre, afin de réduire le nombre de catégories d'agents publics qui, *de facto*, bénéficient d'une véritable immunité par rapport à la procédure pénale.**

#### IV. PRODUITS DE LA CORRUPTION

##### a. Description de la situation

###### Confiscation et autres formes de privation des instruments et des produits du crime

103. Le Code pénal (ci-après dénommé « CP ») prévoit que la confiscation est une mesure de sûreté. Son utilisation est régie par les articles 54 et 55 du CP et, dans une certaine mesure, par une législation spéciale. Les articles 54 et 55 traitent des concepts de « confiscation de biens » et de « confiscation d'avantages », respectivement. Il peut être recouru à la confiscation à titre de sanction pour n'importe quelle infraction, y compris la corruption.
104. L'article 54 du CP stipule que les biens utilisés pour ou affectés à la commission d'une infraction volontaire (instrument du crime) ou qui en dérivent (produits du crime) seront confisqués, pour autant qu'il n'appartiennent pas de bonne foi à des tiers. Le bien dont l'utilisation est projetée pour la commission du crime est confisqué dans le cas où il fait peser une menace sur la sécurité publique, la santé publique ou les bonnes mœurs (1). Lorsque le bien qui tombe sous le coup du premier paragraphe a été déplacé, jeté ou consommé ou si la confiscation dudit bien a été rendue impossible pour toute autre raison, une somme d'argent dont la valeur correspond à celle du bien en cause fera l'objet de la confiscation (2). S'il apparaissait que la confiscation du bien utilisé pour la commission de l'infraction pouvait avoir des conséquences plus graves que la commission de l'infraction elle-même et si, en pareil cas, il est entendu que la confiscation du bien vient en violation de l'équité, alors la confiscation ne peut pas être ordonnée (3). En outre, le bien dont la production, la cession, l'utilisation, le transport, l'achat ou la vente constituent un délit, sera également confisqué (4). La confiscation partielle d'un bien est possible pour autant que le bien en cause puisse faire l'objet d'une division qui ne porte pas atteinte ou préjudice à l'intégrité de l'objet (5). En cas de copropriété sur le bien, seule la part de la personne qui aura participé à la commission du délit sera confisquée.
105. L'article 55 du Code pénal stipule que les avantages matériels qui procèdent ou sont issus de la commission de ce qui constitue le sujet du crime (produits du crime) ainsi que les bénéfices économiques qui résulteraient de l'exploitation ou de la conversion (y compris s'agissant de gains économiques) dudit bien, seront confisqués. Pour que puisse être délivrée une ordonnance de confiscation conformément aux dispositions du présent paragraphe, il faut que les avantages matériels ne puissent pas être restitués aux victimes du crime (1). Lorsque le bien ou les avantages matériels ne peuvent pas être saisis ou remis aux autorités compétentes, la valeur équivalente fera l'objet de la confiscation. C'est le tribunal qui procède à l'estimation de cette valeur.
106. Conformément à l'article 1/4 de la loi sur les organisations criminelles à but lucratif (Loi n° 4422 du 1<sup>er</sup> juin 2005, remplacée par les articles 54 et 55 du CP), les valeurs ou les produits ou leurs substituts qui sont conservés dans le but de commettre une infraction (à l'avenir) ou utilisés pour la commission d'une infraction ainsi que les ressources tirées de biens ou de la valeur qu'ils représentent et qui sont susceptibles d'être confisquées, ou tout avantage tiré de la commission d'une infraction, seront confisqués. Aucune disposition ne prévoit la déductibilité des dépenses à engager pour l'obtention des produits du crime dans le calcul de la valeur qui sera confisquée.
107. La confiscation de produits ou d'instruments secondaires du crime est également possible.
108. La confiscation n'est pas possible en l'absence d'une condamnation (confiscation *in rem*).

109. La confiscation d'un bien détenu par un tiers est possible si le détenteur du bien en cause n'est pas de bonne foi.
110. La charge de la preuve incombe au ministère public et la qualité requise pour une confiscation est la même que pour une condamnation (intime conviction). Toutefois, l'article 4 de la loi relative à la déclaration du patrimoine dans le cadre de la lutte contre la corruption et les malversations (Loi n° 3628) prévoit le renversement de la charge de la preuve dans des cas particuliers, notamment lorsqu'une personne détient un bien dont la valeur est disproportionnée par rapport à ses ressources. En pareil cas, la détention de tels biens peut être considérée comme illicite et conformément à l'article 14 du même code, ils peuvent être confisqués, à moins que leur possesseur ne puisse démontrer sa bonne foi. Dans ce cas, la saisie de la valeur correspondante du bien est également possible.
111. La législation relative à la confiscation a été adoptée en 2005 (elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2005) et il n'y a pas encore de statistiques disponibles sur le recours à la confiscation au titre de ces dispositions.

#### Mesures provisoires

112. Les articles 123 – 134 du nouveau Code de procédure pénale (ci-après dénommé « CPP », entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2005) prévoient la saisie en tant que mesure provisoire. Une saisie peut être ordonnée dans le cadre de la commission d'un délit, quel qu'il soit, et notamment la corruption ; par ailleurs, la saisie peut porter sur n'importe quel bien, document, archives bancaires ou financières.
113. L'article 123 prévoit que tout objet réputé utile en tant que moyen de preuve ou qui constituerait un bien ou un actif susceptible d'être confisqué, doit être placé en sécurité et, dans le cas où la personne qui le détient refuse de le remettre volontairement, il peut être saisi. L'article 124 prévoit que toute personne qui détient un objet du type susmentionné est tenue de le présenter et de le remettre sur simple demande. Si le propriétaire refuse de remettre l'article en cause, il peut être condamné à la détention disciplinaire. (Toutefois, cette disposition n'est pas applicable aux suspects, aux accusés ou à toutes personnes habilitées à refuser de témoigner.)
114. Conformément à l'article 127 du CPP, les services répressifs peuvent procéder à la saisie sur ordonnance d'un juge ou, dans les cas où tout retard pourrait être préjudiciable, la saisie peut être ordonnée sur simple injonction écrite d'un procureur. L'identité détaillée des agents de la force publique doit figurer dans le dossier de saisie (2). L'ordre écrit du procureur doit être soumis à un magistrat dans les 24 heures pour accord. Le juge doit prendre sa décision dans les 48 heures qui suivent la saisie, faute de quoi, celle-ci n'a pas de valeur légale. La personne qui a en sa possession les articles à saisir avant qu'ils ne soient saisis peut à tout moment demander au juge de rendre une ordonnance de mesure conservatoire. Lorsque la saisie n'est plus nécessaire, le bien doit être immédiatement restitué (articles 129 et 130).
115. Conformément à l'article 128 du CPP, il peut être décidé au cours d'une enquête de procéder à la saisie d'objets meubles et immeubles (y compris des biens immobiliers, des véhicules, des comptes bancaires, des droits et créances sur des sociétés, des actions, des titres, le contenu de coffres-forts et autres actifs de valeur) de personnes sur qui pèsent de « forts soupçons » qu'elles ont acquis leurs biens grâce à diverses infractions (notamment par la corruption).
116. Les articles 132 et 133 du CPP prévoient quelques règles relatives à la gestion des actifs saisis. Ces biens doivent être protégés. Il n'existe pas d'institution particulière chargée de la gestion des



biens saisis, mais il y a la possibilité de nommer un « curateur » qui aura pour fonction, par exemple, de gérer une société. Les frais entraînés par la curatelle devraient être pris en charge par la société.

117. L'exploration du contenu des ordinateurs et des programmes et archives informatiques ainsi que leur copie et leur saisie sont prévues par l'article 134 selon lequel, dans le cadre des enquêtes diligentées à la suite de la commission d'un délit, lorsqu'il n'y a pas d'autre moyen d'obtenir des preuves, un magistrat peut décider, à la demande d'un procureur, d'autoriser l'exploration du contenu d'un ordinateur, la copie, l'analyse et la transcription des données et des programmes informatiques.
118. On ne dispose d'aucune statistique sur le recours à la saisie.

### Coopération internationale

119. L'article 90 de la Constitution prévoit que tous les instruments internationaux ratifiés et approuvés par la Turquie y ont force de loi. En conséquence – et parce que la Turquie ne dispose pas d'une législation spécifique sur l'entraide judiciaire internationale – les accords multilatéraux et bilatéraux sont directement applicables à l'exécution des demandes relatives à la confiscation ou à l'adoption de mesures provisoires en relation avec les dossiers de corruption internationale.
120. La Turquie est partie à plusieurs accords multilatéraux et bilatéraux relatifs à l'entraide judiciaire dans le domaine pénal et qui concernent la coopération judiciaire et policière dans ce domaine en général, y compris la corruption. La Turquie est partie à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE 030), à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE 141) et à la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (STE 070). La Turquie a également conclu un certain nombre d'accords bilatéraux dans le domaine de la coopération judiciaire, notamment avec ses voisins.
121. Les demandes d'entraide formulées par la Turquie sont préparées par les instances judiciaires turques compétentes et sont transmises aux États concernés par le biais du ministère de la Justice qui, à cet égard, est l'Autorité centrale. Lorsque c'est la Turquie qui est l'Etat requis au sujet d'une confiscation ou de mesures provisoires, l'Autorité centrale se prononce sur l'opportunité de faire droit à la demande en fonction des accords internationaux pertinents auxquels l'Etat requérant et la Turquie sont parties.

### Blanchiment d'argent

122. Le blanchiment d'argent est devenu une infraction pénale avec l'article 2/b de la loi n° 4208 relative à la prévention du blanchiment d'argent. Avec l'amendement de 2005 (n° 5237) au Code pénal turc, le blanchiment d'argent est une infraction visée par l'article 282 du Code pénal qui est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 5 ans (7 ans et demi dans le cas des agents publics). Toutes les formes de corruption constituent des infractions principales au regard du blanchiment d'argent.
123. Il y a transaction suspecte dès lors que des informations, des soupçons ou une situation trouble attestent que de l'argent ou des actifs convertibles utilisés dans des transactions résultent d'activités illicites (loi n° 4208). Les institutions suivantes sont tenues de signaler les transactions suspectes : banques et établissements financiers, institutions qui délivrent des cartes de crédits,

prêteurs, compagnies d'assurance et de réassurance, la Bourse d'Istanbul, la *Settlement and Custody Bank, Inc.*, les intermédiaires sur le marché des capitaux, les sociétés de gestion de portefeuilles, les fonds mutuels, les sociétés d'investissements, les courtiers en métaux précieux, les négociants en pierres précieuses et en bijoux, les organismes autorisés qui opèrent dans le cadre de la législation sur les changes, les services postaux et les sociétés de fret, y compris la Direction générale de la Poste, les sociétés de leasing, les agences immobilières, les opérateurs de loteries, les entreprises de construction, les concessionnaires de navires, aéronefs et véhicules automobiles, les collectionneurs d'œuvres d'art historiques, les antiquaires ou les sociétés de vente aux enchères, les clubs sportifs, les notaires, la Direction générale de la loterie nationale, la Direction du cadastre et le Jockey Club turc.

124. Les parties tenues de le faire remplissent leur obligation de dénonciation des transactions douteuses en transmettant les informations en cause à l'organisme financier compétent (Cellule de Renseignements Financiers - CRF), la MASAK (dont il a été question au chapitre II). Lorsqu'un retard risque d'être préjudiciable à la procédure, la transaction douteuse et l'identité des parties à ladite transaction doivent être signalées directement au procureur en même temps qu'à la MASAK.

**b. Analyse**

125. Au moment où a eu lieu la visite de l'EEG, les dispositions du nouveau Code pénal et du nouveau Code de procédure pénale n'étaient pas encore applicables (elles sont entrées en vigueur le 1er juin 2005). L'EEG n'a pas estimé approprié d'analyser les anciennes dispositions qui étaient encore valides au moment de la visite. L'EEG a donc décidé de commenter les dispositions nouvelles en laissant de côté tout ce qui concerne la pratique.
126. L'EEG considère que la Turquie a mis sur pied un cadre juridique solide qui doit permettre de recourir à la confiscation et à la saisie et que ce cadre semble être parfaitement applicable aux affaires de corruption, en particulier lorsque celle-ci est liée au crime organisé. Le recours à la confiscation est obligatoire. La confiscation de la valeur en argent d'un bien est possible et les biens peuvent être confisqués à un tiers.
127. Normalement la charge de la preuve incombe au ministère public. Cela dit, elle peut incomber au suspect, compte tenu de ses déclarations d'actif/de revenus. La confiscation n'est possible qu'après la commission du délit et la condamnation du délinquant. Il n'est pas possible de recourir à la confiscation en l'absence de condamnation (*in rem*). Cet aspect du dispositif peut être considéré comme le maillon faible du système. Toutefois, dans la situation actuelle qui n'a pas encore permis de tester la nouvelle législation, l'EEG s'est abstenue de formuler de recommandations à cet égard.
128. L'EEG a noté que l'article 127 du Code de procédure pénale prévoit de subordonner la saisie à la délivrance d'une ordonnance du tribunal ou, si le délai induit risque de compromettre l'issue de l'affaire, à la décision écrite d'un procureur. En aucun cas les services répressifs ne peuvent procéder à une saisie de leur propre initiative. S'il est vrai que cette disposition vise à éviter toute saisie arbitraire, il peut s'avérer souhaitable dans certains cas de procéder à une saisie sur la seule autorisation verbale d'un procureur (*proprio motu*) étant bien entendu que la décision devra être confirmée.
129. L'EEG est d'avis que la législation récente doit être complétée par des mesures d'accompagnement qui permettent son application pratique. L'élaboration de lignes directrices et la mise sur pied de formations semblent nécessaires, notamment à l'intention des services

répressifs et du Parquet mais aussi de l'appareil judiciaire. Par ailleurs, l'EEG est d'avis qu'il serait nécessaire de procéder à une évaluation approfondie de la façon dont la nouvelle législation est appliquée dans la pratique. A cette fin, il serait avantageux de collecter systématiquement des informations – y compris des statistiques – sur le recours à la confiscation et à la saisie, mais également des données sur les situations où le recours à ce type de mesures n'a pas été probant et d'analyser l'efficacité du système dans un avenir assez proche. En conséquence, **l'EEG recommande l'élaboration de lignes directrices et la formation approfondie des personnels appelés à appliquer les nouvelles règles en matière de confiscation et de saisie (services répressifs, procureurs et juges) et la collecte d'informations détaillées sur le recours – ou sur l'absence de recours – à la confiscation et à des mesures provisoires, de manière à pouvoir évaluer efficacement la manière dont le système fonctionne dans la pratique.**

## **V. ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION**

### **a. Description de la situation**

130. L'administration publique repose sur un certain nombre de principes politiques et juridiques fondamentaux qui figurent dans la Constitution de 1982, tels que la séparation des pouvoirs, la primauté du droit, la constitutionnalité du gouvernement et, plus particulièrement, l'intégrité de l'administration (article 123), le contrôle judiciaire par le biais des tribunaux généraux et administratifs (article 125) et le principe de la légalité des actes administratifs (article 126).
131. Conformément à la structure de la Constitution et aux principes de l'ordre administratif, l'« Administration » n'est pas un satellite du pouvoir exécutif ; elle fait partie de cette instance tout en constituant une entité autonome. Ses interventions s'inscrivent dans le cadre étroit du pouvoir exécutif et sous le contrôle des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Les actes purement politiques des ministres et du gouvernement ne relèvent pas de l'administration publique.
132. L'administration publique est scindée entre l'administration centrale et les administrations locales. L'article 126 de la Constitution déclare que le pays est divisé en provinces et les provinces en entités plus petites, en fonction des conditions géographiques et économiques, et de la nécessité de services publics. A cet égard, l'article 127 prévoit que, conformément aux besoins collectifs locaux, les provinces, municipalités et communes doivent être administrées par les unités du pouvoir local créées par la loi en tant qu'entités juridiques de droit public et régies conformément aux principes de l'autonomie. L'article 123 de la Constitution stipule que les administrations nationale, provinciales, urbaines et rurales doivent fonctionner de manière uniforme et cohérente.

### Politique de lutte contre la corruption

133. En Turquie, la lutte contre la corruption au sein de l'administration publique fait partie intégrante de nombreux programmes et de plusieurs projets spécifiques et plus particulièrement du décret de 2002 du Conseil des Ministres sur le Plan d'action pour accroître la transparence et améliorer la bonne gouvernance dans le secteur public » et, ultérieurement, du Plan d'action d'urgence (PAU) de 2003 dont il a été question plus haut (Chapitre I : Généralités sur la politique de lutte contre la corruption en Turquie »).
134. La réforme de l'administration publique turque a été axée, pour l'essentiel, sur la bonne gouvernance en général et sur la transparence en particulier.

135. Le Plan d'action vise à traiter l'absence d'efficacité et de transparence dans le secteur public, qui sont perçus comme les principales causes de la corruption. Les objectifs stratégiques du Plan d'action prévoient de réduire au minimum les risques de corruption dans la prestation des services publics, de renforcer les mesures disciplinaires et les sanctions pénales contre les agents corrompus, de mettre sur pied des mécanismes de vérification et de contrôle au sein de l'administration publique, de restreindre la bureaucratie, de simplifier les procédures pour les entreprises et les investisseurs et de renforcer la confiance dans le secteur public et dans le système politique. Au niveau opérationnel, ces objectifs se sont traduits par une liste d'objectifs précis. L'amélioration des services publics est l'un des domaines prioritaires du Plan d'action d'urgence.
136. Dans ce processus de réforme permanent, de nouveaux textes de loi et des amendements à la législation existante sont adoptés régulièrement, par exemple à propos des marchés publics, de la gestion et du contrôle financier, de la législation relative à l'accès aux documents publics, à la déontologie des agents publics, etc. En outre, les institutions actuelles sont en cours de modernisation et de nouvelles entités, comme le Comité d'éthique, ont été créées.
137. La coordination globale de la mise en œuvre du Plan est confiée au sous-secrétaire d'Etat à la Planification qui dépend des services du Premier ministre, et à un Comité ministériel, aidé par le Conseil d'Inspection des services du Premier Ministre (voir Chapitre I).

### Transparence

138. La transparence est considérée comme l'un des domaines les plus importants de la réforme de l'administration publique et l'adoption en 2003 de la loi sur l'information du public (n° 4982) a constitué une véritable avancée à cet égard. L'EEG a été informée que toutes les institutions avaient mis sur pied des unités indépendantes chargées de traiter les demandes d'information. En outre, les réglementations sur le droit d'accès à l'information prévoient que chaque institution publique doit disposer d'un site web et la plupart des agences administratives du gouvernement central et de plusieurs gouvernements locaux disposent également de leur propre site. La base de données sur l'organisation de l'Etat comporte des informations relatives à la structure organisationnelle et aux adresses internet de tous les ministères et autres instances publiques. (<http://proje.basbakanlik.gov.tr/dtvt/>).
139. La loi sur l'information du public pose les bases d'une réponse de tous les pouvoirs publics – au niveau central et local – aux demandes d'accès à l'information. Le principe fondamental de la loi veut que chacun (les citoyens comme les étrangers) ait le droit de se faire communiquer toute information sauf s'agissant des données dont la consultation est limitée aux termes mêmes de la loi. Les exceptions à ce droit d'accès à l'information sont les suivantes : affaires traitées par l'appareil judiciaire, informations touchant à la sécurité nationale, aux intérêts économiques du pays, renseignements civils ou militaires, enquêtes judiciaires et administratives, vie privée, inviolabilité de la correspondance privée, secrets commerciaux, réglementations et mémos internes, demandes de consultation. Par ailleurs, l'information déjà mise à la disposition du public (par Internet, brochures, etc.) n'est pas concernée par la loi. Si un élément de l'information sollicitée devait rester confidentiel, il est supprimé et le requérant en est informé par écrit.
140. Les demandes d'information doivent être formulées par écrit et la nature de l'information sollicitée doit être précisée en détail dans la demande. Le requérant est également tenu de préciser son nom et son adresse, mais il n'a pas l'obligation de signifier le motif de sa demande. Les demandes formulées par courrier électronique sont acceptées, conformément à la loi sur la signature électronique (n° 5070) adoptée en 2004.

141. Il est demandé aux institutions publiques d'appliquer les décisions administratives et les mesures techniques qui permettent de communiquer toutes les informations et les documents aux requérants et de traiter les demandes rapidement, correctement et avec un souci d'efficacité dans la réponse à y apporter. L'instance chargée des demandes du public est tenue de les traiter dans un délai de 15 jours ouvrables. Ce délai peut être étendu à 30 jours ouvrables dans le cas où la teneur de l'information concerne plusieurs organismes publics ou que la consultation d'un autre organisme public est indispensable ou qu'une autre dépendance de cet organisme détient l'information. Dans le cas où l'information sollicitée n'a pas fait l'objet d'une description claire ou qu'il est nécessaire d'obtenir plus de détails à son propos, d'autres indications complémentaires peuvent être sollicitées du requérant. Par ailleurs, la demande peut être transmise à un autre organisme public qui détient l'information sollicitée (article 7). Toute les situations doivent être notifiées au requérant. L'organisme public est tenu de préciser les motifs légitimes qui justifieraient un refus de divulguer l'information sollicitée (article 9).
142. Les coûts qui résultent de la communication de l'information sont facturés par l'organisme public concerné et représentent pour lui une ressource supplémentaire. Il a été précisé à l'EEG que les coûts devaient être raisonnables, sans que, pour autant, des directives lui aient été communiquées à cet égard.
143. Toute décision de rejet d'une demande d'information peut faire l'objet, dans les 15 jours, d'un recours devant le *Comité d'examen de l'accès à l'information* et, en dernière instance, devant un tribunal administratif. Ce Comité comprend 9 membres nommés par le conseil des ministres et ce sont les services du Premier ministre qui assurent son secrétariat. Les institutions publiques peuvent saisir le Comité pour avis dans des cas particuliers. Il a été indiqué à l'EEG que, depuis sa création en 2004, le Comité avait reçu 749 plaintes, dont 362 ont abouti à un renversement des décisions. Les pouvoirs publics lui ont transmis 52 demandes d'avis.
144. Chaque organisme public doit remettre un rapport statistique annuel qui porte sur le nombre de demandes reçues, acceptées et rejetées par le Comité lequel, à son tour, transmet cette information tous les ans au Parlement. En 2004, il y a eu 395 556 demandes d'information dont 20 474 ont fait l'objet d'une décision de refus.
145. L'EEG a été informée que le projet intitulé *e-Transformation Turkey Project* portait sur des partenariats entre les secteurs public et privé. Ce projet vise à accélérer les démarches entre les citoyens et le gouvernement, à rapprocher les services publics du citoyen parallèlement au développement des technologies de l'information, à simplifier des formalités administratives dans ces services et à assurer la transparence et la rapidité du service. Les services du Premier ministre ont élaboré une circulaire relative aux objectifs, aux étapes et aux aspects institutionnels du projet *e-Transformation Turkey Project*. La division « Société de l'information » a été créée au sein du SPO pour prendre en charge les activités prévues dans le cadre de ce projet. En outre, des mesures ont été prises pour créer un Comité consultatif chargé de piloter le projet au plus haut niveau et d'en surveiller l'exécution. Un plan d'action est pratiquement achevé avec le concours de différents groupes de travail. Des projets de « gouvernement électronique » (e-gouvernement) sont mentionnés dans presque tous les secteurs de l'administration publique, au niveau des instances gouvernementales, des ministères, des services répressifs (forces de police, services douaniers, etc.), de la sécurité sociale, etc.
146. En Turquie, il n'y a pas d'obligation d'organiser la consultation du public, même s'il est d'usage que les projets de lois soient transmis pour avis aux ONG, aux universités et aux associations professionnelles. Si nécessaire, les membres ou les représentants des organisations susmentionnées sont autorisés à faire suivre leurs avis aux commissions Parlementaires. Le

Président de la République peut soumettre à référendum les lois relatives à des amendements constitutionnels. Si l'Assemblée adopte un projet de loi sans avoir obtenu la majorité des deux tiers, il doit être soumis à référendum. Les lois relatives aux amendements constitutionnels soumis à référendum doivent être approuvées à plus de la moitié des suffrages exprimés. La législation sur les administrations locales ne prévoit pas de consultation publique. Il existe des possibilités de recourir à un référendum et d'établir des conseils urbains, composés d'ONG, d'universités, de syndicats, etc.

#### Contestation des décisions administratives

147. Les décisions prises par l'administration peuvent être contestées par la partie intéressée dans le cadre d'un recours administratif. L'institution qui a pris la décision ou l'entité administrative de rang hiérarchique supérieur peut revenir sur cette décision. En dernière instance, un recours peut être introduit devant un tribunal administratif. La procédure de contestation des décisions administratives est régie par la loi sur la contestation par voie de justice des décisions administratives (n° 2577). Avant l'introduction d'un tel recours, l'abrogation, le retrait ou la modification de l'acte administratif par une autorité de rang supérieur peut être sollicitée. En l'absence d'autorité hiérarchique supérieure, les mêmes mesures peuvent être sollicitées de l'instance qui a pris la décision. Sans réponse dans les 60 jours, la demande est réputée avoir été rejetée. Dans le cas où la demande est rejetée ou réputée avoir été rejetée, le délai recommence à courir et la période écoulée jusqu'à la date de la demande est également prise en compte (article 11, § 2).
148. Les personnes concernées peuvent également demander aux autorités administratives d'appliquer une décision ou d'adopter une mesure par le biais d'une action en justice (article 10, §). Si aucune réponse n'est apportée à cette demande dans un délai de 60 jours, la demande est réputée avoir été rejetée. Les personnes concernées peuvent également introduire une action devant le Conseil d'Etat ou devant les tribunaux administratifs ou fiscaux, en fonction de la matière à examiner et dans des délais qui commencent à courir à l'expiration de la période de soixante jours.
149. Le système de justice administrative comprend, en première instance, des *tribunaux administratifs* (60) et des *tribunaux fiscaux* (48). Les *tribunaux administratifs de district* jouent le rôle de deuxième instance dans les affaires mineures et sont parfois aussi des tribunaux de première instance. Le *Conseil d'Etat* est l'instance administrative suprême de la Turquie. Le Conseil d'Etat a également d'autres fonctions dont celles d'un organe consultatif pour le Président de la République et le gouvernement.

#### Organes de contrôle impliqués, entre autres, dans la lutte contre la corruption

##### *Comités d'inspection*

150. La Turquie a une forte tradition d'inspections internes qui remonte au dix-neuvième siècle. Il y a un Comité d'inspection au sein de chaque ministère/agence, tout comme au sein de certains sous-secrétariats autonomes et entreprises nationalisées. Ces Comités d'inspection, étroitement dépendants du ministre/du responsable de l'organisme public, procèdent à des contrôles et à des investigations avec des pouvoirs similaires à ceux de la police. Les Comités d'inspection interviennent également pour prévenir la commission d'infractions et de délits au sein des instances administratives et, à cette fin, ils revoient les règles et règlements. Les Comités d'inspections dépendent étroitement du ministre/du responsable de l'organisme public et sont responsables envers eux alors que, dans le même temps, ils doivent coordonner leurs actions

avec le Comité d'inspection rattaché aux services du Premier ministre en lui remettant, par exemple, des rapports annuels et en procédant à des investigations sur sa demande.

151. Tout Comité d'inspection qui a connaissance de faits de corruption est tenu de le signaler directement au Parquet, conformément aux articles 17 et 18 de la loi n° 3628 (et n'a pas besoin, pour ce faire, d'obtenir l'autorisation du chef du service, ce qui est la règle fondamentale en la matière).

#### Comité d'inspection du ministère des Finances

152. Comme dans le cas de tous les autres ministères, il y a un Comité d'inspection au sein du ministère des Finances. Toutefois, les compétences de ce Comité ne sont pas exclusivement limitées au ministère. En effet, ce Comité peut procéder à des investigations et à des contrôles au sein de n'importe quel ministère/organisme public car il a compétence pour contrôler toutes les comptabilités. Bien que le Comité d'inspection des services du Premier ministre occupe une position hiérarchique supérieure à celle du Comité d'inspection du ministère des Finances et qu'il n'y ait pas de liens organisationnels entre les divers Comités d'inspection, il peut arriver qu'ils coopèrent.
153. L'EEG a été informée que ce Comité, outre ses fonctions principales de vérification financière et de contrôle fiscal, était investi d'un mandat particulier pour lutter contre la corruption. Selon les statistiques fournies par ce Comité pour les années 2000 à 2002, il semble que les « opérations de corruption » soient plus fréquentes dans les domaines de l'évasion fiscale, de la douane et du secteur bancaire.

#### *Comité d'inspection des services du Premier ministre*

154. Le Comité d'inspection des services du Premier ministre occupe une position hiérarchique supérieure à celles des autres Comités d'inspection et il est étroitement dépendant des services du Premier ministre. Il a compétence pour inspecter aussi bien les administrations locales que l'administration centrale. Le contrôle couvre tous types d'investigations, d'audits, de contrôles et d'enquêtes et ce Comité dispose des pouvoirs juridiques les plus étendus pour mener à bien les tâches qui lui sont confiées. Le Comité fixe les principes généraux applicables aux investigations et contrôles effectués dans le cadre du système global, sauf en ce qui concerne l'appareil judiciaire. Il supervise les Comités d'inspections des organismes publics et procède à des investigations qui peuvent concerner plusieurs de ces organismes.
155. Il a été indiqué à l'EEG que le Comité d'inspection des services du Premier ministre avait une fonction de coordination dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption au sein de l'administration publique.

#### *Comité d'éthique des agents publics*

156. Le Comité d'éthique des agents publics (voir également ci-après) a été créé en 2004 par la loi n° 5176 de 2004 au sein des services du Premier ministre. Il n'a pas le statut d'un organisme public distinct et ses personnels sont choisis parmi ceux des services du Premier ministre. Font partie de ce Comité d'éthique un certain nombre de personnalités en retraite, tels que d'anciens ambassadeurs, juges et professeurs. Il a pour tâche d'élaborer des normes d'éthique applicables au volet exécutif du secteur public, au niveau central aussi bien qu'au niveau local. Des lignes directrices en matière d'éthique dans le secteur public, sous forme d'un code de déontologie, élaboré par le Comité, a été adopté par les services du Premier ministre en avril 2005.

157. Le Comité n'est pas compétent pour enquêter en matière disciplinaire ni de prendre des mesures disciplinaires. Il peut cependant enquêter sur des violations du Code de déontologie et ses conclusions peuvent être publiées au Journal Officiel par le Premier Ministre. Il a été précisé à l'EEG que le Comité préparait des formations à l'éthique à l'intention des agents publics.

#### *La Cour des comptes*

158. Créée aux termes des articles 160 et 164 de la Constitution, la Cour des comptes (TCA) est un organe collégial investi de fonctions judiciaires. La TCA est responsable envers le Parlement au nom de qui elle mène ses opérations d'audit. Elle dispose d'une large autonomie ; elle prépare et gère son propre budget, se prononce seule sur son programme de contrôle ainsi que sur le moment et la teneur du rapport qu'elle remet au Parlement. Elle a en charge le contrôle externe des recettes, des dépenses et des biens des institutions de sécurité sociale et des antennes administratives du gouvernement central et des pouvoirs locaux financés sur le budget général de l'Etat.
159. La TCA, qui a été modernisée au cours des dernières années, procède à des contrôles de conformité entre toutes les transactions recensées et les pièces comptables qui les justifient. Depuis 1996, la TCA est également chargée de vérifier dans quelle mesure les organismes publics utilisent les ressources dont ils disposent en tenant compte des principes de l'efficacité économique et du bon fonctionnement (audit de performance). Selon les chiffres officiels pour 2005, 6 723 comptabilités publiques relevaient du mandat d'audit de la TCA. Parmi elles, 942 ont été auditées en 2005.
160. Le mandat de contrôle de la TCA comporte deux volets : le contrôle des comptes et la certification des comptes vérifiés au moyen d'un document juridique appelé « acte de conformité » traitant de la responsabilité des agents concernés. Par ailleurs, la TCA prépare des *Déclarations de conformité générale* à propos des comptes de la Nation ainsi que des rapports à portée plus ou moins générale (sur différents thèmes choisis par la TCA) qui sont communiqués au Parlement. Enfin, la TCA rend des avis consultatifs sur les réglementations financières préparées par les institutions qui dépendent de sa juridiction. Ces réglementations n'entrent pas en vigueur tant que l'avis de la TCA n'a pas été rendu. Un amendement de 2003 à la loi sur la TCA stipule qu'à la demande du Parlement, la TCA doit examiner, uniquement sur le fond de la question posée, les comptabilités et les transactions des entités, que celles-ci soient ou non du ressort de sa juridiction, y compris s'agissant de la pratique des privatisations, des primes, des emprunts et des crédits.
161. L'EEG a appris qu'il n'y a pas de coopération entre la TCA et les Comités d'inspections qui procèdent aux contrôles internes au sein des ministères/des organismes sans intervention de la TCA. En outre, l'EEG a cru comprendre que la TCA n'a pas facilement accès aux résultats des contrôles des Comités d'inspection mais que des améliorations à cette procédure étaient attendus pour 2006 (grâce à la loi n° 5018, qui prévoit cet accès aux rapports d'audit interne). Dans le cas où la TCA doit procéder à une investigation approfondie, elle sollicite l'aide et les conclusions du Comité d'inspection concerné. La TCA n'a pas de pouvoirs d'investigation et lorsqu'elle a des soupçons fondés de commission d'une infraction pénale, elle le signale soit à l'administration soit au Parquet. Il a été précisé à l'EEG que quelques 20-30 rapports avaient été soumis au Parquet chaque année depuis 2000.



### *Comité de contrôle de l'Etat*

162. Conformément à l'Article 108 de la Constitution, le Comité de contrôle de l'Etat (créé en 1984) est rattaché au cabinet de la Présidence de la République ; il a pour fonction d'améliorer et de suivre dans le temps le bon fonctionnement de l'administration et le respect de la loi. Il a reçu compétence pour mener, à la demande du Président de la République, tous types d'enquêtes, d'investigations et d'inspections de tous les organismes publics, institutions ou des entreprises dans lesquelles ces organismes publics et institutions détiennent plus de la moitié du capital ; ses contrôles portent également sur les organisations professionnels publiques, les associations de personnels et les syndicats, à tous les niveaux, ainsi que les organismes de protection sociale et les fondations.

### *Autorité des marchés publics*

163. En 2002, une nouvelle loi sur les marchés publics (n° 4734) a été adoptée afin de renforcer la transparence et de réprimer la corruption dans le domaine des marchés publics. La loi crée l'Autorité des marchés publics (PPA) liée au ministère des Finances, bien qu'indépendante dans l'exécution de ses obligations. En principe, les membres de cette instance ne peuvent être destitués avant la fin de leur mandat. Aucun organisme, bureau, entité ou particulier ne peut délivrer d'ordonnances ou d'instructions de nature à peser sur les décisions de l'Autorité. Les obligations et les pouvoirs de la PPA à propos des procédures d'appel d'offres sont les suivantes : 1) évaluer et prendre une décision quant à l'éventuelle illégalité de procédures de passation de marchés ; 2) préparer, développer et orienter la mise en œuvre de l'ensemble de la législation relative aux marchés publics ; 3) élaborer des formations à la législation sur les marchés publics et assurer la coordination aux échelons national et international ; 4) collecter des informations relatives aux marchés et aux procédures d'appel d'offres conformes aux spécifications de l'Autorité ; compiler et publier des statistiques relatives aux quantités, prix et autres facteurs ; 5) conserver la trace des entités interdites de participation aux appels d'offres et 6) procéder à des recherches, etc.

164. Antérieurement à l'approbation d'un adjudicataire, l'entité contractante doit s'assurer que l'enchérisseur n'a pas été frappé d'interdit pour participer à l'appel d'offres. Dans tous les cas, cette confirmation doit être donnée par la PPA.

165. La PPA est également l'instance d'appel en cas de réclamation transmise par les enchérisseurs évincés ; cela dit, cette réclamation doit d'abord être soumise à l'institution contractante. L'Autorité peut, dans sa fonction d'examen et de contrôle, demander des documents, des informations et des commentaires à tout organisme, entité ou personne, des secteurs public ou privé, avant de prendre sa décision dans une affaire. 1 892 requêtes ont été soumises à l'appréciation de la PPA en 2004 (deux pour cent du nombre total de marchés passés). En dernière instance, un recours peut être introduit devant un tribunal administratif.

### *Agence de régulation et de contrôle des activités bancaires*

166. L'Agence de régulation et de contrôle des activités bancaires a le statut d'un organisme public indépendant doté de l'autonomie administrative et financière. Elle concède différentes licences dans le secteur bancaire. Elle a été créée en l'an 2000 pour veiller à la protection de l'épargne déposée dans les établissements bancaires. L'Agence est obligée et autorisée à prendre et à appliquer toute décision ou mesure de nature à interdire toute transaction ou action qui pourrait compromettre les droits des déposants et à s'assurer du bon fonctionnement du système de crédit. L'Agence de régulation et de contrôle des activités bancaires est engagée dans une

mission importante concernant la prévention de la corruption et elle a élaboré un code de déontologie.

#### *Médiateur (ombudsman)*

167. En Turquie, il n'y a pas d'ombudsman (du type médiateur Parlementaire). Cela dit, un projet de loi sur le médiateur a été préparé par le ministère de la Justice et transmis aux services du Premier ministre le 2 juin 2004<sup>10</sup>.

#### Recrutement, déroulement des carrières et mesures de prévention

168. La législation applicable aux ressources humaines comporte un certain nombre de lois et de décrets d'application qui varient selon le statut des agents publics. Les fonctionnaires (article 4-A de la loi n° 657/1965) sont définis comme les personnels employés par l'Etat et chargés de la prestation des services publics essentiels et continus. Les agents chargés du développement des politiques, de la recherche, de la planification et des contrôles sont également considérés comme des fonctionnaires. Leur contrat est à durée indéterminée. Ils peuvent s'organiser en syndicats mais ne bénéficient pas du droit à la négociation collective ou de droit de grève. Les personnels temporaires sont employés pour moins d'un an ou pour des missions ponctuelles. Leur embauche est recommandée par les organisations auxquelles ils appartiennent, sous condition d'approbation de la Direction des personnels de l'Etat et du ministère des Finances, mais c'est le gouvernement qui prend la décision finale. Les contractuels sont employés dans les conditions prévues par l'article 4-B de la loi n° 657 lorsque des circonstances exceptionnelles exigent que soient engagés des personnels titulaires de compétences particulières. Leur embauche fait l'objet d'une recommandation par l'organisme qui les emploie, sous condition d'approbation par la Direction des personnels de l'Etat et du ministère des Finances, mais c'est le gouvernement qui prend la décision finale. Avec ces personnels, il s'agit pour l'Etat d'engager des agents qualifiés contre une rémunération satisfaisante. Ces employés ne sont ni fonctionnaires ni contractuels ni personnels temporaires. Ils sont soumis à la loi sur le travail n° 4857. Ils ont le droit de s'organiser en syndicats ; ils bénéficient du droit à la négociation collective et du droit de grève. Les personnels de l'Etat bénéficient de différents types d'avantages annexes et, notamment, de vacances payées, de congés rémunérés et de repas subventionnés. Ces avantages peuvent également porter sur le transport et le logement gratuits ou subventionnés.

169. Les agents publics doivent satisfaire aux conditions générales suivantes : (Code de la fonction publique, article 48) :

- avoir la nationalité turque ;
- ne pas être privés de leurs droits civiques ;
- ne pas avoir été condamnés à une peine d'emprisonnement de plus de six mois ;
- être dégagés de leurs obligations militaires ;
- en règle générale, ne pas avoir moins de 18 ans ;
- en règle générale, avoir obtenu leur diplôme de fin d'études secondaires.

170. Un nouveau système général d'examen d'admission pour les personnels de l'Etat, ouvert à la fois aux fonctionnaires et aux agents publics, est entré en vigueur en 1999. Les épreuves sont organisées par le Centre de sélection et de placement des étudiants, une institution indépendante placée sous l'autorité du Conseil de l'éducation supérieure (YOK).

---

<sup>10</sup> Un projet de loi sur le médiateur a été présenté au Parlement en décembre 2005.

171. Le déroulement des carrières commence par le recrutement sur examen spécial pour occuper un poste précis, après l'examen général dont il a été question plus haut. Les personnels qui viennent d'être engagés doivent passer par une période de probation et de formation d'une certaine durée. C'est seulement à l'issue de ce processus qu'ils deviennent fonctionnaires de carrière. La nomination dans la fonction publique est suivie d'une prestation de serment aux termes duquel l'agent recruté s'engage à servir loyalement la Constitution et les lois de la République.
172. Pour pouvoir postuler à une promotion, le fonctionnaire doit avoir servi au moins pendant un an et avoir été bien noté. La promotion à certains postes peut exiger des examens. La nomination aux postes de hauts fonctionnaires dans l'administration publique se passe sans examen.
173. En décembre 2005, on recensait 2 341 245 employés de la fonction publique, dont 1 678 865 étaient fonctionnaires titulaires, 32 365 vacataires, 70 486 employés, 211 576 employés temporaires et 347 953 employés dans des entreprises sous contrôle de l'Etat.

### Formation

174. La formation des fonctionnaires est normalement confiée aux organismes qui les emploie et ce sont eux également qui décident du contenu de cette formation. Il a été précisé à l'EEG qu'il devrait y avoir une formation initiale pendant la période probatoire, consacrée aux principes fondamentaux de l'administration publique tels qu'énoncés dans la Constitution et dans d'autres lois et règlements de base. Par ailleurs, la formation en cours d'emploi est également assurée par les instances concernées qui, chaque année, doivent faire leur rapport à ce sujet aux services du Premier ministre (service de la Planification nationale). L'EEG a appris qu'il n'était pas d'usage d'organiser la coordination de ces formations en la confiant, par exemple, au service précité.
175. Il a été indiqué à l'EEG que des cours de formation intensive sur la corruption étaient organisés pour les personnels des différents Comités d'inspection.
176. Par ailleurs, l'Institut d'administration publique pour la Turquie et le Moyen-Orient dispense des formations aux fonctionnaires (depuis 1956) ; il s'agit de programmes de formation courtes et longues. Les programmes de formation courte sont ouverts à la demande des ministères ou des organismes publics. Les conditions et les critères d'éligibilité sont déterminés par l'organisme public en cause. Pour participer aux programmes longs qui durent une année et demie, un certain nombre de conditions doivent être remplies par les personnels du secteur public ; ainsi, ils doivent avoir servi en tant que fonctionnaires pendant un certain temps ; leur candidature doit avoir été proposée par l'organisme public et ils doivent avoir eu de bonnes notes à l'examen d'admission. La réussite à la formation est récompensée (augmentation de salaire et promotion).
177. Depuis 1999, il est fait plus largement usage de critères objectifs, ce qui entraîne que les promotions n'interviennent qu'après que les candidats ont suivi certaines formations en cours d'emploi et passé ensuite des examens.

### Conflits d'intérêt

178. La loi n° 3628 relative à la déclaration du patrimoine dans le cadre de la lutte contre la corruption et les malversations vise à réprimer la corruption, notamment dans la fonction publique. Pour prévenir la corruption parmi les fonctionnaires, la Turquie a rendu obligatoire pour tous ses fonctionnaires la déclaration de patrimoine. Toutefois, l'exigence de déclaration est étendue au-

delà de la seule fonction publique puisqu'elle concerne fondamentalement tous les agents publics élus. Selon cette loi, les agents publics doivent déclarer tous les cinq ans l'état de leur patrimoine et de leurs actifs personnels. La déclaration de patrimoine est faite sur un formulaire spécial sur lequel doivent figurer les biens meubles et immeubles ainsi que les créances et les dettes. S'il apparaît que les ressources de la personne ne justifient pas un tel patrimoine, sa possession est considérée comme illicite, à moins que le propriétaire ne puisse fournir des explications convaincantes (article 4). Le nouveau Code de déontologie pour les fonctionnaires également contient une série de dispositions traitant de la manière d'éviter les conflits d'intérêts (Article 13 et suivants).

179. En ce qui concerne le phénomène des agents publics qui rejoignent le secteur privé, la loi n° 2531 stipule que les fonctionnaires ne peuvent occuper de poste dans une société qui entretient des relations avec l'organisme public d'origine pendant les deux années qui suivent leur départ dudit organisme et qu'ils ne peuvent représenter la société qui les emploie pendant une période de trois ans (article 2). En outre, la loi n° 657 prévoit que les fonctionnaires ne peuvent divulguer d'informations confidentielles relatives au service public, même après avoir quitté la fonction publique, sans l'autorisation du ministre compétent (article 31).
180. Il existe un système de rotation des personnels au sein de l'administration publique qui concerne, par exemple, les forces de police, les agents du fisc, les comptables et les commissaires aux comptes des instances locales. Toutefois, ce système n'est pas fondamentalement utilisé en tant qu'outil de lutte contre la corruption.

#### Cadeaux

181. Conformément à l'article 29 de la loi sur la fonction publique ainsi qu'aux Principes de déontologie pour les agents publics (article 15), les fonctionnaires ne peuvent accepter de cadeaux ni d'autres avantages. En outre, la loi n° 3628 stipule (dans son article 3) que les cadeaux remis dans le contexte des relations internationales peuvent être acceptés, mais ceux dont la valeur excéderait un certain montant (plus de dix fois le salaire mensuel minimum, c'est-à-dire 10 x 250 Euros) doivent être remis à l'Autorité. Les cadeaux d'une valeur inférieure doivent être signalés au Comité d'éthique. Le Comité d'éthique a eu pour toute première tâche de délimiter la portée de l'interdiction de recevoir des présents et d'exiger la remise de la liste des cadeaux reçus par les hauts fonctionnaires.

#### Code de conduite/de déontologie

182. L'administration publique fonctionne avec quelques principes déontologiques formels et rendus publics remontant à 1965 (loi n° 657). Ce texte énonce les principes de la légalité, de la loyauté (article 2), de l'impartialité et de la neutralité politiques (article 7), de la responsabilité (articles 10 et 11), du respect à l'égard des supérieurs et du service, etc. (article 8).
183. La complexité croissante d'un gouvernement moderne ainsi que le flou constaté entre secteur public et affaires privées imposaient l'adoption de nouvelles normes. C'est pourquoi le Comité d'éthique des agents publics a été créé en 2004 (loi n° 5176). Il a pour objectif d'insister sur les règles auxquelles tous les fonctionnaires doivent obéir et de s'assurer de leur mise en œuvre. Les hauts fonctionnaires, y compris ceux qui ont un poste dans les entreprises, les instituts, les fonds du secteur public et autres institutions de l'Etat, sont soumis à l'autorité du Comité d'éthique (voir descriptif du Conseil plus haut).

184. Comme déjà mentionné, le Comité d'éthique a rédigé un Code de déontologie. Celui-ci a été adopté par le Premier Ministre et publié au Journal Officiel en avril 2005. Il couvre l'ensemble des personnels travaillant dans les administrations publiques. Il se compose de 42 articles traitant des principes de comportement éthique et de leur application s'agissant de l'intégrité, de l'impartialité, du respect, des conflits d'intérêts, des cadeaux et de la transparence. Il traite également des déclarations de patrimoine, de la formation etc.

#### Dénonciation des faits de corruption

185. Conformément à l'article 279 du Code pénal, les fonctionnaires sont tenu de dénoncer les infractions dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions : « *Tout agent public qui ne signale pas ou manque à son obligation de signaler à son/sa supérieur(e) et/ou l'autorité compétente la commission d'une infraction dont il aurait à connaître dans l'exercice de ses fonctions et qui justifierait une enquête ou des poursuites au nom du public, encourra une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre six mois et deux ans* ». Des lignes directrices générales sur le signalement de comportements non-conformes à l'éthique sont également contenues dans le Code de déontologie.
186. Le nouveau Code de déontologie contient certaines dispositions protectrices pour qui dénonce un acte de corruption, qui viennent compléter les dispositions générales prévues dans la Loi n° 3628.
187. L'une des caractéristiques du système turc est que l'engagement de poursuites contre des agents publics au titre d'infractions pénales présumées est soumis à l'appréciation de l'autorité administrative, sauf disposition contraire prévue par la loi, conformément à la Constitution, Article 129. Conformément à la loi relative à la déclaration du patrimoine dans le cadre de la lutte contre la corruption et les malversations (loi n° 3628), les infractions telles que les pots-de-vin, la contrebande, etc. ne sont pas visées par cette règle (article 17) et, par voie de conséquence, doivent faire l'objet de poursuite sans l'autorisation de l'instance administrative qui emploie les agents publics en cause (Article 18).

#### Procédures disciplinaires/poursuites

188. Le recours aux procédures disciplinaires ainsi que l'engagement de poursuites pénales dans le secteur public sont réglementés par l'article 129 de la Constitution. Les personnels publics et les membres des organisations professionnelles publiques sont passibles de sanctions disciplinaires. Dans la presque totalité des cas, les procédures disciplinaires sont engagées à l'initiative des services d'inspection internes.
189. C'est le service de rattachement du fonctionnaire qui est responsable au premier chef des mesures disciplinaires. Celles-ci font l'objet d'une décision des supérieurs nommés dans les conditions prévues par les lois jumelles sur la hiérarchie disciplinaire et les conseils de discipline. Les ministres et, en dernière instance, le Premier ministre, sont les plus hautes instances disciplinaires, suivies par les sous-secrétaires des ministères, les Directeurs généraux, etc. Dans les provinces, il existe une hiérarchie de même structure : Gouverneurs, Directeurs régionaux et maires.
190. Il y a également dans chaque organisation un Haut Conseil de discipline avec un Conseil de discipline dans chaque province et chaque capitale régionale, si l'organisation opère au niveau régional. Le haut Conseil de discipline et les Conseils de discipline comptent cinq membres.

191. Conformément à l'article 125 de la loi n° 657, les sanctions disciplinaires sont les suivantes : avertissement, blâme, retenue sur traitement, suspension de promotion de un à trois ans et révocation. Les agents publics ont le droit de se défendre et les sanctions disciplinaires peuvent être soumises à l'appréciation de la justice, à l'exception des avertissements et des blâmes qui peuvent faire l'objet d'un recours auprès du niveau hiérarchique supérieur et, contre la décision que celui-ci peut être amené à prendre, devant le Conseil de discipline. Toutes les sanctions disciplinaires sont susceptibles de recours devant les tribunaux administratifs.
192. L'aboutissement d'une procédure disciplinaire n'interdit pas à l'intéressé d'engager une action pénale sur la même base (loi n° 657, article 125). Les faits évoqués par la procédure pénale tels que repris dans le verdict peuvent être pris pour preuves dans la procédure disciplinaire. Lorsqu'il y a condamnation à l'issue du procès pénal, une sanction disciplinaire est souvent prononcée en sus et même si l'action pénale se conclut par un acquittement, une sanction disciplinaire est toujours possible.
193. Il faut ajouter que les enquêtes diligentées par le Comité d'éthique n'interdisent pas l'engagement de poursuites pénales, conformément aux dispositions générales, ou une enquête disciplinaire, conformément à la loi n° 5176 portant création du Comité d'éthique.

### **Analyse**

194. L'EEG a eu l'impression générale que l'administration publique turque reposait sur un cadre juridique ferme, parfaitement défini par la Constitution et par la législation et que, depuis quelques années, un processus de modernisation profond était en cours, essentiellement sous l'effet des efforts du pays pour adhérer à l'Union européenne. Les informations collectées laissent penser que l'administration publique est gravement affectée par la corruption et que le gouvernement s'est engagé à lutter contre ce fléau par le biais de réformes en profondeur. Une stratégie de lutte contre la corruption est en place depuis 2002 ; dans une large mesure, elle est axée sur l'administration publique et dont la mise en œuvre est en cours. L'EEG ne peut pas préciser dans quelle mesure la stratégie adoptée est actualisée en permanence mais elle a constaté avec beaucoup d'intérêt qu'un grand nombre de mesures avaient été mises en œuvre, essentiellement sous la forme d'une législation nouvelle.
195. Même s'il est possible que la stratégie de lutte contre la corruption ait été développée avec le concours de la société civile, il est apparu à l'EEG que le processus de mise en œuvre semblait être plutôt fermé et limité à la sphère gouvernementale. Il se peut qu'il y ait à cela de très bonnes raisons, si l'on considère la structure hiérarchique de l'administration publique en Turquie, au sein de laquelle les liens et les contrôles sont, en dernière instance, de la compétence des services du Premier ministre. Pour autant, il a semblé à l'EEG que la portée de cette approche pouvait sembler inutilement restreinte du point de vue du contenu des réformes. Une telle approche peut également avoir une incidence négative en ce qui concerne la sensibilisation du public aux réformes ainsi que son soutien au processus de réforme. L'EEG a déjà formulé des observations sur l'absence d'un dispositif plus large pour la mise en œuvre et le contrôle des réformes en cours (voir plus haut : chapitre I - Généralités sur la politique de lutte contre la corruption en Turquie).
196. La loi sur le droit d'accès à l'information adoptée en 2003 représente une avancée significative sur la voie d'une plus grande transparence de l'administration publique. L'EEG a noté avec plaisir que, pour l'essentiel, ce texte était déjà mis en œuvre et que les mesures qu'il comporte semblent avoir encouragé une approche davantage positive de l'administration publique, plus favorable à une diffusion proactive de l'information (notamment par le biais des sites web). Cela

dit, l'EEG a remarqué qu'il semblait y avoir un certain flou dans les définitions juridiques des informations qui peuvent être maintenues secrètes aux termes de la loi et s'est inquiétée de ce que cette réalité pouvait induire une approche inutilement conservatrice des ministères dans leurs réponses à des demandes d'information. Dans ce contexte, l'EEG a été satisfaite d'apprendre qu'une législation de nature à clarifier ces zones d'ombre (sécurité nationale, vie privée et secret commercial) devrait être promulguée sous peu. L'EEG a noté avec une certaine inquiétude qu'il semblait ne pas y avoir de politique claire quant aux barèmes à appliquer dans les réponses à ces demandes d'information, si ce n'est que ces barèmes devaient être « raisonnables » et qu'en outre, l'affectation des sommes ainsi récoltées semblait être laissée à l'appréciation de chaque organisme, sans instructions claires à ce propos. Pour parvenir à un système à la fois équitable et uniforme sur tout le territoire de la Turquie<sup>11</sup>, **l'EEG recommande l'élaboration de lignes directrices à l'échelon central applicables à toutes les administrations publiques et relatives aux barèmes à appliquer lorsque les demandes d'information sont formulées dans le cadre de la loi sur le droit d'accès à l'information.**

197. L'EEG a aussi pris note avec satisfaction de la création du Comité d'examen de l'accès à l'information chargé de se prononcer sur les recours formés contre les décisions prises aux termes de la loi. Le Comité, dont la composition devrait susciter la confiance du public, est intervenu dans l'examen de recours ; il a également joué un rôle proactif en conseillant utilement des institutions publiques à propos de l'interprétation de la loi et en formulant des avis sur l'ambiguïté, dans le texte de la loi, de certaines définitions des informations qui peuvent être ou ne doivent pas être divulguées. Cela dit et s'agissant de l'indépendance du Comité, l'EEG a noté que son statut formel manquait quelque peu de clarté et qu'il ne disposait ni d'un budget autonome ni de personnels permanents (ce sont les services du Premier ministre qui assurent son secrétariat). Compte tenu de l'importance de ce Comité, l'EEG est d'avis qu'une plus grande indépendance par rapport au gouvernement serait la meilleure garantie d'une application efficace de la loi et d'une confiance accrue du public dans le dispositif. **L'EEG recommande de renforcer l'indépendance du Comité d'examen de l'accès à l'information ; de lui attribuer un budget et un personnel spécifiques de manière à lui permettre de jouer son rôle dans l'examen des recours et la prise des décisions et pour qu'il puisse œuvrer en tant que source incontestable de conseils et d'avis transmis aux organismes publics quant aux conditions dans lesquelles ils appliquent la loi sur le droit d'accès à l'information.**
198. Bien que l'EEG ait eu accès à des informations sur de nombreuses obligations et règles juridiques différentes relatives aux fonctionnaires et aux agents publics – certaines générales et d'autres, d'application particulière – il semblerait qu'il n'y ait pas de définition des comportements éthiques escomptés ni de codes de déontologie universellement admis. Le code de déontologie élaboré par l'Agence de régulation et de contrôle des activités bancaires – une entité relativement récente et créée à la suite d'un certain nombre de dysfonctionnements graves dans la réglementation des activités bancaires – constitue une exception notoire à cette remarque générale. Le code de déontologie en question précise très clairement quel est le comportement attendu des agents impliqués dans la supervision des activités bancaires et à quelles conséquences ils s'exposent en cas de manquements.
199. L'EEG a été satisfaite de constater que le Comité d'éthique avait été créé et qu'il avait déjà rédigé un projet de code de déontologie. Mais l'EEG s'est inquiétée d'apprendre que le Comité d'éthique ne disposait pas d'un personnel qui lui soit propre, ni d'un programme avec des objectifs clairs. En outre, le fait d'avoir intégré au mandat du Comité la nécessité de procéder aux

---

<sup>11</sup> L'EEG a été informée à la suite de la visite qu'une réglementation sur les barèmes applicables avait été annoncée le 14 février 2006.

investigations à engager en cas de plainte formulée contre des hauts fonctionnaires (au titre de manquements au code de déontologie) risque de compliquer sa tâche dans les cas où son indépendance par rapport à l'exécutif peut être mise en jeu. **L'EEG recommande d'accorder au Comité d'éthique une indépendance suffisante en lui allouant un budget et des personnels appropriés afin qu'il puisse promouvoir et promulguer le nouveau Code de déontologie au sein de l'administration ; enquêter de façon adéquate sur les plaintes déposées contre des hauts fonctionnaires et entreprendre des études proactives dans des domaines qui suscitent plus particulièrement l'inquiétude à propos des comportements éthiques et de la corruption au sein de l'administration.**

200. Le code de déontologie représente une avancée importante pour l'adoption d'une culture de comportement éthique au sein de l'administration publique en Turquie. Toutefois, de l'avis de l'EEG, il en faudrait beaucoup plus pour assurer la mise en œuvre effective du code de déontologie dans l'ensemble de la fonction publique. La promotion et la promulgation effectives de ce code constituent un pas important vers l'intégration d'une culture du comportement éthique et du rejet de la corruption au sein de l'administration. L'étape suivante consisterait à s'assurer que la formation et l'évolution de la carrière des fonctionnaires soient aussi consacrées à la déontologie professionnelle avec, pour thème essentiel, la formation à la lutte contre la corruption. L'EEG a été satisfaite de noter que certains départements ministériels et services avaient inclus des programmes pour le développement et la formation des fonctionnaires à l'éthique du comportement et à la lutte contre la corruption. Toutefois, l'EEG considère que tous les ministères et autres entités publiques devraient être tenus d'intégrer les aspects fondamentaux du nouveau code de déontologie et les politiques de lutte contre la corruption dans les programmes de formation qu'ils destinent à leurs fonctionnaires ; et que cette exigence devrait faire partie du cursus de base des nouveaux titulaires avant que leur carrière ne débute. La Direction des personnels de l'Etat, rattachée aux services du Premier ministre – en collaboration avec le Comité d'éthique – semble bien être l'organisme le mieux placé pour mener à bien cette entreprise, afin de garantir une formation uniforme de tous les ministères/les organes individuels. **L'EEG recommande l'élaboration de supports pédagogiques à utiliser pour la formation de tous les fonctionnaires au nouveau Code de déontologie et aux politiques de lutte contre la corruption et demander à tous les ministères et organes de la fonction publique d'inclure cette formation dans leur cursus ; il conviendrait également de veiller à ce que cette formation devienne partie intégrante de la formation des nouveaux fonctionnaires ainsi que de celle dispensée en cours d'emploi.**
201. L'EEG se réjouit de l'interdiction générale pour les fonctionnaires d'accepter des présents. Même si la limite de valeur en dessous de laquelle les présents reçus dans le cadre de relations internationales sont exemptés est jugée élevée, l'EEG s'est abstenue de formuler une recommandation étant donné la portée très étroite de cette exemption.
202. L'exercice du contrôle interne sur l'administration publique est le fait d'un système où les mécanismes d'inspection se chevauchent et combinent des fonctions de contrôle et d'investigation qui portent sur les considérations financières, les performances et la gestion. En principe, ce système d'inspection devrait être le principal dispositif interne conçu pour mettre au jour des pratiques de corruption et recommander la mise en œuvre pour l'avenir des indispensables mesures d'application et de prévention. Par ailleurs, des contrôles externes sont confiés à la Cour des comptes qui, à partir de 2006, aura accès sans restriction à toutes les informations pertinentes, y compris les audits internes menés par les Comités d'inspection. Toutefois, sur un plan plus fondamental, l'EEG a noté avec préoccupation le risque potentiel de chevauchement entre les régimes d'inspection internes (Ministère, Premier Ministre ; Ministère des Finances) , le manque de clarté pour ce qui est de celui qui est responsable de l'enquête en



cas d'allégations de corruption (police ou procureurs) et le risque potentiel qu'une influence politique ou autre sur les travaux de chaque régime d'inspection ne limite l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption et ne sape encore plus la confiance du public dans l'administration publique. En conséquence, l'EEG est d'avis que l'organisation, le rôle et la fonction du système des Comités d'inspection devraient, à la lumière des réformes générales en cours de l'administration publique et des services répressifs, être redéfinis pour marquer plus clairement les démarcations, la hiérarchie et les responsabilités. **L'EEG recommande d'envisager la réforme des Comités d'inspection – à la lumière des réformes globales entreprises dans l'administration publique et d'un système répressif davantage spécialisé.**

203. L'EEG a encouragé la création d'une institution du médiateur (ombudsman), car il lui a semblé qu'une telle institution viendrait opportunément compléter le dispositif de contrôle de l'administration publique déjà en place. De l'avis de l'EEG, le médiateur devrait bénéficier d'une indépendance rigoureuse par rapport au pouvoir exécutif et être investi d'un mandat clair en tant qu'institution accessible au public le plus large et dont la portée devrait couvrir tous les types de dysfonctionnements administratifs au sens large (ce qui ne saurait exclure les plaintes pour corruption). L'EEG a été informée qu'un projet de législation avait été préparé à cette fin mais n'a pas pu prendre connaissance dans le détail de son contenu. Du point de vue de l'EEG, la mise en œuvre d'une telle législation devrait être soigneusement préparée, surtout en ce qui concerne la sensibilisation du public. **L'EEG recommande d'accorder une haute priorité à la création d'une institution de médiateur (ombudsman), indépendante du pouvoir exécutif et investie d'un mandat élargi pour traiter des plaintes du public motivées par un dysfonctionnement de l'administration ; et d'organiser une campagne d'information généralisée à l'ensemble de la Turquie dès qu'une législation pertinente sera adoptée.**
204. Conformément au Code pénal, les agents publics sont légalement tenus de signaler l'occurrence d'une infraction. Une telle obligation pourrait avoir des effets encore plus bénéfiques s'il était prévu d'élaborer, à ce propos, des règles et une formation plus précises, dans la mesure où la manière dont une situation particulière doit être interprétée n'est pas toujours très claire. En outre, l'obligation de signaler la commission d'une infraction devrait s'accompagner de préférence d'une protection adéquate pour ceux qui dénoncent de tels faits de corruption. **L'EEG recommande d'élaborer des lignes directrices et des formations sur le signalement de faits de corruption ainsi que le traitement de tels signalements par les autorités et d'assurer la protection des agents publics qui font part, de bonne foi, de leurs soupçons dans des cas de corruption (donneurs d'alerte).**
205. En l'absence de statistiques relatives au recours à des procédures et mesures disciplinaires, il n'est pas possible d'évaluer précisément l'efficacité de ce dispositif. **L'EEG recommande d'élaborer des statistiques à propos du recours aux procédures et sanctions disciplinaires au sein de l'administration publique.**
206. Enfin, l'EEG s'est inquiétée de la disposition de la Constitution (article 129) qui soumet les poursuites à engager contre des agents publics en cas d'infraction à l'autorisation de l'organe administratif concerné, en dépit des exceptions constatées pour certaines infractions, dont la corruption. L'EEG considère que cette règle dont il a déjà été question plus haut dans ce rapport pose problème, non seulement sous l'angle technique de l'investigation et des immunités, mais aussi parce qu'elle est contraire aux principes modernes de l'administration publique.

## VI. PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

### a. Description de la situation

#### Définition des personnes morales

207. En Turquie, différentes formes d'associations bénéficient de la personnalité morale : les associations, fondations, sociétés commerciales y compris les entreprises publiques. Les sociétés commerciales (Code de commerce, article 136) peuvent être des sociétés en nom collectif, sociétés en commandite simple, à responsabilité limitée, par actions, en coopérative, en partenariat général ou limité. Les sociétés de droit civil n'ont pas la personnalité morale. Les personnes morales sont de droit public ou de droit privé. En principe, les sociétés privées sont des « sociétés simples de droit civil » ou des « sociétés commerciales ».

- a) Les **associations** sont des personnes morales formées par au moins sept personnes qui regroupent leurs compétences et leurs activités de façon permanente dans un but non lucratif (loi sur les associations, article 1). Il y a un certain nombre d'organisations à but non lucratif de ce type : associations caritatives ou de type politique, scientifique, artistique ou autres. Bien que les associations soient des organisations à but non lucratif – c'est à dire qu'elles ne sont pas créées pour que leurs membres tirent un avantage matériel de leurs activités –, elle peuvent fonctionner comme des sociétés commerciales. Les associations qui gèrent une société commerciale sont soumises aux lois qui régissent les transactions commerciales. Elles doivent satisfaire aux obligations de tout négociant (Code de commerce (ComC), article 18 ; Code civil, article 54 II) et doivent être inscrites au registre du commerce. La constitution d'une association – par opposition à certaines autres formes de personnalités morales – est un processus plutôt facile et libre de toute exigence formelle. Il suffit aux fondateurs de préparer les statuts de l'association, de les signer et de les soumettre à l'appréciation de la plus haute autorité locale pour que l'association acquière la personnalité morale (ComC, article 45, loi sur les associations, article 9).
- b) **Fondations** : à la différence d'une société commerciale ou d'une association, une fondation est une personne morale à laquelle un fond a été alloué dans un but spécifique (ComC, article 73). En conséquence, dans une fondation, c'est le patrimoine qui est important : il n'y a ni membres, ni partenaires ni actionnaires. Les fondations peuvent être créées par des personnes physiques ou morales. La création d'une fondation peut obéir à un objectif économique ou autre qu'économique ; pour autant, il doit s'agir d'un but spécifique. Le patrimoine, le capital ou les crédits doivent être réservés aux objectifs de la fondation et le fond alloué doit être suffisant pour que ces objectifs soient atteints (ComC, article 80 A). Pour acquérir la personnalité morale, la fondation doit être déclarée au tribunal (ComC, articles 45 et 74). Il existe également un registre central tenu par la Direction générale des fondations.
- c) Les **entreprises publiques** sont constituées avec la participation de l'Etat en application de dispositions spéciales qui sont partiellement soumises au droit privé. Ces entreprises sont fondées en conformité avec les règles fixées par les dispositions générales du droit ou par une législation spéciale. Elles portent le nom d' « entreprises économiques d'Etat » et sont soumises aux dispositions générales du Code civil, du Code des obligations et du Code de commerce, lorsqu'elles se livrent à des activités commerciales. Elles sont alors considérées comme des entreprises commerciales. La loi n° 2929 fait la distinction entre les SEE (entreprises économiques d'Etat) – dont la recherche du profit est régie par les principes commerciaux – et les entreprises qui ont une vocation de service public et qui portent le nom d' « institutions économiques publiques » (PEI). Les PEI ont pour finalité de répondre aux besoins du marché et de produire les biens dont l'Etat a le monopole. L'article 34 de la loi sur les privatisations de 1994

définit une PEI comme une « entreprise propriété de l'Etat dédiée à la production et à la commercialisation de biens et de services à caractère monopolistique en vue de défendre l'intérêt général et, du fait de ce service public, dont les biens et les services ont les caractéristiques de concessions. »

- d) **Sociétés simples de droit civil** : la société simple de droit civil est la forme la plus simple d'association. Elle n'a pas de personnalité juridique distincte de celle des associés qui en font partie.
- e) Les **sociétés en nom collectif** sont une forme plus évoluée des sociétés simples de droit civil régies par le Code de commerce. Tout comme une société simple de droit civil, elles sont constituées entre deux ou plusieurs personnes qui s'engagent à fournir du capital ou du travail pour atteindre un objectif commun. Bien que la société en nom collectif ait la personnalité morale et qu'elle dispose de son propre patrimoine, les associés sont également responsables des dettes de la société. Cette responsabilité n'est pas limitée et elle est conjointe et solidaire entre les associés, mais elle est subordonnée au patrimoine de la société. Les créanciers de ce type de structure doivent réclamer d'abord à la société elle-même ce qui leur est dû. Ils peuvent ensuite se retourner contre les associés lorsque l'actif de la société n'est pas suffisant pour couvrir ses dettes (ComC, article 178). Seules des personnes physiques peuvent créer une société en nom collectif (ComC, article 153). Les personnes morales – telles que d'autres sociétés en nom collectif – ou les entreprises, ne peuvent être fondatrices ni devenir associées d'une société en nom collectif. La loi exige que les sociétés en nom collectif ne soient constituées que pour fonctionner en tant qu'entreprises commerciales (ComC, article 153).
- f) Au sein des **sociétés en commandite simple**, il peut y avoir des associés en nom collectif et des associés à responsabilité limitée. Les premiers administrent et représentent la société en commandite simple et leur responsabilité n'est pas limitée. La responsabilité des associés en commandite simple est, par définition, limitée au volume du capital qu'ils se sont engagés à verser à la société aux termes du contrat d'association. Cela dit, si leurs noms figurent dans la dénomination sociale de la société, leur responsabilité peut être illimitée. Les associés en commandite simple ne sont pas autorisés à représenter la société et leur participation à l'administration de celle-ci reste limitée. Pour autant, ils ont un droit de regard sur les activités de la société. Les dispositions de la loi qui s'appliquent aux sociétés en nom collectif sont également applicables, de façon générale, aux associés d'une société en commandite simple (ComC, articles 247, 256, 267).
- g) Les **entreprises** ou **sociétés par actions** (ComC 503-556) sont des sociétés commerciales dotées de la personnalité morale. Elles comptent au minimum deux et au maximum 50 associés ayant la personnalité physique ou morale. Leur capital devrait se monter au moins à 5 000 YTL (nouvelle lire turque – environ 3 063 Euros) et elles doivent être enregistrées pour acquérir leur existence juridique. La responsabilité des partenaires est limitée à leurs actions au capital libéré ou souscrit. Les actions appelables peuvent être de 25 YTL ou d'un multiple de cette somme dans les sociétés à responsabilité limitée. Ces sociétés ne peuvent émettre d'obligations ou de titres. Un commissaire aux comptes au minimum est obligatoire pour les sociétés à responsabilité limitée de plus de 20 actionnaires. Les banques, institutions financières privées, compagnies d'assurance, sociétés de crédit-bail financier, d'affacturage, holdings, sociétés gérant des bureaux de changes, sociétés servant à l'entrepôt public, les sociétés au capital détenu par le public et qui sont assujetties à la Loi sur les Marchés des Capitaux et les sociétés fondatrices et opératrices de zones franches n'ont pas le droit d'avoir le statut de sociétés à responsabilité limitée.

- h) Les **sociétés par actions à responsabilité illimitée** sont des associations commerciales ayant la personnalité juridique. Toute entreprise dispose d'un capital fixe. Le contrat d'association doit préciser le montant du capital minimal juridiquement exigible (au moins 50 000 YTL – approximativement 30 631 Euros). Le montant de ce capital déclaré reflète la surface financière initiale de l'entreprise et il est divisé en actions qui font l'objet de la délivrance de titres d'actions. Les personnes – qu'elles soient physiques ou morales – versent ou s'engagent à verser un certain volume du capital à l'entreprise en échange d'actions. Les entreprises qui ont plus de 250 actionnaires ou celles qui proposent leurs actions ou leurs obligations au public sont soumises à la loi n° 2499 de 1981 qui régit le marché des capitaux. Une société par actions est formée par l'association d'au moins cinq personnes et son existence est conditionnée par son enregistrement. Les sociétés par actions peuvent être fondatrices d'autres sociétés par actions.
- i) Les **coopératives** ont également la personnalité juridique et sont composées d'au moins sept (7) partenaires qui s'associent pour fournir et protéger certains avantages économiques et en particulier répondre à des besoins professionnels ou personnels en apportant leur travail ou du capital ainsi qu'une aide, une coopération ou une caution mutuelles. Les coopératives ont un capital variable et un nombre d'associés variable – personnes physiques ou morales -. Leur constitution fait l'objet d'une autorisation préalable par le ministère de l'Industrie et du Commerce. Les Statuts doivent être signés par au moins sept associés dont la signature est certifiée et vérifiée par un notaire et soumis au ministère de l'Industrie et du Commerce. Les coopératives sont enregistrées au registre du commerce et leur enregistrement est annoncé dans le journal du Registre du commerce sur autorisation du Ministère.

### Enregistrement

208. Il existe trois types de registres pour l'inscription des personnes morales : le registre du commerce (financé par l'Etat et tenu par les chambres de commerce), le registre central des fondations (Direction des fondations) et un registre des sociétés (ministère de l'Intérieur). Les données inscrites dans ces trois registres sont accessibles au public. Au moment de la visite de l'EFG, il n'était pas possible de consulter sur internet le contenu de ces registres.
209. Toutes les sociétés commerciales et leurs filiales (qu'il s'agisse ou non de personnes morales) ont l'obligation de s'inscrire à un registre commercial. Les changements intervenus dans la situation financière d'une entreprise doivent également être déclarés. Ainsi, la faillite d'une société doit être mentionnée au registre du commerce qui fait partie des archives nationales. N'importe qui peut donc consulter le contenu du registre du commerce ainsi que de tous les documents et titres qui y sont mentionnés et dont il est possible de demander des copies certifiées (ComC, article 37 II). Le but de cette déclaration au registre consiste à informer le public et à conserver une preuve, notamment, de l'existence d'une société commerciale, des noms des personnes qui sont autorisées à la représenter et du mode de représentation. Dans les cas où l'inscription à un registre est juridiquement exigée, l'enregistrement et la publication sont de la responsabilité de la personne concernée (ComC, article 29). La loi peut autoriser l'inscription au registre de données qui n'ont pas obligatoirement à y figurer. Si l'obligation de déclaration ou de publication n'est pas respectée dans les délais ou si les informations communiquées sont imprécises, les contrevenants sont passibles d'amendes ou de peines de prison.
210. Une personne physique qui a une activité commerciale et qui remplit les conditions pour exercer cette activité acquiert le statut de commerçant sans être soumise à l'obligation de déclaration – contrairement à une personne morale telle qu'une entreprise. Ce statut entraîne l'apparition d'une obligation à l'égard de tiers de bonne fois, qui portera sur tous ses biens. Pour une

personne physique, l'enregistrement n'a qu'un effet déclaratoire. Cette procédure rend publics certains faits, comme dans le cas de la déclaration et de la publication d'une marque de commerce. Toutefois, dans certains cas, l'inscription a un effet créatif. Elle devient le fondement de la validité de certaines transactions. Si un fait qui devrait être inscrit au registre, y a été correctement déclaré et, le cas échéant, si cette inscription a été rendue publique, les tiers sont supposés être informés de ce fait.

#### Limitations à l'exercice de fonctions au sein de personnes morales

211. L'article 53 du Code pénal prévoit l'interdiction d'exercer certaines professions en cas de condamnation pour la commission d'un délit intentionnel. La personne en cause peut être privée, notamment, du droit d'être administrateur ou inspecteur d'entités juridiques telles que des fondations, des associations, des entreprises ou des coopératives.
212. Il n'y a pas de réglementation relative à l'interdiction d'exercer des activités commerciales ou autres restrictions similaires.

#### Responsabilité et sanctions à l'encontre des personnes morales

213. Aux termes du droit turc, seules les personnes physiques peuvent commettre des crimes. L'article 38 de la Constitution, déclare que la responsabilité pénale « est celle de la personne ». Néanmoins, il y a une possibilité de « sanctionner les personnes morales » par le biais de « mesures de sûreté spéciales » dans les cas de corruption (article 253 du Code pénal), de trafic d'influence (article 169) et de blanchiment d'argent (article 282/4), s'agissant d'infractions commises à l'avantage ou au nom de la personne morale. Il s'agit du « retrait d'autorisation » - qui est une mesure administrative – et de la confiscation des biens (Code pénal, article 60). Une telle mesure peut être appliquée même si l'avantage escompté n'était que potentiel.
214. Les mesures de sûreté spéciales ne peuvent être appliquées si aucune personne physique n'a été condamnée ou identifiée. La condamnation d'une personne physique et la mesure de sûreté spéciale prise à l'encontre de la personne morale feraient l'objet d'une décision dans le cadre de la même procédure.
215. La responsabilité civile des personnes morales peut être engagée. Conformément au Code de commerce turc (articles 321 et 542), toute société est responsable des torts commis par ses représentants dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, la responsabilité de la personne morale engagée du fait des actes de ses organes ou représentants est régie par l'Article 8 du Code des Infractions. Une personne morale est responsable sur le plan administratif des infractions mineures commises par ses organes ou représentants ou par n'importe lequel de ses employés agissant dans le cadre de ses activités. Une personne physique est également responsable pour les actes de ses représentants. Les sanctions administratives sont les amendes et des mesures telles que la saisie.
216. Il n'existe pas de registre où seraient consignées les indications de la responsabilité ou les mesures/sanctions prises à l'encontre des personnes morales (sauf en ce qui concerne les marchés publics, voir chapitre V).

#### Déductibilité fiscale

217. Selon les pouvoirs publics, les commissions occultes, les dessous de table, pots-de-vin et autres dépenses liées à des infractions de corruption ne peuvent être déduits du revenu imposable

puisque aucune disposition légale ne le permet. Les articles 40 et 41 de la loi relative à l'impôt sur le revenu (n° 193) dressent la liste des versements déductibles.

### Administration fiscale

218. En vertu de l'article 279 du Code pénal, les fonctionnaires sont tenus de dénoncer la commission des infractions dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Aux termes de l'article 367 du Code des procédures fiscales n° 213, l'administration fiscale chargée du dépistage et de la dénonciation de l'évasion fiscale doit, après avoir pris l'avis du bureau des revenus imposables, informer le Parquet de toute situation de cette nature qu'elle met au jour. En outre, elle est également tenue de signaler à la MASAK les cas de blanchiment d'argent dont elle a connaissance.
219. Il a été précisé à l'EEG que le ministère public et les forces de police disposaient d'un droit d'accès sans restriction aux dossiers fiscaux dont ils peuvent avoir besoin pour leurs enquêtes criminelles.

### Règles comptables

220. En règle générale<sup>12</sup>, toutes les personnes morales et les sociétés commerciales ont l'obligation de tenir une comptabilité. Il y a plusieurs sources juridiques différentes aux normes comptables. L'exigence de base qui impose aux sociétés commerciales la tenue d'une comptabilité procède de la dernière révision (1956) du Code de commerce. Le Chapitre V du Livre I précise quelles sont les exigences minimales en matière de tenue de comptabilité. En 1994, le ministère des Finances a élaboré un Plan comptable unique dans le but de réglementer les concepts et principes fondamentaux de la comptabilité ainsi que la préparation des états financiers. Le Plan comptable vise à donner une représentation véridique et sincère des opérations et des résultats des entreprises. Le Code des procédures fiscales pose des règles et des exigences étendues pour les entreprises à propos de la conservation des données financières ; il prévoit, notamment, des sanctions en cas de manquement à l'obligation d'enregistrer correctement ces informations. C'est la loi fiscale qui précise la nature des informations financières et les modalités de leur enregistrement. Les normes comptables générales et leur application sont régies par le Communiqué général sur la mise en œuvre du plan comptable, promulgué au Journal officiel en 1992.

### Infractions comptables

221. Tous les types d'agissements frauduleux qui affecteraient les pièces comptables – altération, dissimulation ou destruction – sont constitutifs d'infractions en vertu de l'article 359 du Code des procédures fiscale (n° 213) et passibles d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 3 ans. D'autres sanctions sont également possibles en cas d'évasion fiscale.

### Rôle des comptables, commissaires aux comptes et des professions juridiques

222. L'article 43 de la loi sur les comptables indépendants fait interdiction aux professionnels de la comptabilité et à leurs personnels de divulguer les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, ce même dispositif prévoit que toute information relative à la commission d'infractions doit être portée à la connaissance des autorités compétentes. Par

---

<sup>12</sup> Certaines petites entreprises sont exonérées ; c'est le cas, notamment, des artisans, des exploitants agricoles, des associations à but non lucratif, etc.

ailleurs, cette loi prévoit une exception à cette règle de la confidentialité qui concerne les enquêtes ou les demandes formulées par les autorités judiciaires et fiscales.

223. Bien que les comptables et les commissaires aux comptes n'aient pas la qualité de responsables au sens où l'entend la loi n° 4208 relative à la prévention du blanchiment d'argent, il a été précisé à l'EEG que des mesures avaient été prises pour étendre cette qualité de responsables et impliquer les comptables et les commissaires aux comptes.

#### b. Analyse

224. Le Code de commerce reconnaît l'existence de divers types de personnes morales, privées et publiques qui, en principe, sont tenue au respect de l'obligation d'inscription à un registre. L'EEG rappelle, d'une part, qu'il est important que l'information déclarée au registre des sociétés soit véridique et sincère. Si le registre doit servir d'outil pour interdire que des personnes morales servent d'écran à d'autres personnes qui se dissimuleraient derrière elles ou pour dissimuler des activités illicites, telles que la corruption, la précision des données inscrites aux registres revêt une importance capitale. D'autre part, la multiplication des contrôles exagérément pesants sur ces données fait courir un risque inutile à l'efficacité du système d'enregistrement. L'EEG a été informée que, lors de l'enregistrement, les Statuts de la société et toutes les signatures des associés et personnes autorisées doivent être vérifiés par un notaire. En outre, il est également obligatoire de faire figurer le numéro d'identification national de chaque personne concernée dans le Registre.

225. En principe, les informations inscrites aux registres des personnes morales sont accessibles au public. Toutefois, dans la pratique, l'accès à l'information est relativement difficile, dans la mesure où il y a trois types de registres distincts tenus à jour par différentes instances et qu'en outre le registre des sociétés est tenu par les différentes chambres de commerce. Pour l'EEG, il serait préférable que l'accès aux divers registres soit coordonné dans toute la mesure du possible et que les contenus soient rendus accessibles sur Internet<sup>13</sup>. **L'EEG recommande d'adopter des mesures appropriées pour faciliter l'accès aux données enregistrées au sujet des différentes catégories de personnes morales.**

226. L'article 20, paragraphe 2 du Code pénal dispose que, dans les cas de participation à des infractions pénales, les personnes morales peuvent ne pas être soumises à sanction mais à des mesures dites « de sûreté ». Il y a deux types de mesures de sûreté qui pourraient s'appliquer à des personnes morales *privées* : retrait d'autorisation et confiscation (article 60 du Code pénal). De telles mesures de sûreté peuvent être appliquées dans les cas de corruption active (article 253), de fraude/trafic d'influence (article 169) et de blanchiment d'argent (article 282, paragraphe 4). En dépit du fait que l'article 60 ne fasse allusion qu'à des « personnes morales privées », les autorités turques ont informé l'EEG que les entreprises publiques pouvaient également faire l'objet de mesures de sûreté aux termes du Code pénal; en d'autres termes, il se pourrait que l'application de mesures aux catégories de personnes morales qui peuvent être tenues pour responsables de la commission d'infractions, soit mise en conformité avec les normes imposées par la Convention pénale sur la corruption. Par ailleurs, l'EEG a noté que le Code pénal ne prévoyait pas explicitement l'application des mesures de sûreté, lorsque les représentants ou les organes qui ont rendu possible la commission de l'infraction par une personne physique placée sous leur autorité, n'ont pas exercé de contrôle. Enfin, il est apparu à l'EEG qu'aucune sanction pécuniaire n'était prévue en tant que mesure de sûreté qui pourrait être imposée à des

---

<sup>13</sup> L'EEG a été informée après la visite d'un projet en cours de réalisation visant à mettre sur Internet les informations liées aux registres.

personnes morales au titre de leur participation à des infractions de corruption. En tenant compte de la récente entrée en vigueur du nouveau Code pénal (1er juin 2005) et du fait qu'aucune procédure pénale n'a encore été instruite contre des personnes morales aux termes de ce nouveau texte, l'EEG n'est pas en mesure d'évaluer l'efficacité ni les conditions pratiques d'application des mesures de sûretés aux personnes morales. Quoiqu'il en soit, l'EEG considère que les dispositions du nouveau code pénal ne satisfont que partiellement aux normes posées par les articles 18 et 19, paragraphe 2, de la Convention pénale sur la corruption. En conséquence, **l'EEG recommande de veiller à ce que les dispositions du Code pénal relatives à l'application des mesures de sûreté aux personnes morales satisfassent pleinement aux normes de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) en ce qui concerne la responsabilité des personnes morales.**

227. Par ailleurs, l'EEG a noté qu'aucune formation spéciale consacrée aux dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales n'avait été prévue à l'intention des procureurs et des juges.
228. La législation fiscale turque – c'est à dire la loi relative à l'impôt sur le revenu n° 193 et la loi sur la fiscalité des entreprises n° 5422 – n'interdit pas expressément la déductibilité des commissions occultes, des pots-de-vin et autres dépenses liées à l'infraction de corruption. Les autorités turques ont informé l'EEG que, dans la mesure où il n'y a aucune disposition qui autorise la déduction des pots-de-vin et autres frais liés à la corruption, les sommes correspondantes ne peuvent pas être déduites à des fins fiscales. La loi relative à l'impôt sur le revenu (articles 40 et 41) et la loi sur la fiscalité des entreprises (articles 14 et 15) contiennent les listes des dépenses/versements dont la déduction est soit autorisée soit interdite.
229. L'EEG a noté l'existence d'une obligation légale (Code des procédures fiscales, article 367) et de la responsabilité pénale des fonctionnaires (y compris les agents du fisc) qui ne dénoncent pas la commission d'infractions pénales notamment les faits de corruption (article 279, paragraphe 1 du Code pénal). Dans le même temps, l'EEG a constaté qu'il n'existait pas de formation ou de directives appropriées pour les agents du fisc visant l'amélioration des conditions de dépistage des infractions de corruption ainsi que les nécessaires relations avec les services répressifs et les autorités judiciaires compétentes. Pendant la visite, il a été précisé à l'EEG que des directives sur le dépistage des dépenses liées à la corruption étaient en cours d'élaboration à partir du manuel de sensibilisation à la corruption de l'OCDE destinés aux inspecteurs des impôts. L'EEG considère que l'absence de formation / de directives adéquates ne peut que compromettre l'efficacité du travail des services fiscaux dans la lutte contre la corruption et l'EEG aimerait encourager vivement les autorités à prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer les conditions dans lesquelles peuvent être satisfaites les obligations de dénonciation des faits de corruption. En conséquence, **l'EEG recommande d'élaborer des lignes directrices et une formation spécialisées à l'intention des services fiscaux portant sur le dépistage des infractions de corruption et la bonne exécution de l'obligation de signalement.**
230. Il apparaît à l'EEG que le Code des procédures fiscales traite de façon satisfaisante toutes les infractions aux obligations comptables et semble prévoir des sanctions à la fois efficaces, proportionnées et dissuasives – y compris la privation de liberté – en cas d'infraction comptable.
231. En ce qui concerne les comptables indépendants, l'obligation de faire part de leurs soupçons d'infraction dérive de l'obligation créée par la loi sur les comptables indépendants (article 43). L'EEG rappelle que les dossiers et les livres peuvent représenter des sources d'information inestimables pour le dépistage des faits de corruption et de blanchiment d'argent ; elle met l'accent sur l'importance d'une sensibilisation au dépistage des infractions de corruption dans le



cadre même de l'exercice des obligations comptables et de vérification des comptes. Dans ce contexte, l'EEG a noté que les comptables et les commissaires aux comptes n'étaient pas visés par la loi n° 4208 relative à la prévention du blanchiment d'argent ; en d'autres termes, ils ne figurent pas sur la liste des « parties responsables » reproduite à l'article 3 du décret d'application de la loi n° 4208. Les autorités turques ont informé l'EEG qu'en pratique, les comptables indépendants, les conseillers financiers et les conseillers financiers assermentés sont tenus de signaler toute infraction qui serait portée à leur connaissance, au même titre que les agents publics, conformément à l'article 279 du Code pénal. Pendant la visite, il a été précisé à l'EEG que des amendements étaient en cours de préparation qui visaient à impliquer les comptables et les commissaires aux comptes (mais pas les avocats) en tant que parties responsables visées par la loi susmentionnée. **L'EEG recommande d'adopter des mesures adéquates, y compris de nature législative/réglementaire, afin d'impliquer les comptables et les commissaires aux comptes dans les politiques de dépistage/de signalement des infractions de blanchiment d'argent.**

## **CONCLUSIONS**

232. En Turquie, la corruption est un problème grave qui semble très commun dans le secteur public, comme au sein de l'administration et de l'appareil judiciaire<sup>14</sup>. Les pouvoirs publics turcs reconnaissent cette situation et un certain nombre de mesures sont en cours d'application pour remédier aux causes de la corruption mais aussi pour faciliter les investigations et les poursuites dans les affaires de corruption. A cette fin, plusieurs stratégies de lutte contre la corruption ont été adoptées. La mise en œuvre de ces stratégies relève de la responsabilité exclusive du gouvernement. A cet égard, un dispositif plus large d'application et de surveillance dans lequel la société civile aurait également son rôle à jouer serait avantageux, au moins en ce qui concerne l'information du public sur les réformes en cours.
233. Un grand nombre de nouvelles lois décisives ont été promulguées dont, notamment, le Code pénal et le Code de procédure pénale. Il faut attendre que ces textes soient intégralement appliqués avant de pouvoir se prononcer sur leur efficacité. En ce qui concerne l'accès à l'information, la nouvelle législation et le système de recours qui la complète semblent être particulièrement prometteurs. En outre, la création du Comité d'éthique est une autre réalisation importante. Toutefois, cette entité devrait bénéficier d'un statut juridique plus rigoureux qui garantisse encore mieux son indépendance. La formation à la déontologie devrait, à l'avenir, bénéficier de la plus haute priorité et un médiateur (institution de l'ombudsman) – dont la création a été différée – pourrait parfaitement constituer un mécanisme de contrôle puissant mis à la portée du public contre les dysfonctionnements dans le secteur public.
234. Le nombre d'agents qui bénéficient d'une d'immunité sous une forme ou sous une autre reste élevé. La procédure de levée de l'immunité des Parlementaires, qui fait l'objet d'une vive controverse en Turquie, devrait être guidée par des critères objectifs. En outre, la procédure qui veut qu'un ministre ou le Directeur d'un organisme public doive donner son autorisation avant qu'un fonctionnaire puisse être poursuivi au titre d'une infraction pénale, devrait être reconsidérée. Toutefois, il faut noter qu'en ce qui concerne les infractions de corruption, une législation est en place depuis plusieurs années qui permet des poursuites directes (autrement dit, sans qu'il soit besoin de l'autorisation hiérarchique).

---

<sup>14</sup> En Turquie, la corruption dans le secteur privé (entre parties privées) n'est pas totalement érigée en infraction.

235. Beaucoup a déjà été fait pour ce qui est de l'indépendance de la justice. Il conviendrait d'examiner l'opportunité de poursuivre dans cette voie, en particulier concernant la supervision des juges.
236. L'enquête préliminaire diligentée en cas d'infraction constatée dans le secteur public est, dans une très large mesure, confiée à des Comités d'inspection internes et non pas aux services répressifs ordinaires. Bien que les affaires de corruption puissent être soumises pour enquête le plus tôt possible aux autorités en charge des poursuites, il semble que le degré de spécialisation et la coordination avec les services répressifs et le Parquet puissent être considérablement améliorés dans les affaires de corruption. Le système de confiscation et de saisie des produits de la corruption tel que prévu par le nouveau Code pénal semble être efficace en théorie mais il doit encore faire ses preuves dans la pratique avant de pouvoir faire l'objet d'une évaluation fiable.
237. Les personnes morales sont bien définies et toutes ont l'obligation de s'inscrire à un registre. Bien que les personnes morales ne puissent être tenues pour pénalement responsables d'infractions, des sanctions/mesures de sûreté ont été prévues à l'intention des personnes morales. Il convient de veiller à ce qu'elles respectent pleinement la Convention pénale sur la corruption.
238. Au vu de tout ce qui précède, le GRECO adresse à la Turquie les recommandations suivantes :
- i) **développer des mécanismes de suivi de l'impact des mesures de lutte contre la corruption dans les divers secteurs concernés** (paragraphe 28) ;
  - ii) **confier à un organisme de lutte contre la corruption la responsabilité de superviser la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la corruption et proposer de nouvelles stratégies contre la corruption. Un tel organisme devrait représenter les institutions publiques ainsi que la société civile et devrait bénéficier du degré d'indépendance nécessaire à l'exercice de sa fonction de contrôle** (paragraphe 31) ;
  - iii) **créer ou affecter une unité spécialisée, investie de pouvoirs d'investigation dans des cas de corruption, en vue du partage de l'information parmi les services répressifs et afin de conseiller ces services en matière de mesures de prévention et d'investigation** (paragraphe 75) ;
  - iv) **renforcer/élaborer une formation coordonnée en matière de dépistage de la corruption et d'enquête à l'intention des agents répressifs spécialisés dans les affaires de corruption** (paragraphe 76) ;
  - v) **renforcer encore l'indépendance des juges par rapport au ministère de la Justice en ce qui concerne leur supervision et nomination** (paragraphe 77) ;
  - vi) **poursuivre la promotion de l'Ecole de la Magistrature pour qu'elle devienne à terme la seule institution de formation des juges et des procureurs et renforcer leur formation en cours d'emploi sur des thèmes spécifiques tels que l'économie et la finance, qui sont importants pour les poursuites et sanctions en matière d'infractions de corruption** (paragraphe 79) ;
  - vii) **reconsidérer le système de l'immunité parlementaire de façon à fixer des critères spécifiques et objectifs qui seront pris en compte au moment de prendre une**

décision sur la levée des immunités et veiller à ce que les décisions de ce type soient prises en dehors de toute considération politique et ne reposent que sur le bien-fondé de la demande faite par le procureur (paragraphe 97) ;

- viii) analyser l'incidence de l'autorisation administrative de poursuivre sur l'efficacité de la procédure pénale et envisager la réforme du système de l'enquête administrative préliminaire et de l'autorisation administrative de poursuivre, afin de réduire le nombre de catégories d'agents publics qui, *de facto*, bénéficient d'une véritable immunité par rapport à la procédure pénale (paragraphe 102);
- ix) l'élaboration de lignes directrices et la formation approfondie des personnels appelés à appliquer les nouvelles règles en matière de confiscation et de saisie (services répressifs, procureurs et juges) et la collecte d'informations détaillées sur le recours – ou sur l'absence de recours – à la confiscation et à des mesures provisoires, de manière à pouvoir évaluer efficacement la manière dont le système fonctionne dans la pratique (paragraphe 129) ;
- x) l'élaboration de lignes directrices à l'échelon central applicables à toutes les administrations publiques et relatives aux barèmes à appliquer lorsque les demandes d'information sont formulées dans le cadre de la loi sur le droit d'accès à l'information (paragraphe 196) ;
- xi) renforcer l'indépendance du Comité d'examen de l'accès à l'information ; lui attribuer un budget et un personnel spécifiques de manière à lui permettre de jouer son rôle dans l'examen des recours et la prise des décisions et pour qu'il puisse œuvrer en tant que source incontestable de conseils et d'avis transmis aux organismes publics quant aux conditions dans lesquelles ils appliquent la loi sur le droit d'accès à l'information (paragraphe 197) ;
- xii) accorder au Comité d'éthique une indépendance suffisante en lui allouant un budget et des personnels appropriés afin qu'il puisse promouvoir et promulguer le nouveau Code de déontologie au sein de l'administration ; enquêter de façon adéquate sur les plaintes déposées contre des hauts fonctionnaires et entreprendre des études proactives dans des domaines qui suscitent plus particulièrement l'inquiétude à propos des comportements éthiques et de la corruption au sein de l'administration (paragraphe 199);
- xiii) l'élaboration de supports pédagogiques à utiliser pour la formation de tous les fonctionnaires au nouveau Code de déontologie et aux politiques de lutte contre la corruption et demander à tous les ministères et organes de la fonction publique d'inclure cette formation dans leur cursus ; veiller à ce qu'elle devienne partie intégrante de la formation des nouveaux fonctionnaires ainsi que de leur formation dispensée en cours d'emploi (paragraphe 200) ;
- xiv) envisager la réforme des Comités d'inspection – à la lumière des réformes globales entreprises dans l'administration publique et d'un système répressif davantage spécialisé (paragraphe 202) ;

- xv) **accorder une haute priorité à la création d'une institution de médiateur (ombudsman), indépendante du pouvoir exécutif et investie d'un mandat élargi pour traiter des plaintes du public motivées par un dysfonctionnement de l'administration ; et organiser une campagne d'information généralisée à l'ensemble de la Turquie dès qu'une législation pertinente sera adoptée. (paragraphe 203) ;**
- xvi) **élaborer des lignes directrices et des formations sur le signalement de faits de corruption ainsi que le traitement de tels signalements par les autorités et assurer la protection des agents publics qui font part, de bonne foi, de leurs soupçons dans des cas de corruption (donneurs d'alerte) (paragraphe 204) ;**
- xvii) **élaborer des statistiques à propos du recours aux procédures et sanctions disciplinaires au sein de l'administration publique (paragraphe 205) ;**
- xviii) **adopter des mesures appropriées pour faciliter l'accès aux données enregistrées au sujet des différentes catégories de personnes morales (paragraphe 225) ;**
- xix) **veiller à ce que les dispositions du Code pénal relatives à l'application des mesures de sûreté aux personnes morales satisfassent pleinement aux normes de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) en ce qui concerne la responsabilité des personnes morales (paragraphe 226);**
- xx) **élaborer des lignes directrices et une formation spécialisées à l'intention des services fiscaux portant sur le dépistage des infractions de corruption et la bonne exécution de l'obligation de signalement (paragraphe 229) ;**
- xxi) **adopter des mesures adéquates, y compris de nature législative/réglementaire, afin d'impliquer les comptables et les commissaires aux comptes dans les politiques de dépistage/de signalement des infractions de blanchiment d'argent (paragraphe 231).**

239. En conclusion et conformément à la Règle 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités turques à lui présenter, pour la date du 30 septembre 2007 un rapport sur la mise en œuvre des recommandations qui viennent de leur être faites.