



TURQUIE : PHASE 2

RAPPORT SUR L'APPLICATION DE LA CONVENTION SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION D'AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES ET DE LA RECOMMANDATION DE 1997 SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES

Ce rapport a été approuvé et adopté par le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales le 07 décembre 2007.

TRADUCTION NON VÉRIFIÉE

TABLE DES MATIÈRES

A.	INTRODUCTION	4
1.	Mission sur place	4
2.	Observations générales	5
(a)	Système économique	5
(b)	Systèmes politique et juridique.....	6
(c)	Mise en œuvre de la Convention et de la Recommandation révisée	6
(d)	Affaires impliquant la corruption d’agents publics étrangers.....	7
(e)	Commission d’enquête indépendante sur le programme « Pétrole contre nourriture » des Nations Unies	7
3.	Organisation du rapport	8
B.	CORRUPTION TRANSNATIONALE : PRÉVENTION, DÉTECTION ET SENSIBILISATION	8
1.	Efforts généraux de sensibilisation	8
(a)	Initiatives de sensibilisation lancées par le gouvernement	8
(b)	Initiatives de sensibilisation lancées par le secteur privé	10
2.	Signalement, dénonciation et protection des témoins.....	11
(a)	Obligation de signalement des délits	11
(b)	Dénonciation et protection des dénonciateurs	12
(c)	Protection des témoins.....	13
3.	Crédits à l’exportation bénéficiant d’un soutien public.....	14
(a)	Efforts de sensibilisation	14
(b)	Détection de la corruption transnationale.....	14
(c)	Obligation de signaler les cas de corruption transnationale	15
4.	Aide publique au développement	16
(a)	Efforts de sensibilisation	16
(b)	Détection et signalement des faits de corruption transnationale.....	17
5.	Représentations diplomatiques à l’étranger	17
(a)	Efforts de sensibilisation	17
(b)	Détection de la corruption transnationale.....	18
(c)	Obligation de signaler les faits de corruption transnationale.....	18
6.	Administration fiscale.....	19
(a)	Non-déductibilité des pots-de-vin	19
(b)	Sensibilisation, formation et détection	20
(c)	Échange de renseignements et obligation de signalement des faits de corruption transnationale.....	21
7.	Comptables et vérificateurs aux comptes	22
(a)	Comptabilité et vérification des comptes dans le secteur privé.....	22
(b)	Comptabilité et vérification des comptes dans le secteur public	27
8.	Signalement des faits de blanchiment de capitaux	28
(a)	Déclaration des opérations suspectes.....	28
(b)	Typologies, lignes directrices et informations en retour	29
(c)	Mise en application des obligations de déclaration	30
(d)	Sanctions en cas de non-déclaration	31
C.	ENQUÊTES, POURSUITES ET SANCTIONS EN CAS DE CORRUPTION TRANSNATIONALE OU D’INFRACTIONS CONNEXES	32
1.	Enquêtes et poursuites en cas de corruption transnationale.....	32
(a)	Autorités répressives.....	32

(b)	Les procureurs et le système judiciaire.....	34
(c)	Conduite des enquêtes	35
(d)	Techniques d'enquête et secret bancaire	38
(e)	Entraide judiciaire et extradition	38
(f)	Compétence	40
2.	Infraction de corruption transnationale.....	42
(a)	Abrogation et remplacement des lois d'application examinées pendant la Phase 1	42
(b)	Affaires de corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales	43
(c)	Points faibles de la nouvelle définition de l'infraction de corruption transnationale	48
3.	Responsabilité des personnes morales.....	53
(a)	Abrogation de la responsabilité des personnes morales pour l'infraction de corruption transnationale	53
(b)	Adéquation des « mesures de sûreté spéciales » applicables aux personnes morales	55
(c)	Considérations procédurales.....	57
4.	Infraction de blanchiment de capitaux.....	58
(a)	Champ d'application de l'infraction de blanchiment de capitaux	58
(b)	Application de l'infraction de blanchiment de capitaux.....	59
(c)	Sanctions en cas de blanchiment de capitaux	59
5.	Infraction de fraude comptable.....	60
(a)	Champ d'application de l'infraction de fraude comptable	60
(b)	Sanctions en cas de fraude comptable	61
6.	Sanctions en cas de corruption transnationale	61
(a)	Sanctions pénales.....	61
(b)	Confiscation.....	62
(c)	Sanctions administratives	63
D.	RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL ET SUIVI	65
1.	Recommandations.....	67
2.	Suivi par le Groupe de travail	69

A. INTRODUCTION

1. Mission sur place

1. Du 7 au 11 mai 2007, une équipe du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (le Groupe de travail) s'est rendue successivement à Ankara (du 7 au 9 mai) et à Istanbul (les 10 et 11 mai) dans le cadre de la Phase 2 d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle de la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Convention) et de la Recommandation révisée de 1997 (la Recommandation révisée). Des examinateurs principaux de Bulgarie et d'Allemagne, ainsi que des représentants du Secrétariat de l'OCDE¹, ont effectué une mission sur place afin d'évaluer les structures dont s'est dotée la Turquie pour faire respecter les textes législatifs et réglementaires visant à transposer la Convention et la Recommandation révisée et d'évaluer l'application de ces textes dans la pratique, ainsi que de contrôler sur le terrain le respect de ces instruments de l'OCDE.

2. Dans le cadre de la préparation de la mission sur place, les autorités turques avaient envoyé au Groupe de travail leurs réponses écrites au questionnaire standard pour la Phase 2 et à un questionnaire supplémentaire ; ces autorités avaient aussi soumis une traduction d'une partie des textes législatifs pertinents et autres documents. L'équipe d'examen a passé ces documents en revue et a réalisé des études indépendantes sur les sujets liés à la lutte contre la corruption transnationale en Turquie².

3. L'équipe d'examen a grandement apprécié les efforts déployés par les autorités turques pendant toute la Phase 2. À l'issue de la mission sur place, ces autorités ont continué à envoyer le texte des lois et règlements importants en vue de faciliter l'évaluation.

4. Les examinateurs principaux ont relevé la forte participation d'agents publics turcs — appartenant à divers ministères et organismes publics — à certains panels. La présence de ces agents, ainsi que leurs réponses constructives et ouvertes aux questions des examinateurs principaux ont très utilement renseigné l'analyse par ces derniers de la mise en œuvre par la Turquie de la Convention et de la Recommandation révisée. Le faible nombre de participants à certaines sessions de panel a cependant gravement préoccupé les examinateurs principaux. En raison d'événements importants impliquant le parlement turc, ceux-ci n'ont pas eu l'occasion de rencontrer des députés.

5. Les examinateurs principaux ont également été déçus par la grave insuffisance des efforts déployés par les autorités turques pour attirer des participants du secteur privé et de la société civile à la mission sur place. Seuls les représentants d'une entreprise — qui n'exporte même pas à l'étranger et qui ne fait pas partie d'un secteur particulièrement sensible sous l'angle de la corruption transnationale (par exemple la construction, l'énergie ou la défense) — y ont participé. Aucune petite ou moyenne entreprise (PME) n'était représentée. Cependant, l'Union des chambres et des bourses de Turquie (TOBB) — qui représente 364 multinationales et PME du secteur privé — a participé à la mission sur place, de même que l'Association des industriels et hommes d'affaires turcs (TUSIAD). De plus, un barreau et deux membres de la société civile qui représentaient auparavant une ONG ont participé. Néanmoins, les examinateurs

¹ Les examinateurs principaux de Bulgarie étaient Ivan Ivanov, Ivanka Kotorova et Milena Petkova. Les examinateurs principaux d'Allemagne étaient Stephan Husemann, Fernando Sanchez-Hermosilla et Nils Weith. Christine Uriarte, Helen Green et Silvio Bonfigli, de la Division de lutte contre la corruption, représentaient le Secrétariat de l'OCDE à la mission sur place.

² Le secrétariat du Groupe de travail sur la corruption remercie ses collègues de l'OCDE : Grant Kirkpatrick et Janet Holmes de la Division des affaires d'entreprise, Direction des affaires financières et des entreprises et Rauf Gonenc de la Branche des études nationales, Département des affaires économiques, qui ont grandement contribué à l'examen de Phase 2 par leurs renseignements et leur expérience inestimables.

principaux estiment que le secteur privé n'était pas assez représenté pour permettre une évaluation complète de la sensibilisation des entreprises turques à la corruption transnationale ou les mesures prises par les entreprises pour lutter contre ce fléau. À l'issue de la mission sur place, la TUSIAD a suggéré qu'il aurait peut-être été plus facile d'organiser des réunions avec le secteur privé en leur conférant un caractère privé, compte tenu de l'aspect sensible de la question.

6. La participation de la société civile s'est avérée, elle aussi, très faible. Des universitaires et des personnes ayant jadis milité pour une organisation internationale non gouvernementale vouée à la lutte contre la corruption étaient présents, mais aucune autre ONG et aucun syndicat n'ont participé à la mission sur place. L'équipe d'examen n'a donc pas bénéficié des points de vue qu'une large participation de la société civile lui aurait procurés.

2. Observations générales

7. Avec une population actuelle de 72 064 000 personnes, la Turquie compte le deuxième taux de croissance démographique moyen (1.63 %) de tous les pays de l'OCDE, derrière le Mexique, alors que la moyenne pour la zone OCDE s'établit à 0.75 %³. La capitale du pays, Ankara, compte environ 4 millions d'habitants, alors que la plus grande ville, Istanbul, en abriterait environ 10 millions selon les estimations. Parmi l'ensemble des pays de l'OCDE, la Turquie se classe 18^e pour le PIB total et 30^e pour le PIB par habitant, avec un taux de croissance moyen du PIB de 3.88 % de 1992 à 2005 (à comparer à un taux moyen de 2.6 % pendant la même période pour l'ensemble de la zone OCDE)⁴.

(a) Système économique

8. Selon l'Étude économique de l'OCDE consacrée en 2006 à la Turquie, l'une des principales raisons expliquant le niveau relativement bas du PIB par habitant tient à la faible productivité. Toutefois, la productivité varie beaucoup selon les secteurs d'activité. Un grand nombre d'entreprises et de particuliers sont poussés, en raison d'un « lourd fardeau réglementaire », vers le secteur informel caractérisé par une faible productivité et de mauvaises conditions de travail.

9. Les sorties d'IDE ont été multipliées par cinq de 2002 à 2005, passant de 0.2 milliard à 1 milliard USD⁵. Les pays de l'Union européenne absorbent plus de la moitié des exportations turques : l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la France absorbant à eux seuls un tiers du total de ces exportations. Au-delà de l'Europe, huit pays ont importé des biens de Turquie pour une valeur supérieure à 1 milliard USD en 2006 : les États-Unis, la Russie, l'Iraq, les Émirats arabes unis, Israël, l'Ukraine, l'Iran, et l'Algérie (dans l'ordre descendant de la valeur totale)⁶.

10. Les principaux atouts de la Turquie sur les marchés étrangers sont la construction à grande échelle et à forte intensité technologique (barrages, aéroports, installations énergétiques, etc.), ainsi que la construction de logements et d'hôtels et la distribution au détail. Une bonne partie des activités de construction repose sur l'obtention de marchés publics ou quasi publics. Les chantiers concernés se situent principalement en Russie, en Asie centrale, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Le secteur de la

³ Panorama des statistiques de l'OCDE 2007 : Économie, environnement et société.

⁴ Panorama des statistiques de l'OCDE 2007 : Économie, environnement et société.

⁵ Perspectives de l'investissement international : Édition 2006.

⁶ Sous-secrétariat d'État au Commerce extérieur rattaché au Bureau du Premier ministre
<http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/IstatistikDb/Eko08-ing.xls>.

distribution au détail augmente rapidement en Turquie et les entreprises qui en relèvent commercent notamment en Russie.

11. Le gouvernement d'entreprise en Turquie est caractérisé par une concentration de la propriété, souvent sous la forme de groupes industriels et financiers contrôlés par une seule famille. Le flottant est souvent faible, les structures pyramidales répandues et les participations croisées fréquentes dans certains groupes. Les actionnaires majoritaires jouent souvent un rôle essentiel dans la gestion quotidienne et la direction stratégique des entreprises faisant appel à l'épargne publique⁷.

(b) Systèmes politique et juridique

12. La République de Turquie est une république parlementaire. Fondée en 1923, elle adopte sa première constitution en 1924. Le pouvoir législatif est confié à une Grande assemblée nationale, composée de 550 députés, et chargée notamment : d'adopter, modifier et abroger les lois ; contrôler le Conseil des ministres ; discuter et approuver les projets de budgets et de lois de règlement ; autoriser l'émission de monnaie ; déclarer la guerre, la loi martiale ou l'état d'urgence et confirmer la signature des conventions internationales.

13. Le pouvoir exécutif en Turquie se compose du Président de la République et du Conseil des ministres. Le président est le chef d'État, il est élu pour un mandat de sept ans par une majorité des deux tiers du nombre total des sièges de l'Assemblée nationale. Le Conseil des ministres comprend le Premier ministre, désigné par le Président de la République parmi les membres de l'Assemblée nationale, ainsi que divers ministres nommés par le Président de la République sur proposition du Premier ministre. Ce dernier contrôle la mise en œuvre de la politique du gouvernement et assume, de concert avec le Conseil des ministres, la responsabilité de cette supervision.

14. Le système judiciaire turc — un système tripartite adopté par la Constitution — se répartit entre une branche administrative, une branche juridique et une branche spéciale. La Cour constitutionnelle, la Cour de cassation, le Conseil d'État, la Cour de cassation militaire, le Tribunal administratif militaire supérieur et la Juridiction des conflits sont les instances suprêmes prévues par le chapitre de la constitution consacré au pouvoir judiciaire. Le Conseil supérieur de la magistrature et la Cour des comptes assument également des fonctions judiciaires spéciales en vertu de la Constitution⁸.

(c) Mise en œuvre de la Convention et de la Recommandation révisée

15. La Turquie a mis en œuvre la Convention en promulguant une loi d'application sous l'intitulé « Modification de la Loi relative à la prévention de la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales » n° 4782 du 2 janvier 2003, entrée en vigueur le 11 janvier 2003 (Journal officiel n° 24990). Les nouveaux Code pénal et Code de procédure pénale, entrés en vigueur en juin 2005, ont totalement remanié le précédent système de droit pénal. L'infraction de corruption transnationale est définie à l'article 252.5 du Code pénal de 2005.

⁷ Gouvernement d'entreprise en Turquie : Une étude pilote, 2006.

⁸ Bureau du Premier ministre de Turquie, Direction générale de la presse et de l'information : <http://www.byegm.gov.tr/REFERENCES/Structure.htm>.

(d) Affaires impliquant la corruption d'agents publics étrangers

16. À ce jour, la Turquie n'a enregistré aucune condamnation pour l'infraction de corruption transnationale. Une enquête pour ce chef d'accusation a été abandonnée pour des raisons non convaincantes aux yeux des examinateurs principaux. Cette affaire est décrite en détail dans la section C.2.b.(i) : « Enquête abandonnée par les autorités d'Ankara ».

(e) Commission d'enquête indépendante sur le programme « Pétrole contre nourriture » des Nations Unies

17. La Commission d'enquête indépendante (CEI) a été établie en avril 2004 par le Secrétaire Général des Nations Unies afin de mener une enquête indépendante de haut niveau sur l'administration et la gestion du programme « Pétrole contre nourriture » de cette organisation. Le 27 octobre 2005, la CEI a publié son cinquième et dernier rapport sur le fond (« Rapport de la CEI »). Ce document se concentre sur les transactions conclues entre l'ancien gouvernement iraquien et des entreprises ou des particuliers auxquels ce gouvernement avait choisi de vendre du pétrole et d'acheter des produits destinés à répondre aux besoins humanitaires de la population.

18. Le Rapport de la CEI décrit un vaste système complexe de suppléments, présumés illicites, versés au gouvernement iraquien en échange de l'obtention de contrats pétroliers. Il décrit aussi, documents à l'appui, le versement de présumés bakchichs sous forme de frais de service après-vente et de transports terrestres liés aux contrats de vente de produits humanitaires au gouvernement iraquien. À la suite de la publication du Rapport de la CEI, le Secrétaire Général des Nations Unies a fait une déclaration appelant les autorités nationales à prendre des mesures visant à éviter la répétition des agissements allégués des entreprises tels qu'ils sont dénoncés dans ce document et d'engager des poursuites, le cas échéant, contre les entreprises concernées relevant de leur juridiction. Le Rapport de la CEI décrit uniquement les agissements allégués sans émettre d'hypothèses sur la manière dont le droit national de tel ou tel pays pourrait leur être appliqué. Des entreprises de nombreux pays sont mentionnées dans le Rapport de la CEI, même si les auteurs de ce document ne prétendent pas que toutes les entreprises citées ont participé à des transactions de corruption ou sont impliquées dans de telles opérations (voir « Response to Report of Independent Inquiry Committee into United Nations Oil-for-food Programme », OCDE [DAF/INV/BR/WD (2005) 25], 5 décembre 2005, p. 4).

19. Le Rapport de la CEI répertorie environ 139 entreprises turques prétendument impliquées dans le versement de paiements illicites dans le cadre du programme « Pétrole contre nourriture ». Les examinateurs principaux sont très préoccupés par le fait que, à l'exception d'un représentant de l'administration fiscale, aucun des agents publics turcs présents à la mission sur place ne connaissait l'existence du Rapport de la CEI ou d'une quelconque action entreprise sur la base des conclusions énoncées dans ce document. Cette question est abordée plus en détail dans la section C.2.b(ii) : « Allégations liées au programme 'Pétrole contre nourriture' des Nations Unies ». À l'issue de la mission sur place, les autorités turques ont signalé qu'elles ne s'étaient pas préparées à aborder la question des allégations contenues dans le Rapport de la CEI durant la mission sur place, car ce point n'avait été introduit dans l'ordre du jour que quelques jours avant la date du début de la mission. Pendant la réunion préliminaire organisée avant l'examen au sein du Groupe de travail, les autorités turques ont ajouté que le Rapport de la CEI est un sujet très particulier que seuls deux agents publics connaissent. Ce sujet n'ayant été ajouté à l'ordre du jour qu'à une date tardive, les agents concernés n'avaient pas pu se libérer pour la mission sur place. En tout cas, les examinateurs principaux ne croient pas que cette explication justifie l'ignorance des agents publics ayant participé à la mission.

20. L'un des thèmes abordés dans ce rapport est que les problèmes rencontrés par les entreprises turques commerçant avec les pays voisins — où la sollicitation de pots-de-vin semble courante — pourraient valoir à ces entreprises une certaine sympathie dans le pays. Certains participants ont déclaré lors de la mission sur place que, dans les pays en question, quiconque voulait obtenir des marchés publics n'avait pas d'autre choix que de recourir à la corruption et les intéressés se sont déclarés partisans de l'acceptation de cette pratique inévitable.

3. Organisation du rapport

21. Le présent rapport comprend quatre parties. La partie A contient des renseignements généraux sur le système économique, juridique et politique de la Turquie. La Partie B examine les initiatives prises en faveur de la prévention et la détection de la corruption transnationale en Turquie, ainsi que de la sensibilisation à cette infraction. La partie C aborde des sujets liés à l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des sanctions visant la corruption transnationale et les infractions connexes. La partie D énonce les recommandations du Groupe de travail et les questions devant faire l'objet d'un suivi.

B. CORRUPTION TRANSNATIONALE : PRÉVENTION, DÉTECTION ET SENSIBILISATION

1. Efforts généraux de sensibilisation

22. La sensibilisation du public à la corruption nationale est grande. Des enquêtes récentes révèlent que la corruption est perçue comme l'un des problèmes sociaux les plus importants par la société turque. Selon une enquête réalisée en 2001 auprès des ménages turcs, au cours des deux ans ayant précédé l'enquête plus de la moitié des personnes interrogées avaient versé un pot-de-vin ou avaient été prêtes à le faire dans certaines situations, et certains secteurs publics apparaissent comme plus corrompus que d'autres. Une étude de suivi réalisée en 2004 conclut que les niveaux perçus de corruption ont baissé, mais que les secteurs précédemment identifiés comme corrompus sont restés les mêmes (police de la circulation, douane, administration fiscale et cadastre). Une enquête de 2002 a établi que les entreprises turques considèrent « les pots-de-vin et la corruption » comme le deuxième problème le plus urgent, derrière l'inflation et juste avant le chômage.

23. Si la corruption nationale alimente de nombreux débats publics, les examinateurs principaux estiment que la sensibilisation à la corruption d'agents publics étrangers est généralement très faible.

(a) Initiatives de sensibilisation lancées par le gouvernement

24. Le gouvernement turc a pris ces dernières années des mesures de sensibilisation à la corruption nationale. Le programme d'action de 2002 pour une plus grande sensibilisation et une meilleure gouvernance dans le secteur public et le programme d'action d'urgence de 2003 prévoient certaines initiatives relatives à la corruption nationale, mais aucune ne vise spécifiquement la corruption transnationale. Des agents publics turcs ont signalé que ces programmes ne distinguent pas entre corruption nationale et transnationale et qu'il est généralement admis que la corruption transnationale ne nécessite pas des mesures de sensibilisation allant au-delà de celles concernant la corruption nationale.

25. L'organisme officiel turc de garantie des crédits à l'exportation, la Türk Eximbank, mène une action de sensibilisation à la corruption transnationale et à la Convention de l'OCDE. Cet instrument et ses documents connexes sont reproduits sur son site Web en turc et en anglais et la Türk Eximbank organise également d'autres actions de formation et d'information (voir aussi la section 3 : « Crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public »). La cellule de renseignements financiers turque, la MASAK, a également publié des informations relatives à la Convention de l'OCDE sur son site Web.

26. Aucune autre action de sensibilisation à la corruption transnationale ou à la Convention n'a été mentionnée dans les réponses aux questionnaires ou par les agents publics turcs ayant participé à la mission sur place. Lors de la réunion préliminaire organisée avant l'examen au sein du Groupe de travail, les autorités turques ont attiré l'attention des examinateurs principaux sur des articles consacrés à la Convention parus dans trois périodiques s'adressant aux entrepreneurs et aux professionnels de la comptabilité. Un article a été écrit en 2006 par un comptable et les deux autres — en 2005 et 2006 respectivement — par des inspecteurs du ministère des Finances. Les autorités turques ont aussi montré aux examinateurs principaux une lettre adressée en 2005 par le ministère des Finances à l'Union des comptables agréés et des comptables agréés assermentés de Turquie pour rappeler à ses membres leur obligation de signalement des infractions de corruption transnationale à l'administration fiscale et aux procureurs. Parallèlement, les autorités turques ont annoncé que le Centre turc de promotion des exportations prévoit d'organiser des séminaires de formation destinés aux exportateurs et au secteur privé.

27. Le ministère des Affaires étrangères a publié, le 10 juillet 2006, une circulaire informant son personnel de l'entrée en vigueur de la Convention et des articles du Code pénal relatifs à l'infraction de corruption transnationale. La circulaire ministérielle informe aussi le personnel de son devoir de signalement des délits aux autorités compétentes et aux conséquences de tout manquement à cette obligation (voir aussi la section 2 : « Signalement, dénonciation et protection des témoins »). Le personnel du ministère — qu'il soit en poste en Turquie ou dans des missions à l'étranger — ne reçoit aucune formation ou consigne sur la corruption transnationale, sa détection, les mesures à prendre en cas de soupçons ou les conseils à prodiguer aux entreprises turques confrontées à des sollicitations de pots-de-vin et recherchant un appui auprès d'une représentation diplomatique turque.

28. Concernant les autres agents publics, les agents de l'administration fiscale reçoivent une version adaptée du Manuel OCDE de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts ; cet ouvrage contient une traduction turque du manuel et certaines informations complémentaires spécifiques au droit et à la pratique turcs (voir aussi la section 6 : « Administration fiscale »). Les agents des services répressifs spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée reçoivent une formation en matière de corruption — à la fois dans le cadre de leurs études universitaires et de leur apprentissage sur le tas — qui englobe dans une certaine mesure la corruption transnationale (voir aussi la section C.1.a. : « Autorités répressives »). Les juges reçoivent, sur le Code pénal et le Code de procédure pénale, une formation censée couvrir les dispositions relatives à la corruption transnationale. Cependant, les agents publics ayant participé à la mission sur place estiment que la corruption transnationale est considérée comme un sujet relativement nouveau et que le niveau de sensibilisation des juges est sans doute encore faible (voir aussi la section C.1.b. : « Les procureurs et l'appareil judiciaire »).

29. Certains organismes publics sont censés coopérer avec le secteur privé turc. Par exemple, le sous-secrétariat d'État au Commerce extérieur est chargé d'organiser des actions de promotion des exportations. L'une de ses principales tâches consiste à instaurer des « relations commerciales et économiques — bilatérales et multilatérales — propices aux exportations, ainsi qu'à encourager les exportations, les importations et les contrats de service à l'étranger [...] ». Selon le site Web d'une institution dépendant du sous-secrétariat, le Centre de promotion des exportations (IGEME), il sert d'intermédiaire dans l'établissement de contacts commerciaux entre des importateurs étrangers et des exportateurs turcs et favorise les relations en présentant des hommes d'affaires turcs à des partenaires potentiels. Il veille aussi à

dispenser une formation et « des conseils sur tous les aspects de l'exportation, ainsi que sur les règles, règlements et procédures ». Toutefois, malgré ce mécanisme élaboré de sensibilisation du secteur privé en Turquie, un représentant du sous-secrétariat d'État au Commerce extérieur ayant participé à la mission sur place ignorait l'existence d'une quelconque initiative visant à informer les milieux d'affaires turcs sur la corruption transnationale ou la Convention. À l'issue de la mission sur place, pendant la réunion préliminaire précédant l'examen au sein du Groupe de travail, les autorités turques ont fait part du projet du sous-secrétariat d'État au Commerce extérieur d'inclure la Convention dans ses programmes de formation destinés aux spécialistes du commerce extérieur et aux conseillers commerciaux.

30. De même, le ministère de l'Industrie et du Commerce n'organise aucune action de sensibilisation ou de formation du secteur privé turc concernant la corruption transnationale, dans la mesure où il se concentre uniquement sur le commerce intérieur.

31. Les agents publics turcs n'ont fait état d'aucune consultation ou autre contact officiel avec des associations patronales, syndicats ou organisations non gouvernementales (ONG) visant des actions de sensibilisation à la corruption transnationale ou de la Convention.

32. Les autorités turques se disent persuadées qu'il est de notoriété publique en Turquie que les pots-de-vin, la corruption et la contrebande sont autant d'activités illégales. Toutefois, elles reconnaissent aussi que le concept de corruption transnationale est nouveau aux yeux de la quasi-totalité des agents publics turcs.

(b) Initiatives de sensibilisation lancées par le secteur privé

33. Des codes d'éthique et des codes de conduite ont été rédigés par certaines entreprises turques à l'intention de leurs salariés et la traduction de ces documents a été remise aux examinateurs principaux. Les codes de ce type couvrent en règle générale les relations avec les clients et avec les salariés, ainsi que certains sujets relevant de la protection de la santé et de l'environnement. Certains incluent des directives sur les cadeaux que l'on peut légitimement offrir à une personne morale ou physique avec laquelle l'entreprise entretient des relations commerciales. D'autres invitent à se comporter « conformément aux lois et règlements pertinents avec les autorités officielles en tenant compte des principes moraux relatifs aux transactions commerciales » et à commercer « dans le cadre des lois de la République de Turquie et du droit international ». Les principes éthiques bancaires de l'Association des banques de Turquie déclarent que « la lutte contre le blanchiment de capitaux ou d'autres produits du crime et contre la corruption et les autres infractions analogues constitue un principe important adopté et accepté par les membres [...] » Toutefois, aucun de ces textes soumis par les agents publics turcs ne vise explicitement la corruption ou la corruption d'agents publics étrangers.

34. Le secteur privé turc était extrêmement mal représenté à la mission sur place. Seuls les représentants d'une entreprise, une holding contrôlant plusieurs médias, ont assisté au panel réservé au secteur privé, tandis que les représentants de deux organisations patronales ont assisté à un autre panel. Aucune entreprise de premier plan relevant d'un secteur fortement exportateur (tel que la construction, l'ingénierie, les textiles, la distribution au détail) n'a participé à la mission sur place. Les examinateurs principaux ont également déploré l'absence de toute PME, organisation ouvrière ou syndicat.

35. Des personnes ayant jadis travaillé auprès d'une importante ONG spécialisée dans la lutte contre la corruption ont participé à la mission sur place. Elles n'ont mentionné aucune activité organisée par la société civile turque afin d'accroître la sensibilisation à la corruption transnationale.

36. L'absence de représentants de grandes entreprises actives sur le marché des exportations, de PME, d'ONG et de syndicats a réduit la capacité des examinateurs principaux à évaluer les niveaux de

sensibilisation au sein du secteur privé et de toute activité menée par ce secteur reflétant une mise en œuvre efficace de la Convention. Cette participation défailante pourrait en elle-même dénoter une sensibilisation déficiente, une faible priorité ou un manque d'intérêt pour les questions de corruption transnationale de la part du secteur privé. En fait, à l'issue de la mission sur place le sous-secrétariat d'État au Trésor a reconnu par écrit le manque de sensibilisation à ce sujet en Turquie et il semble que la corruption transnationale ne soit pas une priorité pour les autorités turques. Le peu de diligence dont ont fait preuve les autorités chargées d'obtenir la participation de représentants du secteur privé à la mission sur place pourrait aussi avoir joué un certain rôle.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont préoccupés par l'absence d'actions de sensibilisation à l'infraction de corruption transnationale de la part du gouvernement turc et par ce qui pourrait être perçu comme l'absence de sensibilisation et d'engagement de la part du secteur privé turc. Ils constatent que, si le gouvernement organise des actions pour sensibiliser et former le personnel des entreprises à de nombreux aspects de la promotion du commerce extérieur, l'information au sujet de l'infraction de corruption transnationale et de la Convention ne figure pas encore au programme de ces activités. Les examinateurs principaux réalisent que cette lacune découle largement de la nouveauté du concept de corruption transnationale en Turquie. Ils appellent donc instamment les autorités turques à élaborer et appliquer des programmes de sensibilisation destinés :

- (a) aux agents publics, particulièrement ceux qui sont en contact avec les entreprises turques opérant à l'étranger, et*
- (b) les grosses entreprises et les PME, particulièrement celles qui œuvrent dans des secteurs ou des régions géographiques à haut risque.*

2. Signalement, dénonciation et protection des témoins

(a) Obligation de signalement des délits

37. En Turquie, les particuliers sont tenus de signaler les délits — notamment de corruption nationale ou transnationale — aux autorités répressives. L'article 278 du Code pénal turc déclare : « Toute personne s'abstenant de signaler aux autorités compétentes une infraction en cours ou déjà commise mais dont il est encore possible de limiter les conséquences est condamnée à une peine d'emprisonnement n'excédant pas un an ». Tous les agents publics turcs assument aussi une obligation générale de signalement dès lors qu'ils viennent à connaître une infraction dans l'exercice de leurs fonctions⁹. Enfin, le Code d'éthique des fonctionnaires contient des lignes directrices sur le signalement aux autorités compétentes des conduites contraires à l'éthique¹⁰. Aucune information statistique n'est disponible sur le nombre de signalements effectués sur la base de cette obligation.

⁹ Selon l'article 279 du Code pénal turc : « Si un agent public s'abstient ou néglige de signaler à son supérieur et/ou à l'autorité compétente la commission d'une infraction découverte dans le cadre de ses fonctions et requérant une enquête ou des poursuites au nom du public, il est emprisonné pour une période comprise entre six mois et deux ans ».

¹⁰ L'article 12 du Règlement sur les principes de comportement éthique des agents publics déclare que : « Les agents publics, s'ils violent les principes de comportement éthique énoncés dans le présent règlement ou se voient demander d'effectuer des opérations ou des actions illégales ou apprennent de telles actions ou

(b) Dénonciation et protection des dénonciateurs

38. La Turquie ne se préoccupe guère d'encourager la dénonciation en matière de corruption transnationale et de mettre sur pied une protection complète des dénonciateurs, soit par la loi, soit en encourageant l'élaboration de politiques de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Une exception concerne l'Agence de réglementation et de surveillance bancaires qui exige l'établissement de circuits appropriés pour la communication d'informations relatives à la violation des valeurs et de l'éthique de l'entreprise dans son Règlement sur les principes de gouvernement d'entreprise à l'usage des banques. Toutefois, des discussions avec un représentant d'une grande banque turque pendant la mission sur place ont révélé que la dénonciation pourrait être perçue comme un sujet sensible dans la culture turque. Il n'est donc pas surprenant qu'aucune affaire de corruption n'ait jusqu'à présent été découverte à la suite d'une dénonciation.

39. Les agents publics turcs interrogés pendant la mission sur place ont indiqué qu'un dénonciateur pourrait invoquer le Code du travail pour contester un licenciement abusif devant les tribunaux¹¹. Toutefois, la Turquie n'a pu citer aucun exemple concret de l'utilisation de cette disposition pour protéger un dénonciateur¹².

40. Même si certaines entreprises et organisations patronales turques ont adopté des codes de conduite et autres règles éthiques pour leurs salariés, aucune mesure spécifique en vigueur n'encourage la dénonciation dans le secteur privé. Au cours de la mission sur place, une grande entreprise turque projetait d'adopter un système interne de protection des dénonciateurs. Un participant aux panels a mentionné l'article 10 de la Loi n°5549/06 (Loi sur la prévention du blanchiment des produits du crime) comme une disposition susceptible de servir à la protection des dénonciateurs¹³. Selon les examinateurs principaux, toutefois, cet article 10 de la Loi n° 5549/06 a une portée limitée, car il ne peut s'appliquer qu'aux personnes ayant signalé une opération suspecte et ne prévoit pas des protections générales couvrant tous les dénonciateurs. Un autre participant aux panels a fait valoir que l'on pourrait invoquer la Loi n° 1905 du 26 décembre 1931 pour encourager la dénonciation. En vertu de cette loi, les dénonciateurs ont droit à une « rétribution financière » lorsqu'ils signalent aux contrôleurs des impôts « des infractions à la législation fiscale sur l'imposition des revenus et des avoirs et aux autres lois fiscales codifiées, ainsi que d'autres infractions comme la non-déclaration de revenus et la double comptabilité [...] »¹⁴. Toutefois, en dehors

opérations ou y assistent dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, doivent informer les autorités compétentes de la situation. ».

¹¹ Code du travail, article 21 (Conséquences d'un licenciement abusif).

¹² Lors de la réunion préliminaire tenue avant l'examen au sein du Groupe de travail, les autorités turques ont ajouté que, en vertu du « principe d'analogie », les dispositions du Code de procédure pénale visant notamment la protection des secrets d'État pendant une procédure judiciaire et les règles dispensant certaines personnes de l'obligation de témoigner pourraient s'appliquer à la protection des dénonciateurs.

¹³ L'article 10(1) de la Loi n° 5549/06 (Loi sur la prévention du blanchiment des produits du crime) déclare que :

« (1) Les personnes physiques et morales remplissant leur obligation conformément à la présente loi ne peuvent pas voir leur responsabilité civile ou pénale engagée.

(2) Les informations relatives aux personnes déclarant des opérations suspectes ne peuvent pas être communiquées à des tiers, des institutions et des organisations autres que les tribunaux, même en présence d'une disposition légale spéciale en ce sens. Les tribunaux prennent les mesures requises afin de préserver l'anonymat des intéressés et d'assurer leur sécurité. ».

¹⁴ Un extrait de la Loi n° 1902 du 26 décembre 1931 est reproduit en annexe.

d'une rétribution financière versée aux dénonciateurs, la Loi n° 1902/1931 n'envisage aucune protection contre les représailles ni aucun programme de protection.

41. Les examinateurs principaux concluent que les dénonciations et la protection des dénonciateurs sont des pratiques relativement rares en Turquie. Ils notent aussi que le Groupe de travail a recommandé aux Parties n'ayant pas adopté de lois spécifiques de protection des dénonciateurs d'envisager le renforcement de cette protection¹⁵. Le Groupe de travail a aussi formulé des recommandations analogues aux Parties faisant état d'un préjugé culturel défavorable contre la dénonciation¹⁶. L'Association des industriels et hommes d'affaires turcs (TUSIAD) soutient la conclusion des examinateurs principaux.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à la Turquie d'envisager l'adoption des mesures complètes de protection des dénonciateurs dans les secteurs public et privé afin d'encourager les salariés concernés à signaler les cas de corruption transnationale sans crainte des représailles.

(c) Protection des témoins

42. En vertu de l'article 58(5) du Code de procédure pénale turc, la protection des témoins n'est disponible dans les affaires de corruption transnationale que si l'infraction a été commise dans le cadre de faits relevant de la criminalité organisée¹⁷. Par ailleurs, l'article 3 du projet de Loi sur la protection des témoins — rédigé conformément à l'article 58 du Code de procédure pénale — s'applique aux « infractions passibles d'une peine d'emprisonnement à vie en isolement sans possibilité de mise en liberté conditionnelle ou d'une peine de prison à vie ou d'une peine d'emprisonnement d'au moins dix ans »¹⁸. La corruption d'agents publics étrangers, telle qu'elle est définie à l'article 252 du Code pénal, étant passible d'une peine d'emprisonnement de quatre à douze ans, la protection des témoins devrait s'appliquer aux

¹⁵ Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (2003), *Bulgarie : Phase 2*, OCDE, Paris, pp. 13 et 41 ; Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (2005), *Hongrie : Phase 2*, OCDE, Paris, §§ 49 à 52 et 208(d).

¹⁶ Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (2004), *France : Phase 2*, OCDE, Paris, §§ 32 et 159(5) ; Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (2004), *Italie : Phase 2*, OCDE, Paris, §§ 48 à 50 et 216 ; Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (2005), *Grèce : Phase 2*, OCDE, Paris, §§ 90 et 213 ; Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (2005), *Japon : Phase 2*, OCDE, Paris, §§ 43 à 48 et Recommandation 9(d).

¹⁷ L'article 58 du Code de procédure pénale turc déclare que :
« [...] (5) Les dispositions des deuxième, troisième et quatrième paragraphes peuvent uniquement être appliquées en relation avec un délit commis dans le cadre des activités d'une organisation. »

¹⁸ L'article 3 du projet de Loi sur la protection des témoins déclare que :
« (1) Les dispositions du présent Code peuvent s'appliquer aux infractions suivantes :
a) infractions nécessitant une peine d'emprisonnement à vie en isolement cellulaire sans possibilité de libération conditionnelle, une peine d'emprisonnement à vie ou une peine d'emprisonnement d'au moins dix ans, prévues par le Code pénal turc du 26 septembre 2004 (Loi n° 5237) et par les Codes spéciaux incluant une disposition pénale,
b) les infractions commises dans le contexte d'activités — d'une entité établie dans le but de commettre des actes qualifiés d'infraction par la loi ou d'une formation terroriste — passibles d'une peine d'emprisonnement d'au moins quatre ans ou des infractions commises dans le contexte des activités d'une formation terroriste. »

affaires de corruption transnationale. Le projet de Loi sur la protection des témoins a été déposé sur le bureau du Parlement turc.

Commentaire

Les examinateurs principaux se félicitent de la soumission au Parlement d'un projet de Loi sur la protection des témoins qui couvre la corruption d'agents publics étrangers en vertu de l'article 252 du Code pénal et appellent de leurs vœux l'adoption aussi rapide que possible de ce texte.

3. Crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public

43. La Türk Eximbank est l'organisme officiel de crédit à l'exportation de Turquie et a été mandatée pour soutenir le commerce extérieur, ainsi que les entrepreneurs et les investisseurs turcs opérant à l'étranger. En 2005, la Türk Eximbank a versé 3.5 milliards USD en prêts et 4.2 milliards USD en assurances/garanties.

(a) Efforts de sensibilisation

44. Le texte de la Convention et de la Recommandation de l'OCDE sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public figure sur le site Web de la Türk Eximbank, de même que l'« Engagement anticorruption » auquel chaque demandeur doit souscrire. La Banque informe aussi les entreprises turques sur la Convention et la Recommandation pendant les réunions d'information et par le biais de son site Web. Une formation interne a été organisée, en mars 2007, au profit du personnel sur la corruption transnationale, la Convention, la Recommandation et les autres aspects de la lutte contre la corruption transnationale. La Türk Eximbank fournit aussi des informations aux organismes officiels compétents (par exemple le ministère des Affaires étrangères, le sous-secrétariat d'État au Commerce extérieur et le sous-secrétariat au Trésor) sur les derniers travaux du Groupe de l'OCDE sur les crédits à l'exportation et sur la révision postérieure de ses programmes. De plus, la Türk Eximbank a envoyé des lettres aux principaux organismes afin d'accroître la sensibilisation à la lutte contre la corruption [par exemple l'Association des ingénieurs conseil et des architectes turcs (TMMMB), l'Association des entrepreneurs de Turquie (TMB) et l'Association des exportateurs par l'intermédiaire du sous-secrétariat d'État au Commerce extérieur].

45. La Turquie étant membre du Groupe de travail de l'OCDE sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation, la Türk Eximbank a établi des procédures visant à mettre en œuvre la Recommandation sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. La Türk Eximbank informe les personnes sollicitant un crédit de l'infraction de corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales, telle qu'elle est définie dans les lois turques pertinentes. Chaque demandeur sollicitant un crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public doit fournir une « déclaration anticorruption » dans laquelle il certifie que ni lui-même ni aucune personne agissant en son nom ne s'est jamais livré ou ne se livrera à des actes de corruption dans le cadre de la transaction envisagée.

(b) Détection de la corruption transnationale

46. Les « Directives sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales bénéficiant de l'assurance et de la garantie de crédit du pays » de la Türk Eximbank prévoient que, si celle-ci découvre qu'une déclaration anticorruption contient des inexactitudes ou si elle nourrit de « forts soupçons » de corruption dans la transaction, elle peut prendre certaines mesures. Dans le cas d'une assurance, la Türk Eximbank peut dénoncer unilatéralement le

contrat ; dans le cas d'un prêt, elle peut différer ou suspendre les décaissements ou annuler le solde non encore versé. Outre les mesures permettant de rejeter une demande ou de cesser de fournir le soutien en cours en présence d'un « fort soupçon », la Türk Eximbank — en cas de condamnation pour corruption transnationale — peut réclamer le montant déjà versé à titre de soutien (assorti d'une amende) quel que soit le programme d'assistance concerné (par exemple, exiger les sommes déjà versées à titre d'indemnité dans le cadre d'un programme d'assurance ou les produits financiers générés par un prêt).

47. Des représentants de la Türk Eximbank ont indiqué que « les raisons de croire qu'une transaction englobe des faits de corruption » incluent des allégations dans la presse, des documents et des rapports émanant d'informateurs en passant pas des enquêtes judiciaires en cours ou des décisions de justice définitives. Toutefois, en dépit de cet éventail très large d'indices pouvant théoriquement déclencher une action corrective, on ne recense aucune affaire dans laquelle un prêt ou une assurance a été annulé en raison d'un soupçon ou d'une confirmation d'acte de corruption.

48. Le personnel de la Türk Eximbank n'a reçu aucune formation ou consigne spécifique sur la corruption transnationale en tant que motif du retrait du soutien. Cependant, ses représentants ont indiqué qu'ils espéraient, l'expérience aidant, que des programmes complémentaires de formation visant spécifiquement la corruption transnationale viendraient s'ajouter à la formation de base en mars 2007.

49. Les directives de la Türk Eximbank prévoient aussi l'établissement d'une liste interne d'exclusion répertoriant les demandeurs ayant déjà été impliqués dans des actes de corruption. À ce jour, cette mesure demeure purement théorique, aucune entreprise n'ayant encore été exclue pour corruption transnationale.

50. À l'issue de la mission sur place, la Türk Eximbank a signalé que, pour s'assurer de la réception d'informations faisant état d'affaires de corruption transnationale impliquant des entreprises turques, elle a envoyé des lettres aux organismes publics ayant accès aux représentations étrangères (par exemple le ministère des Affaires étrangères, le sous-secrétariat d'État au Commerce extérieur et le sous-secrétariat d'État au Trésor), leur demandant de lui faire part de tout élément de preuve plausible de corruption transnationale

51. À titre de moyen de détection des actes de corruption, la Türk Eximbank exige systématiquement la divulgation de certains détails relatifs aux commissions d'agent versées dans le cadre d'une transaction bénéficiant d'une garantie de crédit à l'exportation. Cet organisme refuse en effet de couvrir des commissions dans le cadre du soutien public. À ce jour, aucun soupçon de corruption n'a fait surface à la suite d'une divulgation d'informations liées à des commissions.

(c) *Obligation de signaler les cas de corruption transnationale*

52. En leur qualité d'agents publics, les membres du personnel de la Türk Eximbank sont tenus de signaler les délits en vertu de l'article 279 du Code pénal turc (voir aussi la section 2.a. : « Obligation de signaler les crimes »). À ce jour, aucun membre d'un organisme public de garantie de crédits à l'exportation n'a signalé la commission d'un acte de corruption transnationale ou n'a fait part de soupçons à ce sujet.

Commentaire

Les examinateurs principaux se félicitent des efforts déployés par la Türk Eximbank en direction de son personnel et des demandeurs. Les examinateurs principaux prennent également note des procédures en place pour combattre la corruption transnationale. Aucune entreprise n'ayant été exclue et aucune affaire de corruption détectée — par le biais d'un signalement émanant du personnel ou d'autres moyens — les examinateurs principaux

recommandent au Groupe de travail de suivre la question de l'application pratique de ces procédures.

4. Aide publique au développement

53. En Turquie, l'aide au développement est dispensée de manière décentralisée. Le ministère des Affaires étrangères définit les orientations sous l'angle des priorités politiques pour les organismes publics concernés. Toutefois, aucune organisation ne gère de façon centralisée l'aide publique au développement (APD) et la quasi-totalité des organismes publics turcs se contentent d'accorder une aide dans leurs domaines d'expertise respectifs.

54. La Turquie a accompli des progrès importants dans la collecte de données et la publication d'informations visant l'APD. La Directive du Premier ministre n° 2005/11 confie à l'Agence turque de développement et de coopération internationale (TIKA) le soin de répertorier les différentes aides au développement et de publier chaque année un rapport à l'intention du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

55. Le rapport 2005 de la TIKKA — consacré à l'aide au développement — révèle que le niveau de l'APD turque s'accroît rapidement. En 2005, 601 millions USD ont été distribués par la Turquie, contre 339 millions en 2004 et 66 millions en 2003. Sur les 601 millions USD distribués en 2005, 532.47 millions l'ont été sous forme de dons bilatéraux à des pays¹⁹. De plus, 56.7 millions USD de dons ont été accordés par des ONG turques en 2005²⁰. En 2006, 714.20 millions USD ont été accordés dont 642.58 millions sous forme de dons bilatéraux. De plus, 78.25 millions USD ont été versés la même année par des ONG turques.

56. Dans son rapport 2005, la TIKKA analyse l'APD turque et indique que les six républiques du Caucase et d'Asie centrale suivantes ont reçu au moins 10 millions USD cette même année : le Pakistan (126 millions), le Kirghizstan (57 millions), le Kazakhstan (46 millions), l'Azerbaïdjan (29 millions), l'Afghanistan (29 millions) et le Turkménistan (15 millions) (p. 33). Ce total pour 2005 n'englobe pas des dons pour une valeur globale de 83.54 millions USD accordés à d'« d'autres pays ». Les pays du Caucase et d'Asie centrale ayant reçu 10 millions USD ou davantage en dons en 2006 étaient : le Kirghizstan (113.14 millions), l'Afghanistan (57.65 millions), le Pakistan (56.48 millions), le Kazakhstan (45.34 millions), l'Azerbaïdjan (36.87 millions), le Turkménistan (17.73 millions) et la Géorgie (10.91 millions).

57. Ces dernières années, une portion importante de l'APD turque a été consacrée à l'aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle, notamment après les tremblements de terre en Asie du Sud-Est et le tsunami de l'océan Indien. Sur les 179 millions USD accordés au titre de l'aide d'urgence et humanitaire en 2005, 91 millions ont été distribués en espèces.

(a) Efforts de sensibilisation

58. Les agents publics rencontrés pendant la mission sur place signalent que la TIKKA n'a organisé aucune action de sensibilisation en matière de corruption transnationale au profit de son personnel ou de ses clients. Aucune formation sur les risques liés à la corruption d'agents publics étrangers n'est dispensée au personnel chargé de l'APD au sein de la TIKKA ou du ministère des Affaires étrangères. On ignore si

¹⁹ Rapport 2005 de la TIKKA sur le développement, page 28.

²⁰ Rapport 2005 de la TIKKA sur le développement, page 30.

d'autres organismes publics ou ONG s'occupant de l'APD organisent des sessions de formation au profit de leur personnel.

59. Les réponses des autorités turques aux questionnaires de Phase 2 indiquent que les accords bilatéraux de coopération pour le développement et les appels d'offres ou les contrats d'emploi financés par l'aide incluent des clauses anticorruption. Toutefois, les participants à la mission sur place ont été dans l'incapacité de fournir des précisions sur la nature de ces clauses dont le texte n'a par ailleurs pas été communiqué à l'équipe d'examen. Après la mission sur place, aucune autre information n'a été fournie sur les clauses anticorruption ou toute autre mesure anticorruption prise dans le cadre du versement de l'APD.

(b) Détection et signalement des faits de corruption transnationale

60. Aucune formation sur la détection de corruption transnationale n'est dispensée au personnel gérant l'APD au sein de la TIKA ou du ministère des Affaires étrangères. Comme l'indiquent les réponses des autorités turques aux questionnaires de Phase 2, aucune procédure de signalement n'est prévue pour les agents publics de ces organismes qui détectent des faits de corruption transnationale et aucune consigne n'a été communiquée aux intéressés sur les modalités du signalement des soupçons ou des indices de corruption transnationale. À ce jour, aucun agent impliqué dans la gestion de l'APD n'a signalé des faits préoccupants, des indices ou des soupçons liés à la corruption transnationale.

Commentaire

Le montant de l'APD turque ayant été presque multiplié par dix en deux ans seulement et les pays bénéficiaires de cette aide présentant un risque sérieux de corruption d'agents publics étrangers, les examinateurs principaux sont alarmés par l'absence de principes et de pratiques visant à lutter contre la corruption transnationale. Les examinateurs principaux recommandent aux autorités turques d'établir, ou de faire connaître, rapidement des procédures réduisant les risques de corruption transnationale dans le cadre de la distribution de l'APD, y compris l'inclusion systématique de clauses anticorruption dans les contrats financés par l'aide et le lancement d'actions de sensibilisation et de formation — en matière de détection et de signalement de faits de corruption transnationale — au profit du personnel APD, ainsi que d'envisager l'introduction d'un mécanisme empêchant les personnes physiques ou morales ayant été mêlées dans le passé à des affaires de corruption transnationale de bénéficier d'un contrat financé par l'APD.

5. Représentations diplomatiques à l'étranger

61. Les missions diplomatiques à l'étranger, y compris les organes de promotion du commerce, ont un rôle important à jouer dans la sensibilisation des entreprises qui sollicitent leur avis au moment de décider d'exporter ou d'investir à l'étranger. Les représentations diplomatiques peuvent aussi être une source précieuse de conseils et de soutien pour les entreprises confrontées à des sollicitations de pot-de-vin au moment de l'envoi d'une soumission répondant à un appel d'offres international par exemple.

(a) Efforts de sensibilisation

62. Le ministère des Affaires étrangères a publié le 10 juillet 2006 une circulaire destinée à son personnel et consacrée à la Convention, à l'infraction de corruption transnationale et à l'obligation pour les agents publics de signaler les délits. Pendant la mission sur place, les autorités turques ont indiqué aux examinateurs principaux qu'en dehors de cette circulaire, aucune action de sensibilisation à l'infraction de corruption transnationale ou à la Convention n'avait été organisée au profit du personnel diplomatique turc

en poste à l'étranger. Lors de la réunion préliminaire avant l'examen au sein du Groupe de travail, les autorités turques ont annoncé que le ministère des Affaires étrangères projette d'organiser un programme de formation sur la Convention de l'OCDE à l'intention de l'ensemble du personnel diplomatique en poste à l'étranger.

(b) Détection de la corruption transnationale

63. Le personnel diplomatique ne reçoit aucune formation sur la détection de corruption transnationale, ni sur ce qu'il convient de faire en cas de constat d'indices. Aucune consigne n'a été donnée au personnel diplomatique par le ministère des Affaires étrangères sur la manière de conseiller les entreprises susceptibles de s'adresser à lui après avoir reçu des sollicitations de pot-de-vin émanant d'agents publics d'un pays étranger. Les membres du ministère des Affaires étrangères ayant participé à la mission sur place ont indiqué qu'à leur connaissance aucune entreprise et aucun homme d'affaires turcs n'ont jamais évoqué leurs préoccupations concernant des faits de corruption transnationale devant le personnel diplomatique. Cette affirmation doit être contrebalancée par les indications — émanant du représentant d'une organisation patronale ayant participé à la mission sur place et d'autres sources — selon lesquelles la sollicitation d'un pot-de-vin est parfois considérée comme « une simple manière de faire des affaires » dans les pays où les entreprises turques sont les plus actives (y compris l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan et l'Iraq voisins).

(c) Obligation de signaler les faits de corruption transnationale

64. Les membres du personnel des représentations diplomatiques à l'étranger, en leur qualité d'agents publics, sont tenus par l'obligation de signalement énoncée à l'article 279 du Code pénal turc (voir aussi la section 2.a. : « Obligation de signalement des délits »). À ce jour, aucun signalement de faits ou de soupçons de corruption transnationale n'est parvenu aux autorités compétentes par cette voie.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont gravement préoccupés par l'absence d'actions de sensibilisation et de formation au profit du personnel des représentations diplomatiques à l'étranger, compte tenu notamment du rôle que celui-ci pourrait jouer pour conseiller les entreprises turques et détecter les faits de corruption transnationale. Toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour dispenser à ce personnel une formation sur l'infraction de corruption transnationale et la Convention, ainsi que pour veiller à ce qu'il établisse à son tour des contacts avec les entreprises turques actives à l'étranger en vue de les conseiller et de les assister dans ce domaine. Les examinateurs principaux appellent instamment les autorités turques à :

- (a) sensibiliser le personnel diplomatique à l'infraction de corruption transnationale, par exemple au moyen de bulletins de liaison ou de sessions de formation, notamment pour les agents en poste dans des régions géographiques sensibles ;*
- (b) veiller à ce que les représentations diplomatiques à l'étranger, dans leurs contacts avec les entreprises turques opérant en dehors du pays, (i) diffusent des informations sur les risques de corruption dans le pays où elles sont établies et sur les conséquences juridiques d'une infraction de corruption transnationale en droit turc et (ii) encouragent les entreprises et les particuliers turcs à signaler les cas présumés de corruption transnationale aux autorités compétentes et*

- (c) *établir les procédures à suivre par le personnel des représentations diplomatiques pour signaler aux autorités répressives les soupçons ou les indices d'infraction de corruption transnationale découverts dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.*

6. Administration fiscale

(a) *Non-déductibilité des pots-de-vin*

65. La non-déductibilité des pots-de-vin n'est pas explicitement prévue en droit turc. Pendant la Phase 1, les autorités turques avaient indiqué que la déduction de pots-de-vin est interdite pour deux raisons : aucune réglementation ne l'autorise explicitement et seuls des frais directement liés au gain ou au maintien de revenus et justifiés par des pièces conformément aux lois et aux réglementations peuvent faire l'objet d'une déduction. Le Groupe de travail avait fait part de ses préoccupations concernant la question de la déductibilité fiscale des pots-de-vin en Turquie et il est revenu sur cette question dans le cadre du processus d'évaluation de Phase 2.

66. Le droit fiscal turc n'a pas changé depuis l'examen de Phase 1. Des agents du ministère des Finances ont indiqué, durant la mission sur place, qu'ils ne ressentent pas la nécessité de légiférer davantage en la matière. Ils ont réaffirmé l'opinion selon laquelle la Loi relative à l'impôt sur le revenu et la Loi relative à l'impôt sur les sociétés ne contiennent aucune disposition permettant la déduction d'un pot-de-vin et/ou de tout autre paiement illégal. Ils ont également ajouté que, pour que des frais soient déductibles, des pièces justificatives doivent être présentées conformément aux lois et aux réglementations et qu'il est peu probable qu'un contribuable demande la déduction d'un pot-de-vin, dans la mesure où il risquerait, ce faisant, de révéler l'infraction de corruption aux autorités répressives²¹. Aucune jurisprudence n'a été citée à l'appui de ces propositions.

67. Les contrôleurs des impôts se basent, dans le cadre de leur travail et pour ce qui touche à la déductibilité des dépenses, sur les dispositions générales de la Loi relative à l'impôt sur le revenu et de la Loi relative à l'impôt sur les sociétés. L'article 40 de la Loi relative à l'impôt sur le revenu et l'article 8 de la Loi relative à l'impôt sur les sociétés permettent certains types de déductions. Les dépenses non déductibles sont répertoriées à l'article 41 de la Loi relative à l'impôt sur le revenu et à l'article 11 de la Loi relative à l'impôt sur les sociétés²².

68. Même si le paiement d'un pot-de-vin ne constitue pas en soi une dépense déductible, certaines catégories de frais déductibles (comme les services professionnels ou les frais de voyage et de réception) pourraient facilement se prêter à la dissimulation de pots-de-vin. Les examinateurs principaux sont préoccupés par l'impact potentiel de l'article 40 de la Loi relative à l'impôt sur le revenu sur la déductibilité de pots-de-vin versés à des agents publics étrangers. Cette disposition contient certaines catégories de frais susceptibles de dissimuler des pots-de-vin (par exemple les « frais de bureau », « frais généraux divers » et autres « frais de déplacement et d'hébergement »). De plus, l'alinéa entre parenthèses de l'article 40(1) de la Loi relative à l'impôt sur le revenu permet aux contribuables se livrant à des activités « d'exportation, de construction, de montage, de réparation et de transport à l'étranger » de

²¹ Toute personne sollicitant une déduction doit prouver la réalité de ses frais. L'article 3 du Code de procédure fiscale déclare que : « [...] dans les cas où les frais revendiqués ne sont pas conformes aux exigences économiques, commerciales ou techniques ou bien à ce qui peut être considéré comme normal ou courant compte tenu des événements réels, l'auteur de la demande supporte le fardeau de la preuve [...] ». La réalité des événements et des transactions ayant une incidence fiscale peut être prouvée par tout moyen de preuve autre qu'une déclaration sous serment.

²² Le texte des articles 40 et 41 de la Loi relative à l'impôt sur le revenu est reproduit en annexe.

déduire forfaitairement — en plus des frais autorisés et prouvés à l'aide d'un justificatif — des frais [sans justificatifs] à concurrence de 0.5 % des recettes en devises dégagées par ces opérations à l'étranger. Les examinateurs principaux estiment que la déductibilité des revenus imposables de frais « sans justificatifs » déboursés à l'étranger pourrait servir à dissimuler le versement d'un pot-de-vin à un agent public étranger²³. Ils considèrent que l'article 40 de la Loi relative à l'impôt sur le revenu n'est pas totalement conforme de ce point de vue à la Recommandation de 1996 sur la déductibilité des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers.

Commentaire

Les examinateurs principaux pensent que l'interdiction expresse de la déductibilité fiscale des pots-de-vin est une étape importante dans la lutte contre la corruption transnationale. Les autorités turques font observer que les principes établis de leur système juridique national ne permettraient pas l'introduction d'une telle interdiction, ni même d'une définition de la notion de pot-de-vin dans la législation fiscale. La manière dont la législation fiscale relative aux déductions autorisées est rédigée préoccupe néanmoins les examinateurs principaux, car certains frais déductibles répertoriés à l'article 40 de la Loi relative à l'impôt sur le revenu pourraient servir à dissimuler des pots-de-vin. Ils recommandent par conséquent à la Turquie d'introduire une interdiction expresse de la déductibilité des pots-de-vin dans la législation fiscale (ou par le biais d'un autre mécanisme approprié, contraignant et accessible au public), afin de renforcer le dispositif actuel de détection et de prévention de l'infraction, ainsi que de sensibiliser les agents des impôts et les milieux d'affaires à la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin.

(b) Sensibilisation, formation et détection

69. Le Manuel de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts publié par l'OCDE a été traduit en turc et distribué aux contrôleurs des impôts sous forme d'un ouvrage augmenté de la législation pertinente. La formation obligatoire des salariés nouvellement recrutés inclut un cours sur la détection et le signalement des faits de corruption. En 2004, un séminaire a également été organisé sur ce sujet par le Centre multilatéral de formation fiscale de l'OCDE qui se trouve à Ankara.

70. Depuis mai 2005 (date de l'établissement de la présidence de l'administration fiscale), trois affaires nationales ont été signalées aux organes judiciaires sous la qualification de corruption. Cependant, l'administration fiscale n'a transmis aucun rapport relatif à des infractions de corruption d'agents publics étrangers aux autorités répressives, malgré un nombre de contrôles assez élevé. En 2006, 110 000 contrôles ont eu lieu.

71. L'incapacité à détecter des affaires de corruption transnationale n'est pas due à une absence de pouvoirs d'enquête. Les contrôleurs turcs des impôts disposent en effet de toute une panoplie d'outils dans ce domaine, y compris le pouvoir d'obtenir des renseignements bancaires²⁴.

²³ Voir aussi l'étude « Preventing Bribery in the international transactions regarding Turkish Law » rédigée par les professeurs Umur Tosun et Ibrahim N. Bayar, Université Hacettepe, faculté d'économie et des sciences administratives, département des finances publiques. Les auteurs pensent que la parenthèse dans l'article 40(1) de la Loi relative à l'impôt sur le revenu autorise « implicitement » la déduction des pots-de-vin versés à l'étranger.

²⁴ L'article 148 du Code de procédure fiscale dispose que : « [...] l'administration et les organismes publics, le contribuable ou les personnes physiques et morales impliquées dans la transaction avec les contribuables

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités turques de dispenser aux contrôleurs des impôts une formation sur la détection des pots-de-vin déguisés en frais déductibles légitimes.

(c) Échange de renseignements et obligation de signalement des faits de corruption transnationale

72. Les agents des impôts sont généralement tenus de respecter le caractère confidentiel des informations qu'ils réunissent dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions²⁵. Toutefois, cette obligation de confidentialité n'est pas applicable lorsque l'information est communiquée aux tribunaux et aux autorités répressives turques. Les agents des impôts assument des obligations de signalement en sus de celles applicables à tous les agents publics turcs en vertu de l'article 279 du Code pénal turc²⁶ : l'article 367 du Code de procédure fiscale leur impose, en effet, de signaler au procureur les cas dans lesquels ils détectent l'une ou plusieurs des infractions frauduleuses mentionnées aux articles 359 et 360 du Code de procédure fiscale²⁷.

73. L'administration fiscale turque peut également partager des renseignements avec des autorités étrangères. Les dispositions pertinentes sur « l'échange de renseignements » des accords bilatéraux destinés à éviter la double imposition réglementent les modalités de cet échange avec l'administration fiscale de pays tiers. Selon la Turquie, les derniers accords prévoient un échange de renseignements non seulement concernant les impôts formant l'objet de l'accord en question, mais tous les impôts. L'information obtenue d'une entité apparentée ne peut être communiquée qu'aux autorités responsables de l'évaluation, du recouvrement ou des amendes relatives à ces impôts. En conséquence, les nouveaux accords sur « l'échange de renseignements » ne contiennent pas de dispositions permettant un échange avec d'autres autorités répressives ou les autorités judiciaires sur certaines questions hautement prioritaires dont la corruption.

sont tenus de fournir les renseignements sur demande du ministère des Finances ou des contrôleurs des impôts. ».

²⁵ L'article 5 du Code de procédure fiscale impose le respect du caractère confidentiel des renseignements fiscaux. Selon cette disposition, « [...] les professionnels énumérés ne communiquent pas de renseignements relatifs aux affaires, opérations, position des comptes, situation de fortune et nature de l'activité professionnelle des contribuables et des parties liées et ne les utilisent pas pour leur compte personnel ou celui de tiers. Les professionnels énumérés sont également regroupés en quatre catégories dans le même article :

« [...] agents publics associés au traitement et aux vérifications fiscaux,

- 1- agents publics travaillant pour les tribunaux fiscaux, les tribunaux administratifs régionaux et le Conseil d'État,
- 2- personnes prenant part à commissions formées dans le cadre de la législation fiscale,
- 3- experts participant aux traitements fiscaux.

Ces règles pèsent sur les professionnels énumérés, même après qu'ils ont abandonné leur profession. Ces renseignements doivent être communiqués sur demande aux tribunaux ou signalés d'office à des derniers en cas de détection d'un délit. »

²⁶ En vertu de l'article 279 du Code pénal turc, les agents des impôts, comme tous les autres agents publics, sont légalement tenus de signaler les faits aux autorités judiciaires. Tout agent omettant de signaler un délit découvert dans le cadre de l'exercice de ses fonctions est passible des sanctions prévues par le Code pénal.

²⁷ Le texte de l'article 367 du Code de procédure fiscale est reproduit en annexe.

74. L'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE vise l'échange de renseignements entre États contractants. Le commentaire du nouvel article 26(2) permet aux États contractants, s'ils le désirent, d'« autoriser le partage de renseignements fiscaux par les autorités fiscales avec d'autres organismes chargés de l'application de la loi et autorités judiciaires, sur certaines questions hautement prioritaires (par exemple [...] la corruption) [...] les renseignements reçus par un État contractant peuvent être utilisés à d'autres fins lorsque cette possibilité résulte des lois des deux États et lorsque l'autorité compétente de l'État qui fournit les renseignements autorise cette utilisation. »²⁸. La Turquie pourrait inclure cette clause dans ses futures conventions fiscales bilatérales, en fonction du pays avec lequel elle négocie.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités turques d'envisager l'inclusion du commentaire du nouvel article 26(2) du Modèle de convention fiscale de l'OCDE dans ses conventions fiscales actuelles et futures.

7. Comptables et vérificateurs aux comptes

75. L'article 8 de la Convention prévoit que, dans le cadre de ses lois et règlements concernant la tenue de livres et états comptables, la publication d'informations sur les états financiers et les normes de comptabilité et de vérification des comptes, chaque Partie interdit l'établissement de comptes ou d'états financiers et comptables falsifiés ou frauduleux dans le but de corrompre un agent public étranger ou de dissimuler cette corruption. La Convention exige aussi de chaque Partie qu'elle prévoise des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de telles omissions et falsifications²⁹.

(a) Comptabilité et vérification des comptes dans le secteur privé

76. L'Union des comptables agréés et des comptables agréés assermentés de Turquie (TÜRMOB) est l'association officielle de la profession et regroupe toutes les chambres de comptables indépendants, comptables agréés et comptables agréés assermentés³⁰.

(i) Sensibilisation et formation

77. La TÜRMOB dispose de ses propres centres de formation et organise régulièrement des sessions de formation consacrées notamment aux normes de comptabilité et à la détection de la corruption. L'Agence de réglementation et de surveillance bancaires organise régulièrement des sessions de formation à l'intention des vérificateurs aux comptes des banques et a publié des lignes directrices en matière

²⁸ Pour une explication de l'article 26, voir OCDE, « Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune », OCDE, Paris : http://www.oecd.org/document/34/0,3343,fr_2649_33747_33614242_1_1_1_1,00.html et OCDE (2004), OCDE, 2004, « Modifications au Modèle de convention fiscale », OCDE, Paris : <http://www.oecd.org/dataoecd/28/4/33614065.pdf>

²⁹ En 2006, le Groupe de direction sur le gouvernement d'entreprise de l'OCDE a évalué le régime de gouvernement d'entreprise en Turquie à l'aide d'une méthodologie à l'état de projet. L'évaluation — qui revêt la forme d'une étude pilote — examine dans quelle mesure les Principes de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise (« Principes de l'OCDE») sont mis en oeuvre en Turquie. Pour plus de détails sur l'étude pilote, voir : <http://www.oecd.org/dataoecd/58/13/37776626.pdf>.

³⁰ L'Union est la seule autorité habilitée à délivrer des licences professionnelles. Elle participe aussi directement à l'élaboration de normes professionnelles.

d'identification des opérations suspectes afin d'accroître la sensibilisation des banquiers au blanchiment de capitaux et à la corruption transnationale.

(ii) *Normes de comptabilité et de vérification des comptes*

78. Comme indiqué pendant la Phase 1, les normes comptables turques s'appuient sur plusieurs sources juridiques différentes. La condition fondamentale requérant des entreprises qu'elles tiennent leurs comptes découle du Code du commerce turc dont la dernière révision remonte à 1956. Le chapitre V du livre I prévoit un niveau minimum de tenue des comptes. En 1994, le ministère des Finances a introduit un plan comptable uniforme destiné à réglementer les concepts et principes comptables de base et à servir à la préparation des états financiers. L'objectif de ce plan est d'offrir une image sincère et fidèle des activités et résultats des entreprises. Le Code de procédure fiscale turc constitue, pour sa part, une référence pour définir les règles et les conditions générales auxquelles doivent se soumettre les entreprises pour l'enregistrement des informations financières, et notamment les sanctions prévues en cas de manquement à l'obligation d'enregistrement en bonne et due forme de ces informations. Toutes les entreprises sont soumises aux principes comptables turcs exposés dans le plan comptable uniforme, ainsi qu'aux dispositions juridiques du Code fiscal relatives à la comptabilité³¹.

79. En particulier, les règles comptables générales et leur application s'inspirent du Communiqué général n° 1 sur l'application du système comptable promulgué au Journal officiel n° 21447 du 26 décembre 1992, concernant les principes comptables de base et les orientations comptables, les états financiers et les modalités d'enregistrement des opérations. En vertu de l'article 172 du Code de procédure fiscale, les entreprises doivent tenir des livres et des états comptables. L'article 221 du Code de procédure fiscale précise la durée pendant laquelle ces livres et états doivent être conservés. Un livre journal, un livre d'inventaire et les opérations doivent être enregistrés dans un certain délai conformément aux articles 215 à 219 du Code.

80. L'autorité de réglementation et de contrôle des entreprises opérant dans le cadre du marché des valeurs mobilières est le Conseil des marchés financiers³². Ce Conseil a compétence pour édicter des normes comptables pour toutes les entreprises soumises à son autorité³³. Le secteur bancaire de Turquie s'inspire des normes comptables publiées par l'Agence de réglementation et de surveillance bancaires.

81. Le Conseil des normes comptables turques a commencé ses activités en 2002. Il est chargé de traduire les Normes internationales d'information financière (IFRS) en turc et de les publier sous forme de normes comptables turques. Il a finalisé un ensemble complet de normes et a publié toutes ces normes sauf deux, mais lesdites normes n'ont encore été adoptées par aucune autorité. Pendant la mission sur place, des agents publics turcs ont mentionné une proposition de centralisation du processus de définition de normes comptables à usage général au sein du Conseil des normes comptables turques. La proposition (sous forme d'un amendement du Code du commerce turc) prévoit que toutes les sociétés (détenues ou non par le

³¹ Toutefois, les entreprises individuelles sont uniquement tenues de se conformer aux « Concepts comptables de base », composante élémentaire du Plan comptable.

³² En vertu du droit turc, les sociétés par actions comptant au moins 250 actionnaires, ainsi que les sociétés ayant procédé à une émission publique d'actions, sont considérées comme une société faisant appel à l'épargne publique. De plus, les fonds communs de placement, les fonds d'investissement et les intermédiaires du marché financier sont soumis aux exigences du Conseil des marchés financiers.

³³ Ces normes sont désormais répertoriées dans la « Déclaration officielle sur les normes comptables du marché financier, 'Série XI', n° 25 » publiée le 15 novembre 2003 (et basée sur les Normes internationales d'information financière) et la « Déclaration officielle sur les normes du marché financier, 'Série X, n° 22' publiée le 12 juin 2006 ».

public) respecteront les normes d'information comptable et financière fixées par le Conseil³⁴. Au moment de la mission sur place, cependant, la réforme législative n'avait pas encore été adoptée.

82. Les normes de vérification comptable applicables aux sociétés cotées et aux entités ne faisant pas appel à l'épargne publique sont fixées par le Conseil des marchés financiers de Turquie³⁵.

(iii) *Vérification des comptes et contrôle internes*

83. L'Association des industriels et gens d'affaires turcs (TUSIAD) signale qu'au cours des dernières décennies, la question de l'éthique commerciale a pris de l'importance dans les milieux d'affaires turcs. La TUSIAD explique également que les entreprises turques ont pris davantage conscience des risques de corruption et s'adaptent à la situation en élaborant notamment des codes de conduite. La TUSIAD essaie d'encourager les progrès dans ce domaine par des discussions et une campagne de sensibilisation à l'éthique commerciale.

84. En Turquie, les banques³⁶, les entreprises opérant dans le cadre des marchés financiers et les institutions financières assumant le rôle d'intermédiaires³⁷ sont tenues d'adopter des systèmes de contrôle interne. En outre, l'Association des banques de Turquie signale que, conformément à la Loi sur l'assurance n° 5684, les compagnies d'assurance doivent se doter d'un système de contrôle interne. Toutefois, aucune disposition ne requiert l'adoption de procédures de contrôle interne par les autres institutions ou entreprises financières. Le chapitre IV du livre II du Code du commerce turc prévoit que les sociétés par actions doivent charger au moins un vérificateur aux comptes de contrôler leurs opérations et leurs comptes et de certifier qu'ils sont conformes au droit et à leurs statuts³⁸.

85. Le Code du commerce turc impose certains devoirs et conditions aux administrateurs d'une entreprise et les tient pour responsables en cas de défaillance ou de fausse déclaration. En vertu du Code, les administrateurs sont tenus de procéder aux vérifications d'usage, ainsi que de faire preuve de vigilance, de prévoyance et de bonne foi. Ils sont solidairement responsables, au regard de la loi, en cas de versement erroné de dividendes, de dividendes fictifs ou de tenue des comptes non conforme à la loi. Les nouveaux membres d'un conseil d'administration doivent informer le vérificateur aux comptes des irrégularités commises par leurs prédécesseurs ou, dans le cas contraire, en partager la responsabilité³⁹.

³⁴ Le Conseil des normes comptables turques sera le seul organisme responsable de l'élaboration de normes comptables nationales à usage général. Il est prévu que ces normes seront compatibles avec les IFRS.

³⁵ Les ministères concernés ont élaboré les normes comptables applicables aux entités à but non lucratif, tandis que le Cabinet élabore les normes comptables applicables aux organismes gouvernementaux.

³⁶ La Loi bancaire n° 5411 exige des banques qu'elles établissent et exploitent des systèmes adéquats et efficaces de contrôle interne, de gestion des risques et d'audit interne correspondant à l'étendue et à la structure de leurs activités, susceptibles de s'adapter à l'évolution des conditions et couvrant toutes les succursales et filiales reprises dans les données consolidées afin de pouvoir surveiller et contrôler les risques auxquels celles-ci sont confrontées.

³⁷ En vertu du communiqué « Série V n° 68 » du Conseil des marchés financiers, les institutions intermédiaires sont tenues de se doter d'un système d'audit interne.

³⁸ Le conseil d'administration nomme les contrôleurs légaux des comptes des cotées .

³⁹ Le Code du commerce turc ne contient aucune disposition imposant aux sociétés de se doter d'un comité d'audit ou précisant le nombre minimum de membres indépendants siégeant dans ce comité.

(iv) *Indépendance des vérificateurs aux comptes*

86. La Turquie a adopté une Loi sur l'indépendance des professionnels de la comptabilité (Loi n° 3568/89) qui s'applique aux comptables et aux vérificateurs aux comptes. L'exercice de la fonction de vérificateur aux comptes n'est subordonné à aucune condition formelle d'agrément, de qualification ou de formation, à moins qu'un individu ne désire servir de vérificateur aux comptes externes d'une entreprise, banque ou compagnie d'assurance détenue par le public.

87. Le Conseil des marchés financiers oblige les entreprises détenues par le public n'étant ni une banque, ni une compagnie d'assurance, ni un autre participant aux marchés financiers placé sous la tutelle du conseil (tels que les courtiers en valeurs mobilières et les fonds communs de placement) à préparer et publier des états financiers ayant été contrôlés par des vérificateurs externes agréés par lui et répondant à certains critères d'indépendance⁴⁰. Les cabinets d'audit indépendants opérant sur les marchés financiers sont régis par les « Déclarations officielles sur les normes d'audit indépendant sur les marchés financiers » du 12 juin 2006, n° 2196, Série X, n° 22.

88. L'agence de réglementation et de surveillance bancaires établit les principes et procédures en matière d'indépendance des vérificateurs aux comptes en énonçant des dispositions plus détaillées pour les banques. Selon ces principes, outre leurs comptes annuels, les banques et établissements financiers spécialisés doivent aussi faire vérifier leurs comptes trimestriels par des cabinets d'audit indépendants.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités turques de poursuivre et d'accentuer leurs efforts vis-à-vis des entreprises, y compris les PME, opérant au niveau international et de les encourager à élaborer et adopter des mécanismes de contrôle interne, notamment en se dotant de comités d'éthique et de systèmes d'alerte à l'usage des salariés, ainsi que de codes de conduite abordant spécifiquement la question de la corruption transnationale.

(v) *Vérification externe des comptes*

89. Les entreprises cotées à la l'İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB – Bourse d'Istanbul) doivent se soumettre annuellement ou semestriellement à une vérification externe de leurs comptes — quels que soient leur taille ou leur secteur d'activité — et les informations recueillies à ce titre doivent être transmises au Conseil des marchés financiers et à l'İMKB . Les autres sociétés détenues par le public et les institutions opérant sur le marché des capitaux sont également soumises à une vérification externe des comptes. Les vérifications comptables s'appuient sur les recommandations du Conseil des marchés financiers et sur les états financiers et doivent être présentées conformément aux normes comptables turques⁴¹.

90. Par ailleurs, les sociétés non cotées en bourse, ainsi que les entreprises appartenant à l'État, ne sont pas tenues de se soumettre à une vérification externe de leurs comptes, quels que soient leur taille et leur secteur d'activité. Les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que cette règle pourrait soustraire à l'obligation d'une vérification des comptes un certain nombre de grosses entreprises privées

⁴⁰ « Gouvernement d'entreprise en Turquie: Une étude pilote », OCDE, 2006, annexes, p. 84.

⁴¹ En avril 2007, on comptait 603 sociétés cotées, 104 sociétés intermédiaires, 17 sociétés de gestion de portefeuille et 11 sociétés privées de gestion de pensions soumises à l'obligation de vérification externe des comptes.

opérant au niveau international, y compris dans des secteurs comportant un risque élevé de sollicitation de pots-de-vin (comme la construction et l'énergie). La TUSIAD souscrit à l'opinion des examinateurs principaux selon laquelle il est indispensable d'élargir les catégories d'entreprises soumises à l'obligation d'une vérification externe des comptes.

Commentaire

Les vérifications effectuées par les comptables et les cabinets d'audit jouant un rôle important dans la détection de l'infraction de corruption transnationale et entrant dans la logique des articles V.B.(i) et (ii) de la Recommandation de 1997 sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales, les examinateurs principaux recommandent aux autorités turques d'élargir les catégories d'entreprises soumises à l'obligation d'une vérification des comptes externe et indépendante afin d'englober certaines sociétés non cotées en bourse mais opérant au niveau international.

(vi) Obligation de signaler les faits de corruption transnationale

91. L'article 43 de la Loi sur l'indépendance des professionnels de la comptabilité interdit aux intéressés et à leurs collaborateurs de divulguer des informations obtenues dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant, en vertu de cette disposition, les informations relatives à des infractions doivent être divulguées aux autorités compétentes (à savoir les autorités répressives). De plus, la Loi prévoit une exception aux règles de confidentialité au titre des enquêtes ou des interrogatoires menés par les autorités judiciaires ou fiscales⁴². Lors de la réunion préliminaire tenue avant l'examen au sein du Groupe de travail, les autorités turques ont attiré l'attention des examinateurs principaux sur une lettre adressée par le ministre des Finances à l'Union des comptables agréés et des comptables agréés assermentés de Turquie (TÜRMOB), lettre qui rappelle aux vérificateurs aux comptes leur obligation de signalement des infractions de corruption transnationale à l'administration fiscale et aux procureurs.

92. L'article 33 de la Loi sur les banques déclare que les cabinets d'audit indépendants sont responsables des dommages qu'ils peuvent causer à des tiers du fait des activités qu'ils exercent en vertu de cette même loi. Si, dans le cadre de ses vérifications, un cabinet d'audit indépendant détecte un problème pouvant mettre en danger l'existence de la banque ou une preuve démontrant que la direction a gravement violé la Loi ou les statuts de la banque, il notifie rapidement l'Agence de réglementation et de surveillance bancaires qui prévient alors le Bureau du procureur principal⁴³. La notification envoyée par le

⁴² Le règlement du 3 mars 1990 soumet les professionnels de la comptabilité à des obligations de signalement supplémentaires :

« Les membres de la profession proposent à leurs clients de corriger les fraudes et les erreurs qu'ils ont découvertes dans le cadre de l'exercice consciencieux de leurs fonctions. Si, en dépit de ces propositions, les fraudes et erreurs ne sont pas corrigées, le comptable concerné doit informer l'autorité compétente — en émettant un avis défavorable — conformément à l'article 59, paragraphe c. du règlement. Il est obligatoire d'informer l'autorité compétente au sein du tribunal judiciaire de tout délit requérant un signalement. ».

⁴³ L'article 162 de la Loi bancaire n° 5411 déclare que : « Le déclenchement de l'enquête et des poursuites pour les infractions mentionnées dans la présente loi est subordonné à l'envoi par l'Agence [l'Agence de réglementation et de surveillance bancaires] d'une demande écrite [...] au Bureau du procureur principal. [...] ».

cabinet d'audit indépendant à l'Agence de réglementation et de surveillance bancaires n'est pas interprétée comme une violation du secret professionnel ou des principes et accords de confidentialité⁴⁴.

93. L'article 7 du « Communiqué relatif aux normes de vérification indépendante des comptes sur les marchés financiers » fixe les obligations de signalement pesant sur les vérificateurs aux comptes. Toute irrégularité intentionnelle et matérielle portée à l'attention du vérificateur aux comptes doit être signalée « sans retard » à la haute direction. Si le vérificateur aux comptes soupçonne des membres de la haute direction d'avoir pris part à l'irrégularité, il doit signaler l'affaire au comité chargé de contrôler le conseil d'administration. Si le vérificateur aux comptes pense que son rapport ne provoquera aucune action corrective ou que les membres du comité chargé de contrôler le conseil d'administration sont eux-mêmes complices de l'irrégularité, il doit immédiatement prévenir le Conseil des marchés financiers et — si la société est soumise à une réglementation spéciale — toute autre autorité appropriée⁴⁵.

(b) Comptabilité et vérification des comptes dans le secteur public

94. La Cour des comptes turque contrôle les organismes financés par le budget ordinaire, les institutions relevant de budgets annexes (universités, ponts et chaussées, etc.), les organismes de services relevant de comptes d'affectation spéciale (eaux et forêts, hôpitaux publics, etc.) et d'autres institutions émergeant au budget de l'État comme l'opéra et la troupe de ballet nationaux. La Cour des comptes ne contrôle pas les organismes impliqués dans le crédit à l'exportation, les marchés publics, la privatisation, l'aide publique au développement et les entreprises contrôlées par l'État. Un projet de loi envisageant la réorganisation de la Cour a été déposé au parlement. Il prévoit notamment d'inclure les entreprises contrôlées par l'État dans le mandat de la Cour⁴⁶.

Commentaire

Afin d'améliorer la détection des pots-de-vin dans les livres et états des entreprises publiques ou gérées publiquement, les examinateurs principaux recommandent aux autorités turques d'élargir la liste des organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes. Les examinateurs principaux recommandent en outre que la Cour des comptes soit dotée du pouvoir de vérifier les comptes des entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci, notamment lorsque ces entreprises ne sont soumises à aucune obligation d'audit externe.

⁴⁴ L'article 43 du « Règlement du 1^{er} novembre 2006 sur l'autorisation et les activités des organismes procédant à des audits indépendants dans les banques » exige aussi des vérificateurs aux comptes qu'ils informent le responsable en chef de la mission d'audit (à charge pour celui-ci de prévenir ensuite l'Agence de réglementation et de surveillance bancaires) dès qu'ils « obtiennent des informations ou nourrissent des soupçons, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, concernant une fraude ».

⁴⁵ En vertu de l'article 24(2) de la Loi sur les marchés de capitaux, le Conseil des marchés financiers transmet les rapports signalant une irrégularité aux autorités répressives.

⁴⁶ La Turquie indique que les normes comptables INTOSAI seront également employées par la Cour des comptes lors de ses futurs audits.

8. Signalement des faits de blanchiment de capitaux⁴⁷

(a) Déclaration des opérations suspectes

95. Un système efficace de détection et de prévention du blanchiment de capitaux permet parfois de découvrir des infractions principales sous-jacentes comme la corruption transnationale. Le blanchiment de capitaux est une infraction autonome en Turquie depuis 1996. L'article 282 du Code pénal turc — qui définit la nouvelle infraction de blanchiment de capitaux — est entré en vigueur le 1^{er} juin 2005. Cette disposition a mis fin à l'approche antérieure reposant sur des listes répertoriant un seuil minimum pour chaque infraction principale. Tous les délits passibles d'une peine minimale d'un an d'emprisonnement constituent désormais des infractions principales sous l'angle du blanchiment de capitaux. En conséquence, les infractions de corruption nationale et de corruption transnationale sont des infractions principales dans ce contexte. La nouvelle Loi antiblanchiment n° 5549 est entrée en vigueur le 18 octobre 2006. Elle confère une base juridique à certaines mesures uniquement fondées jusque-là sur une réglementation et contient aussi de nouvelles dispositions élargies conçues pour renforcer les exigences en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux⁴⁸.

96. Le paragraphe 1 de l'article 4 de la Loi n° 5549/06 énonce l'obligation de déclarer les opérations suspectes à la MASAK (la CRF turque). Cette disposition exige des entités déclarantes qu'elles transmettent à la MASAK tout renseignement, soupçon ou motif raisonnable de soupçonner que les avoirs faisant l'objet de l'opération effectuée (ou tentée) en leur sein (ou par leur intermédiaire) ont été acquis ou utilisés de manière illégale.

97. L'article 14 du Règlement d'application de la Loi n° 4208 (RRIL 4208) établit la procédure de déclaration des opérations suspectes à la MASAK. Les entités déclarantes doivent contacter la MASAK dans un délai de 10 jours à compter de la date de l'opération suspecte. Le RRIL 4208 répertorie 23 types d'entités déclarantes dont les banques, les organismes de prêt, les intermédiaires du marché financier, les sociétés d'investissement, les bureaux de change et les notaires. Le RRIL 4208 ne met pas d'obligation de déclaration des opérations suspectes à la charge des comptables et des avocats. Toutefois, à l'issue de la mission sur place, les autorités turques ont indiqué qu'en vertu de la Loi n° 5549, un projet de Règlement sur les mesures relatives à la prévention du blanchiment des produits du crime et du financement du terrorisme a été rédigé par la MASAK. En vertu de ce texte, les institutions financières autres que les banques, ainsi que les entreprises non financières et les membres des professions libérales (y compris les avocats et les comptables), seront soumis à l'obligation de déclaration des opérations suspectes. Au moment de la mission sur place, la Turquie était en train de revoir le projet de Règlement en fonction des commentaires reçus. À l'issue de la mission, le 3 octobre 2007, le projet de Règlement a été soumis au Bureau du Premier ministre afin que celui-ci fasse promulguer le décret pertinent en Conseil des ministres.

Commentaire

⁴⁷ En septembre 2006, la législation turque de lutte contre le blanchiment de capitaux a été évaluée par le Groupe d'action financière de l'OCDE (GAFI). Le troisième rapport d'évaluation mutuelle sur la Turquie a été approuvé par le GAFI en février 2007 et peut être consulté (en anglais uniquement) à l'adresse : <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/14/7/38341173.pdf>.

⁴⁸ La Loi n° 5549/06 couvre des sujets incluant l'identification des clients ; la déclaration des opérations suspectes ; la divulgation aux douanes ; la formation ainsi que les systèmes de contrôle interne et de gestion des risques requis chez les entités concernées ; les devoirs et les pouvoirs de la MASAK ; le rôle du bureau de coordination ; la fourniture d'informations au registre de la MASAK ; la vérification de la conformité aux obligations prévues par la Loi antiblanchiment ; la protection des auteurs des déclarations d'opération suspecte ; la protection de l'information ; l'échange international de renseignements ; la saisie de documents ; et les sanctions.

Les examinateurs principaux se félicitent d'apprendre que la MASAK a soumis un Règlement sur les mesures relatives à la prévention du blanchiment des produits du crime et du financement du terrorisme au Bureau du Premier ministre, à charge pour celui-ci de promulguer le décret pertinent en Conseil des Ministres (ce texte impose aux comptables et aux avocats des obligations de déclaration des opérations suspectes); ils recommandent la promulgation du décret concerné dès que possible.

(b) Typologies, lignes directrices et informations en retour

98. La MASAK a publié des communiqués ayant valeur d'instructions réglementaires devant être observées par les entités déclarantes dans les domaines spécifiques qu'elles couvrent. Deux communiqués de ce type ont été publiés en 1997 et deux en 2002⁴⁹. Des conseils à caractère facultatif ont été publiés depuis 2003 dont les Conseils relatifs aux activités de lutte contre le blanchiment de capitaux et aux responsabilités des banques (publiées par la MASAK et l'Association des banques turques en décembre 2003), les Conseils relatifs à l'importance de la lutte contre le blanchiment des produits du crime et le financement du terrorisme et de sa mise en œuvre dans le système bancaire (publiées par l'Association des banques turques en coopération avec la MASAK en septembre 2005) et les Lignes directrices sur les opérations suspectes (publiées par la MASAK en juillet 2006)⁵⁰. Aucune de ces typologies ne mentionne spécifiquement la corruption transnationale.

99. La MASAK a aussi publié deux communiqués (les Communiqués généraux 2 et 4) identifiant 20 typologies d'opérations suspectes. La première est décrite en ces termes : « En présence d'une attitude reflétant une réticence à communiquer les informations requises de chaque donneur d'ordre pendant la réalisation d'une opération ; en cas de difficultés au moment de l'acquisition des renseignements d'identité ; en cas de communication de renseignements faux ou incomplets ; en cas de communication de documents soupçonnés d'être des faux ; en cas de communication d'informations trompeuses sur la situation financière du donneur d'ordre ; en cas de non-conformité d'une opération à l'objet déclaré. »⁵¹. La MASAK n'a pas précisé si l'une quelconque de ses typologies désigne la corruption d'agent public étranger comme une infraction principale sous l'angle du blanchiment de capitaux.

100. La MASAK dispense des programmes d'éducation aux entreprises et professions soumises aux obligations antiblanchiment, notamment le secteur financier. Des programmes spéciaux ont été élaborés pour l'Istanbul Altin Borsasi (Bourse de l'or d'Istanbul) et l'İMKB ; ils mettent l'accent sur les activités de ces organismes en tant qu'institutions financières et de banques opérant dans des zones franches.

⁴⁹ Deux de ces communiqués visent la déclaration des opérations suspectes : l'un porte sur l'identification du client et l'autre sur l'identification du client, les contrôles internes et les programmes de formation destinés aux entités déclarantes.

⁵⁰ En septembre 2006, la MASAK a publié « *The Guidance for Suspicious Transaction Reports* » qui contient des lignes directrices destinées au secteur des entreprises et professions non financières désignées (EPFND). Cet ouvrage contient des informations sur les méthodes de blanchiment de capitaux et les responsabilités des parties soumises à l'obligation. Il contient aussi des informations sur les opérations suspectes liées à divers secteurs dont les bureaux de change, les organismes de prêt, les bureaux de poste, les sociétés de livraison de courrier et de colis et les agents immobiliers.

⁵¹ Groupe d'action financière, « *Third Mutual Evaluation Report, Anti-money Laundering and Combating The Financing of Terrorism* », Turquie, 23 février 2007, page 62.

Cependant, aucune de ces initiatives en matière de formation ne comprend un module consacré à la corruption transnationale⁵².

101. À l'issue de la mission sur place, les autorités turques ont expliqué que la MASAK fournit actuellement de l'information en retour sur les DOS transmises par les banques. De plus, le projet de Règlement sur les mesures relatives à la prévention du blanchiment des produits du crime et du financement du terrorisme exige de la MASAK qu'elle fournisse de l'information en retour sur les DOS transmises par les entités déclarantes et qu'elle publie des lignes directrices y compris des études de cas, des typologies et des descriptions des tendances en matière de blanchiment de capitaux. Enfin, à la suite du « Projet de renforcement des capacités en matière de lutte contre le blanchiment » mené dans le cadre du programme de pré-adhésion de la Turquie à l'Union européenne en 2002, les DOS seront reçues par courrier électronique et la MASAK communiquera régulièrement de l'information en retour aux entités déclarantes.

102. La MASAK fournit des statistiques générales sur les DOS dans son rapport annuel (rédigé en turc et en anglais) accessible au public. Ces statistiques incluent les informations suivantes pour l'année pertinente : (i) nombre et sources des DOS ; (ii) nombre et sources des dénonciations ; (iii) nombre de dossiers ouverts sur la base de DOS et de dénonciations et nombre de rapports associés aux dossiers ouverts ; (iv) répartition des infractions de blanchiment de capitaux selon les infractions principales ; (v) montant des produits du crime réputés blanchis sur la base des évaluations et des examens ; et (vi) nombre d'affaires déférées au tribunal de première instance, résultats des procédures engagées devant le tribunal de première instance et nombre et issue des appels interjetés contre les décisions du tribunal de première instance.

Commentaire

Les examinateurs principaux se félicitent d'apprendre que la MASAK a publié des communiqués visant à identifier des typologies d'opérations suspectes et préparé un projet de règlement imposant la communication d'informations en retour aux entités envoyant des DOS et exigeant la publication de divers formes de conseils et lignes directrices ; ils recommandent la promulgation de ce règlement dès que possible. De plus, les examinateurs principaux pensent que la Turquie a toujours besoin de prendre des mesures pour accroître l'efficacité du système de déclaration des faits de blanchiment de capitaux en donnant des conseils spécifiques aux entités déclarantes concernant la corruption transnationale, y compris des typologies actualisées de blanchiment de capitaux dans lesquelles l'infraction principale est la corruption transnationale.

(c) Mise en application des obligations de déclaration⁵³

103. Établie en 1997, la MASAK — la cellule de renseignements financiers (CRF) turque — est un organisme administratif rattaché au ministère des Finances. La MASAK collecte des données, reçoit des déclarations d'opération suspecte et enfin analyse et évalue ces dernières dans le cadre de la prévention du blanchiment des produits du crime et du financement du terrorisme. Elle mène et coordonne des enquêtes préliminaires dans les affaires de blanchiment de capitaux. La MASAK réunit et étudie aussi des statistiques et autres informations liées au blanchiment de capitaux et constitue le principal organisme

⁵² Groupe d'action financière, « Third Mutual Evaluation Report, Anti-money Laundering and Combating The Financing of Terrorism », Turquie, 23 février 2007, page 27.

⁵³ Voir aussi la sous-section C.4.(b) : « Application de l'infraction de blanchiment de capitaux ».

responsable de l'adoption de mesures de prévention du blanchiment de capitaux, tant au niveau national qu'international⁵⁴.

104. La MASAK n'a reçu aucune déclaration d'opération suspecte liée à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers et émanant d'une entité déclarante⁵⁵. Les informations statistiques indiquent que 2 475 déclarations d'opération suspecte (DOS) ont été reçues sur neuf ans, de 1997 à 2006, dont 1 140 pour la seule année 2006, ce qui représente une augmentation de 224 % par rapport à 2005⁵⁶. De février 1997 à septembre 2006, la MASAK a aussi reçu 900 DOS des autorités publiques dont le ministère des Finances, le sous-secrétariat d'État aux douanes et la Direction générale de la sûreté. À l'issue de la mission sur place, les autorités turques ont expliqué que la multiplication des DOS en 2006 était due au « régime de protection » prévu dans la Loi n° 5549⁵⁷, ainsi qu'aux séminaires de sensibilisation et aux sessions de formation organisés au profit des entités déclarantes. De plus, le nombre de DOS au cours des 10 premiers mois de 2007 a augmenté de 186 % par rapport à la même période en 2006. Néanmoins, l'impression générale des examinateurs principaux est que le nombre de DOS reçues par la MASAK est faible par rapport à la taille et à la nature du secteur financier turc.

Commentaire

Les examinateurs principaux notent que le nombre de DOS envoyées à la MASAK par les entités déclarantes a considérablement augmenté depuis 2005, mais considèrent que ce nombre est encore trop faible par rapport à la taille et à la nature du secteur financier turc. Ils recommandent par conséquent aux autorités turques d'analyser les raisons du nombre peu élevé des DOS reçues par la MASAK, en vue d'accroître l'efficacité du système de signalement des faits de blanchiment de capitaux afin de détecter et de prévenir l'infraction de corruption d'agent public étranger.

(d) Sanctions en cas de non-déclaration

105. Les sanctions en cas de non-respect des obligations antiblanchiment sont énoncées aux articles 13 et 14 de la Loi n° 5549/06. En vertu de l'article 13, les violations des obligations relatives à l'identification du client et à l'envoi de DOS, à la formation, aux systèmes de contrôle interne et de gestion des risques et autres mesures et à l'envoi de rapports périodiques sont passibles d'une amende administrative de 5 000 TRY (approximativement 2 710 EUR) qui peut être doublée lorsque la violation a été commise par

⁵⁴ En 2006, la dotation budgétaire de la MASAK s'élevait à 3 508 400 TRY (soit environ 1 971 275.69 EUR) et son personnel comptait 138 agents.

⁵⁵ De 1997 à 2007, la MASAK a reçu quatre déclarations liées à l'infraction de corruption nationale, mais aucune n'était liée au blanchiment de capitaux.

⁵⁶ Durant la mission sur place, un représentant d'une grande banque turque a attribué l'augmentation sensible du nombre de DOS en 2006 à quatre raisons principales : une plus grande sensibilisation à la déclaration par les parties assujetties à cette obligation ; le remplacement de l'ancienne approche reposant sur des listes par une approche fondée sur un seuil minimum en ce qui concerne la définition des infractions principales ; la garantie offerte par la nouvelle loi aux personnes déclarant une opération suspecte ; et la mise au point de nouveaux logiciels permettant aux parties assujetties à l'obligation de procéder au traitement automatisé des DOS.

⁵⁷ Le « régime de protection » a été introduit par la Loi n° 5549 dont l'article 10 prévoit que « les personnes physiques et morales remplissant leurs obligations au titre de la présente loi ne peuvent pas voir leur responsabilité civile ou pénale mise en cause. Les informations relatives aux personnes envoyant des déclarations d'opération suspecte ne peuvent pas être communiquées à des tiers, des institutions et des organisations autres que les tribunaux. Les tribunaux prennent les mesures requises pour préserver l'anonymat des intéressés et assurer leur sécurité. ».

une banque, une société financière, une société d'affacturage, un bailleur de fonds, une entreprise de crédit-bail et de location financière, une compagnie d'assurance ou de réassurance, un fonds de retraite, une institution du marché de capitaux ou un bureau de change. L'article 14 de la Loi n° 5549/06 déclare qu'une peine d'emprisonnement comprise entre un et trois ans et une amende judiciaire n'excédant pas 5 000 jours peuvent être imposés pour : indication au client qu'il fait l'objet d'une DOS ; violation de l'obligation d'envoyer des informations, documents et enregistrements demandés par la MASAK ou des inspecteurs ; et violation de l'obligation tenir des registres⁵⁸.

106. Entre novembre 2005 et septembre 2006, l'Agence de réglementation et de surveillance bancaires a envoyé à la MASAK 14 rapports faisant état de la découverte de violations à la législation sur le blanchiment de capitaux. Sur ces 14 rapports, 2 — concernant des violations des dispositions relatives à l'obligation d'identification du client — ont été envoyés au procureur. Entre 2002 et 2005, le Conseil des marchés financiers a effectué 1 266 inspections d'organes surveillés. En 2002, 11 de ces inspections visaient les obligations en matière de prévention du blanchiment de capitaux ; en 2003, 14 ; en 2004, 19 ; et en 2005, 9. Ces inspections ont permis d'envoyer 8 dossiers au procureur⁵⁹.

C. ENQUÊTES, POURSUITES ET SANCTIONS EN CAS DE CORRUPTION TRANSNATIONALE OU D'INFRACTIONS CONNEXES

1. Enquêtes et poursuites en cas de corruption transnationale

(a) *Autorités répressives*

107. La Direction générale de la sûreté au sein du ministère de l'Intérieur est responsable de la lutte contre tous les crimes et délits en milieu urbain. Deux services spécialisés enquêtent sur les faits de corruption et d'infractions connexes : les infractions pénales commises par des groupes relevant de la criminalité organisée — y compris la corruption nationale et transnationale — sont de la compétence du Service de lutte contre la contrebande et la criminalité organisée (KOM) et de ses antennes provinciales. Les infractions pénales ne relevant pas de la criminalité organisée sont de la compétence du Service de l'ordre public de la police nationale et de ses antennes provinciales. La gendarmerie est compétente dans les zones ne relevant pas de la compétence de la police nationale, à savoir les territoires n'étant pas rattachés à une commune et les zones où la police nationale n'est pas organisée⁶⁰.

(i) *Sensibilisation, formation et ressources*

108. Le Service de lutte contre la contrebande et la criminalité organisée (KOM) dispose de 425 policiers dans son quartier général et de 4 270 autres répartis entre ses antennes provinciales. En tout, 4 695 hommes et femmes travaillent pour cet organisme à travers toute la Turquie. Le Service de l'ordre public emploie 80 % des membres de la police nationale travaillant dans les provinces. Le Service de lutte

⁵⁸ Groupe d'action financière, « Third Mutual Evaluation Report, Anti-money Laundering and Combating The Financing of Terrorism », Turquie, 23 février 2007, page 102.

⁵⁹ Groupe d'action financière, « Third Mutual Evaluation Report, Anti-money Laundering and Combating The Financing of Terrorism », Turquie, 23 février 2007, page 103

⁶⁰ Dans le cadre de ses fonctions répressives, la gendarmerie rend compte au ministère de l'Intérieur, alors que dans le cadre de ses fonctions militaires elle relève de l'état-major général des armées.

contre la contrebande et la criminalité organisée au sein du commandement général de la gendarmerie et ses antennes locales disposent de quelque 800 agents spécialisés dans les enquêtes sur la criminalité organisée et notamment les infractions de corruption⁶¹.

109. Les policiers du KOM bénéficient d'un programme de formation permanente dispensé principalement par l'Académie internationale turque de lutte contre les stupéfiants et la criminalité organisée (TADOC). La corruption transnationale fait partie de divers programmes de formation organisés par la TADOC au profit des membres de toutes les autorités répressives impliquées dans les opérations de lutte contre la criminalité organisée. En 2005, la police nationale a aussi organisé diverses actions de formation pour sensibiliser davantage ses membres aux dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale turcs.

110. De plus, l'École de police au sein de la Direction générale de la sûreté jouit du statut d'université. Un cours sur les infractions de corruption et les délits financiers est dispensé depuis 2004 aux étudiants de quatrième année de la faculté des sciences de la sécurité de l'École de police. Des cours sur la corruption sont également dispensés dans le cadre des masters et des doctorats. Toutes ces actions de formation comprennent un élément de corruption transnationale. Le Centre de formation de la gendarmerie à Ankara dispense une formation régulière et propose des séminaires et des cours *ad hoc* de droit et de procédure pénaux aux gendarmes.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités turques d'assurer un niveau adéquat de formation régulière sur la corruption transnationale à tous les membres et nouvelles recrues des autorités répressives qui pourraient être amenés à détecter des cas de corruption d'agents publics étrangers et de ne pas réserver cette formation aux seuls membres participant aux opérations de lutte contre la criminalité organisée.

(ii) Coordination entre les organes chargés des enquêtes

111. Conformément aux règlements ministériels pertinents⁶², les enquêtes sur les actes de corruption transnationale sont de la compétence de diverses autorités répressives (dont le KOM et le Service de l'ordre public), selon que l'infraction a été commise ou pas par un groupe relevant de la criminalité organisée. Néanmoins, un membre de la police nationale a déclaré pendant la mission sur place que le KOM à Ankara enquête généralement sur les affaires compliquées de corruption transnationale, ainsi que sur toute autre affaire « présentant un aspect international », quel que soit par ailleurs son lien avec la criminalité organisée. Ce commentaire fait craindre aux examinateurs principaux que toute incertitude quant à la répartition des responsabilités entre le KOM et le Service de l'ordre public n'aboutisse à des enquêtes concurrentes de la part de ces deux autorités ou à une situation où l'une d'entre elles s'abstient d'enquêter sur une affaire de corruption transnationale en croyant (à tort) que l'autre s'en charge. Les préoccupations des examinateurs principaux ont été quelque peu apaisées par les explications des autorités turques selon lesquelles les informations de ce type sont normalement effectivement échangées entre le KOM et le Service de l'ordre public, dans la mesure où ces autorités relèvent toutes deux de la Direction générale de la sûreté qui dépend du ministère de l'Intérieur où elles partagent la même banque de données.

⁶¹ Questionnaire supplémentaire, page 14.

⁶² Règlements du ministère de l'Intérieur du 3 janvier 2007 (article 19) et du 27 mai 2002 (article 4) relatifs à la discipline et aux compétences du KOM et du Service de l'ordre public respectivement.

112. De plus, lors de la réunion préliminaire organisée avant l'examen au sein du Groupe de travail, les autorités turques ont déclaré que les enquêtes concurrentes sont impossibles puisque la police ne dispose pas du pouvoir de mener une enquête sauf sous le contrôle d'un procureur ou en cas d'urgence immédiate. La police est obligée de remettre au procureur toutes les informations qu'elle reçoit dans le cadre d'allégations. Dans la mesure où c'est le procureur compétent qui juge de la nécessité éventuelle de requérir l'assistance de la police, en choisissant le service de police qui lui paraît le plus approprié, tout risque de chevauchement des responsabilités est écarté. Les examinateurs principaux ont salué cette information, mais se sont déclarés préoccupés par le fait qu'elle ne coïncidait pas totalement avec les propos tenus pendant la mission sur place.

113. Les policiers interrogés pendant la mission sur place ont fait état d'une bonne coopération entre les autorités répressives turques. Le KOM coopère avec les autres autorités, particulièrement la MASAK, le Service de l'ordre public et les douanes. Des réunions mensuelles ont lieu tous les quinze jours entre le KOM et la gendarmerie pour évoquer la coopération générale et, si nécessaire, soulever également des problèmes spécifiques relatifs à des crimes graves.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent de suivre la question des enquêtes visant les actes de corruption transnationale en Turquie, y compris sous l'angle : (i) de la répartition des compétences entre le Service de lutte contre la contrebande et la criminalité organisée (KOM) et le Service de l'ordre public et (ii) du fait que la police ne dispose pas (à moins d'œuvrer dans le cadre d'une réaction à une situation immédiate et urgente) du pouvoir d'ouvrir une enquête, sauf sur demande d'un procureur et sous le contrôle de celui-ci.

(b) Les procureurs et le système judiciaire

(i) Structure générale des tribunaux et du ministère public

114. Le système judiciaire en Turquie se compose de la Cour constitutionnelle, de la Juridiction des conflits, des tribunaux généraux (dont la Cour de cassation qui fait office de juridiction de dernier ressort et divers tribunaux spéciaux et généraux de première instance compétents à la fois en matière civile et pénale), des tribunaux administratifs (dont le Conseil d'État faisant office de juridiction de dernier ressort, des tribunaux administratifs régionaux faisant office de juridiction de première et de deuxième instance, ainsi que des tribunaux administratifs et des tribunaux d'impôts de première instance) ainsi que des tribunaux militaires (dont une Cour de cassation militaire, des tribunaux militaires de première instance et un Haut tribunal militaire administratif).

115. En Turquie, chaque province ou district doté d'une organisation judiciaire dispose d'un Bureau du procureur principal. Chaque juridiction d'appel dispose d'un Bureau du procureur. De plus, la Cour de cassation dispose d'un Bureau du procureur. Des Bureaux de procureur spécialisés ont été établis conformément à l'article 250 du Code de procédure pénale afin de lancer des enquêtes et des poursuites sur des faits relevant de la criminalité organisée. Le ministère public à Ankara dispose d'une section spécialisée comprenant six procureurs chargés d'enquêter et de lancer des poursuites dans les affaires de corruption nationale et transnationale et aussi dans les affaires concernant des infractions économiques graves⁶³.

⁶³ Le Conseil supérieur de la magistrature (article 159 de la Constitution) nomme tous les juges et procureurs. Présidé par le ministre de la Justice, il comprend le sous-secrétaire d'État auprès du ministère de la Justice

(ii) *Sensibilité, formation et ressources*

116. Établie en 2003, l'Académie judiciaire assure la formation permanente des juges et procureurs. Entre 2005 et 2006, plusieurs programmes de formation ont été dispensés à l'ensemble des procureurs et juges concernant le nouveau Code pénal et un nouveau Code de procédure pénale. Ces activités couvrent aussi les dispositions sur l'infraction de corruption d'agent public étranger. L'Académie dispense aussi une formation régulière aux nouveaux juges sur les techniques d'enquête et les dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale turcs relatives aux infractions de corruption et de blanchiment de capitaux. Des séminaires et des présentations consacrés à la Convention seront inclus dans le programme annuel de formation au Code pénal en 2007. Des séminaires et des cours consacrés à la Convention ont également été organisés au Centre multilatéral de formation fiscale de l'OCDE établi à Ankara.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités turques de veiller à continuer à dispenser une formation intensive aux procureurs et aux juges sur la corruption transnationale.

(c) *Conduite des enquêtes*

117. Théoriquement, le système pénal turc est basé sur le principe des poursuites obligatoires⁶⁴. Toutefois, les procureurs ont la faculté de ne pas engager de poursuites si les circonstances de l'espèce imposent l'application des dispositions relatives au repentir réel qui lèvent la punition⁶⁵. Les procureurs supervisent l'enquête, la mise en examen et la poursuite dans tous les cas. La coordination entre la police et les procureurs est prévue par le Code de procédure pénale. Ce dernier confère aux procureurs de larges pouvoirs en matière de réunion et de production de preuves et garantit les droits des défendeurs, y compris ceux placés en détention provisoire en vue de subir des interrogatoires avant procès⁶⁶. Ils sont expressément habilités à mener l'enquête préparatoire, à déterminer la juridiction compétente et à superviser l'action de la police judiciaire pendant l'enquête avant procès⁶⁷.

118. Le système des enquêtes préliminaires fonctionne selon les modalités suivantes : le procureur, une fois informé de la commission de l'infraction alléguée, mène une enquête préparatoire afin d'établir l'identité du contrevenant et de décider s'il convient d'engager des poursuites publiques⁶⁸. Si cette enquête révèle des preuves suffisantes contre un individu identifiable, l'action publique s'impose en règle générale et l'intéressé est mis en accusation devant un tribunal compétent⁶⁹.

et cinq juges du rang le plus élevé (trois de la Cour de Cassation et deux du Conseil d'État, ainsi que leurs suppléants) nommés par le Président de la République. Le secrétariat est assuré par le ministère de la Justice. Voir « The Functioning of the Judicial System in the Republic of Turkey — Report of an advisory visit: 28 September — 10 October 2003 » par Kjell Bjonberg et Paul Richmond, Commission européenne, Bruxelles, 2003, page 97.

⁶⁴ Code de procédure pénale, article 160.

⁶⁵ Le moyen de défense basé sur le repentir réel est décrit dans la sous-section C.2.c.(ii) du présent rapport.

⁶⁶ Code de procédure pénale, article 160/2.

⁶⁷ Code de procédure pénale, article 161.

⁶⁸ Code de procédure pénale, article 160.

⁶⁹ Code de procédure pénale, article 170.

119. Comme on l'a vu, le procureur peut, pour les besoins de l'enquête, exiger toute information d'un agent public⁷⁰. Il est autorisé à enquêter soit directement, soit par l'intermédiaire d'officiers de police judiciaire. La police est obligée d'informer « immédiatement » le procureur des événements, placements en détention et mesures intervenus et d'exécuter ses ordres visant le déroulement de la procédure légale⁷¹. Si le procureur estime qu'un certain acte de procédure ne peut être exécuté que par un juge, il adresse une requête en ce sens au juge du district concerné⁷².

120. Une fois l'enquête préliminaire terminée, un procureur doit décider de l'opportunité de l'engagement de poursuites. S'il conclut qu'une action publique est nécessaire, il ouvre un dossier en déposant un acte d'accusation devant le tribunal compétent. L'enquête finale comprend deux stades : la préparation du procès et le procès lui-même. Son objet est d'examiner l'ensemble des preuves devant le tribunal et de parvenir à une conclusion concernant la culpabilité de l'accusé. Au cours de ce processus, le procureur présente le dossier au nom de la République. Si le procureur estime qu'une action publique ne s'impose pas, il ne dépose pas d'acte d'accusation devant un tribunal⁷³.

(i) *Priorités dans les poursuites*

121. Le 1^{er} janvier 2006, le ministre de la Justice a publié la Circulaire n° 7 sur « Les enquêtes et la procédure pénale dans les affaires de corruption »⁷⁴. La circulaire — qui mentionne aussi les dispositions pertinentes relatives à la corruption et aux infractions connexes — s'adresse aux procureurs et établit les priorités concernant la poursuite « des versements de pots-de-vin et des actes de corruption de tous types » qui « [...] semblent constituer un sujet aux répercussions économiques énormes et contribuer grandement aux sources sociales ». La Circulaire demande aux procureurs d'agir immédiatement en cas de corruption « [...] quels que soient le titre et la position de la ou des personnes ayant commis les actes criminels [...] et en se basant uniquement sur la législation de manière impartiale et ciblée [...] ». La Circulaire ne contient aucune mention explicite de la Convention ou de l'infraction de corruption transnationale telle qu'elle est définie à l'article 252(5) du Code pénal turc.

122. En Turquie, les enquêtes et les poursuites visant des fonctionnaires et autres agents publics accusés d'infractions sont soumises, sauf disposition légale contraire, à l'autorisation de l'instance administrative désignée par la loi⁷⁵. De même, les enquêtes et poursuites concernant un juge ou un

⁷⁰ Code de procédure pénale, article 161/4.

⁷¹ Code de procédure pénale, article 161/2.

⁷² Code de procédure pénale, article 162.

⁷³ Si le procureur reçoit une plainte privée et ne trouve aucune raison de poursuivre ou décide de ne pas poursuivre à l'issue d'une enquête préparatoire, il informe le plaignant de sa décision. Si le plaignant est aussi la partie lésée, il peut — dans un délai de 15 jours à compter de la date de réception de la décision du procureur — contester cette décision devant le premier juge du tribunal le plus proche compétent pour juger les actes délictueux aggravés. Si ce tribunal est persuadé que la plainte est fondée et légitime, il ordonne l'engagement de poursuites publiques et le procureur saisi est tenu de s'exécuter. Sinon, le tribunal rejette la plainte et des poursuites publiques ne pourront plus être engagées dans la même affaire sauf en cas de production d'éléments nouveaux.

⁷⁴ Un extrait de la Circulaire n° 7 du 1^{er} janvier 2006 (qui est également mentionnée plus bas dans la note de bas de page 77) est reproduit en annexe.

⁷⁵ Article 129 de la Constitution.

procureur turc au titre d'infractions commises dans le cadre ou en rapport avec l'exercice de ses fonctions « sont menées par des inspecteurs de justice, sur autorisation du ministère de la Justice »⁷⁶.

123. Les articles 3 et 5 de la Loi n° 4483/99 sur la poursuite des fonctionnaires et autres agents publics prévoient que « l'autorité dont relève le fonctionnaire mène une enquête préliminaire et rend, dans un délai de 30 jours à compter du moment où l'affaire a été portée à son attention, un avis sur l'opportunité des poursuites. Le tribunal administratif régional compétent ou, dans certains cas, le Conseil d'État décide normalement en dernier ressort des objections présentées par le fonctionnaire concerné contre l'avis recommandant l'engagement de poursuites ou par le procureur qui peut contester un avis déconseillant l'engagement de poursuites. Toute procédure subséquente se déroule devant les tribunaux pénaux. ».

124. Dans les affaires de corruption, les fonctionnaires ne peuvent pas se prévaloir des privilèges octroyés par la Loi n° 4483/99. En fait, la Loi n° 3628/90 établit que, lorsque des fonctionnaires et autres personnes sont coupables de corruption ou de fraude, elles sont directement poursuivies par le procureur. Cette loi ne s'applique pas cependant aux juges et aux procureurs qui continuent à ne pouvoir être jugés qu'avec l'autorisation préalable du ministre de la Justice. Les autorités turques expliquent que cette exigence vise à garantir l'indépendance des juges et des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions. Elles ont aussi précisé, pendant la mission sur place, que l'autorité du ministre de la Justice n'est pas requise en cas d'enquête ou de poursuites engagées contre un juge ou un procureur au titre d'infractions de corruption n'ayant pas été commises dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions officielles.

(ii) *Coordination et conflits de compétence entre procureurs*

125. La compétence *ratione loci* entre les différents Bureaux de procureur est répartie en tenant compte du ressort et du niveau de la juridiction devant être saisie. Un procureur de la province où l'infraction a été commise doit engager la procédure devant une juridiction de première instance⁷⁷. Lorsqu'il s'avère impossible de déterminer l'endroit où l'infraction a été commise, l'article 13 du Code de procédure pénale répertorie d'autres critères devant être pris en considération pour déterminer le tribunal compétent⁷⁸. Le Code de procédure pénale fixe aussi la juridiction compétente *ratione loci* en cas d'infractions commises à l'étranger mais devant faire l'objet d'une enquête et de poursuites en Turquie. L'article 14(3) du Code de procédure pénale prévoit que, si l'accusé n'est pas en territoire turc, le procureur principal près la Cour suprême doit, à la demande du ministre de la Justice, adresser une requête à cette Cour afin qu'elle détermine le tribunal compétent. Les procureurs ayant participé à la mission sur place ont expliqué que le Service de la délinquance économique du Bureau du procureur d'Ankara commence la procédure en présence d'infractions « compliquées » ou commises à l'étranger. Les conflits de compétences positifs et négatifs entre tribunaux sont réglés par leur juridiction supérieure commune⁷⁹.

⁷⁶ Article 144 de la Constitution turque et article 82 de la Loi n° 2802 (Loi sur les juges et les procureurs).

⁷⁷ Code de procédure pénale, article 12(1).

⁷⁸ L'article 13 du Code de procédure pénale prévoit que :

« (1) S'il s'avère impossible d'établir l'endroit où le crime a été commis, le tribunal de l'endroit où le suspect ou l'accusé a été interpellé est réputé compétent. (2) Si le suspect ou l'accusé n'a pas de domicile en Turquie, le tribunal de l'endroit abritant son dernier domicile connu est le tribunal compétent. (3) S'il s'avère que le procédé décrit en (2) ne permet pas, lui non plus, de déterminer le tribunal compétent, le tribunal dont le ressort inclut l'endroit où le premier acte de procédure a été délivré est le tribunal compétent. ».

⁷⁹ Code de procédure pénale, article 17(1).

Le droit turc ne régleme pas les conflits négatifs de compétence entre procureurs : tout procureur recevant le dossier d'un collègue doit donc mener l'enquête.

(d) Techniques d'enquête et secret bancaire

126. Les techniques d'enquête spéciales sont définies aux articles 135 à 140 du Code de procédure pénale. Ces dispositions prévoient la possibilité de recourir à la surveillance technique, aux opérations d'infiltration, ainsi qu'à la surveillance et à l'enregistrement des télécommunications pour faire progresser les poursuites dans des affaires de corruption et de blanchiment de capitaux. Toutes ces techniques d'enquête spéciales sont appliquées sur la base d'une décision rendue par un juge, ou, lorsque le temps presse, par un procureur ; elles ne peuvent être appliquées qu'en cas de forts soupçons concernant la commission d'une infraction et d'impossibilité d'obtenir des preuves par un autre moyen. Tous les organismes publics et privés sont tenus de fournir les informations et documents réclamés par les autorités judiciaires. Les autorités chargées de l'enquête jouissent du pouvoir d'imposer la production de documents et de fouiller des personnes ou de perquisitionner des locaux pour saisir et se procurer des documents.

(e) Entraide judiciaire et extradition

(i) Entraide judiciaire

127. En vertu de l'article 90 de la Constitution, les conventions internationales dûment mises en vigueur ont force de loi. Ces conventions sont mises en vigueur par décret pris en Conseil des ministres. Un tel décret ne possède une valeur juridique contraignante qu'après avoir été publié au Journal officiel. La promulgation de lois spéciales permet d'harmoniser les dispositions des diverses conventions. Lorsqu'aucune convention bilatérale ou multilatérale ne lie la Turquie à un pays étranger donné, l'entraide judiciaire en matière pénale est régie par les coutumes internationales et le principe de la réciprocité⁸⁰.

128. La Turquie participe à l'entraide judiciaire en matière pénale dans le cadre de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Le principe de la double incrimination ne fait pas partie des motifs de rejet d'une demande d'entraide tels qu'ils sont répertoriés par cette convention. La Turquie ne rejette donc pas les demandes d'entraide au motif que le principe de double incrimination n'est pas respecté⁸¹. L'entraide judiciaire peut aussi être accordée au titre de la Convention de l'OCDE. L'autorité centrale chargée de coordonner l'entraide judiciaire en Turquie est le ministère des Affaires étrangères.

⁸⁰ Les États-Unis sont la seule Partie à la Convention avec laquelle la Turquie a conclu une convention d'entraide judiciaire bilatérale. De plus, la Turquie a conclu des conventions multilatérales avec les Parties suivantes à la Convention : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède et Suisse.

⁸¹ Cette règle souffre trois exceptions spécifiques. Premièrement, la Turquie a inscrit, en vertu de l'article 5 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, une réserve qui exige le respect du principe de double incrimination lorsque la requête sollicite une perquisition et une saisie. Deuxièmement, conformément à l'article 18(f) de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, la double incrimination est requise lorsque la saisie et la confiscation exigent le recours à des mesures coercitives. Enfin, la double incrimination est requise pour l'extradition de criminels conformément à l'article 2(1) de la Convention européenne d'extradition (cette disposition exige que l'acte pour lequel l'extradition est demandée soit puni — par les lois de la Partie requérante et de la Partie requise — d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'au moins un an).

129. Au moment de la rédaction du présent rapport, la Turquie n'avait reçu ou envoyé aucune demande d'entraide judiciaire visant une affaire de corruption d'agent public étranger. De même, aucune demande d'entraide n'avait été reçue ou envoyée concernant l'infraction de blanchiment de capitaux dans une affaire où l'infraction principale est la corruption d'un agent public étranger. En 2005, 22 522 documents sont parvenus en Turquie et 22 522 documents ont été envoyés par la Direction générale du ministère de la Justice pour le droit international et les affaires étrangères, dans le cadre de l'entraide judiciaire. Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2006, le nombre des documents entrants s'est élevé à 29 739 et celui des documents sortants à 27 851 ; entre le 1^{er} janvier 2007 et le 16 novembre 2007, le nombre des documents entrants s'est élevé à 30 112 et celui des documents sortants à 28 694. La plupart des demandes d'entraide judiciaire entrantes et sortantes visent l'infraction principale dénoncée et réclament la détection, la saisie et la confiscation des produits de cette infraction⁸².

(ii) *Extradition*⁸³

130. L'article 38 de la Constitution et l'article 18/2 du Code pénal turc interdisent l'extradition d'un ressortissant turc à l'étranger, quelle que soit l'infraction qu'il a commise. La seule exception à cette règle concerne les extraditions que la Turquie est tenue d'accepter en sa qualité de Partie à la Cour pénale internationale. Les autorités turques déclarent que, dans les affaires où les demandes d'extradition sont rejetées au nom de la nationalité turque du suspect, conformément à l'article 6 de la Convention européenne d'extradition et sur demande du pays étranger concerné, le dossier est souvent déféré aux autorités judiciaires turques à charge pour elles d'engager des poursuites. De plus, en vertu de l'article 11 du Code pénal turc, lorsqu'un ressortissant turc commet à l'étranger une infraction passible d'au moins un an d'emprisonnement en Turquie, l'intéressé peut être traduit en justice en Turquie. Lorsque la peine d'emprisonnement encourue est inférieure à un an, le ressortissant turc peut être traduit en justice en Turquie si la partie lésée dépose plainte dans un délai de six mois à compter du jour de la commission de l'infraction. L'article 13(1) du Code pénal turc prévoit que, si un ressortissant turc (ou étranger) commet l'une des infractions répertoriées (parmi lesquelles figure la corruption) pendant un séjour à l'étranger, il est soumis au droit turc concernant l'infraction considérée⁸⁴.

⁸² Groupe d'action financière, « Third Mutual Evaluation Report, Anti-money Laundering and Combating The Financing of Terrorism », Turquie, 23 février 2007, page 134.

⁸³ La Turquie a conclu des conventions bilatérales d'extradition avec les Parties suivantes à la Convention : Australie et États-Unis. De plus, la Turquie a conclu des conventions multilatérales d'extradition avec les Parties suivantes à la Convention : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède et Suisse.

⁸⁴ La procédure d'évaluation des demandes d'extradition implique le Conseil des ministres, le ministère de la Justice, le Bureau du procureur et les tribunaux en qualité d'autorités compétentes. L'autorité centrale est le ministère de la Justice. Le tribunal dans le ressort duquel la personne réside décide de l'opportunité d'accéder à la demande d'extradition et cette décision peut être contestée devant la Cour de cassation. Si le tribunal estime que la demande d'extradition est recevable, l'exécution de cette décision est laissée à la discrétion du Conseil des ministres.

(f) *Compétence*

(i) *Compétence territoriale*

131. La compétence territoriale est établie par l'article 8 du Code pénal turc. Cette disposition prévoit que le droit turc s'applique à toutes les infractions pénales commises en Turquie. Lorsqu'un acte criminel est commis pour tout ou partie en Turquie ou lorsque le résultat d'un acte criminel se produit en Turquie, l'infraction est présumée avoir été commise en Turquie. La compétence territoriale peut être établie « si l'un quelconque des éléments constitutifs de l'infraction de corruption (par exemple l'offre ou la promesse d'un pot-de-vin) a été commis sur le territoire turc »⁸⁵.

(ii) *Compétence fondée sur la nationalité*

132. L'article 13 du Code pénal turc établit une « compétence universelle » (c'est-à-dire englobant les ressortissants turcs et étrangers ayant commis une infraction à l'étranger et ayant été interpellés en Turquie) concernant certaines infractions dont la corruption d'agent public étranger. Cette disposition prévoit que, à l'exception de certaines infractions répertoriées dans ce texte, la compétence universelle ne peut être appliquée que « sur demande du ministre de la Justice »⁸⁶. L'infraction de corruption d'agent public étranger n'est pas dispensée de cette condition. Toutefois, les autorités turques soulignent que l'article 13 est utilisé uniquement lorsqu'il s'avère impossible d'invoquer l'article 8 sur la compétence territoriale (qui, d'après elles, a une portée très étendue et s'applique à tout élément constitutif de l'infraction de corruption transnationale ayant pris place en Turquie). De plus, les examinateurs principaux reconnaissent que « la compétence universelle » est très large, car elle ne s'arrête pas aux ressortissants turcs et aux personnes résidant en Turquie. Les examinateurs principaux notent qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir la permission

⁸⁵ Questionnaire supplémentaire, page 11.

⁸⁶ L'article 13 du Code pénal turc déclare :

- (1) Les lois turques s'appliquent lorsque l'une des infractions suivantes a été commise par des ressortissants turcs ou des étrangers dans un pays tiers :
 - a) infractions répertoriées dans le deuxième chapitre du premier volume,
 - b) infractions répertoriées dans les troisième, quatrième, cinquième, sixième, septième et huitième sections du quatrième chapitre du deuxième volume,
 - c) torture (articles 94 et 95),
 - d) pollutions délibérées, (article 181),
 - e) production et commerce de substances toxicomanogènes ou excitantes (article 188), incitation à l'utilisation de stupéfiants toxicomanogènes ou de substances excitantes (article 190),
 - f) fabrication de fausse monnaie (article 197), fabrication et commerce d'instruments servant à produire de la fausse monnaie ou de faux timbres/sceaux de grande valeur,
 - g) prostitution (article 227),
 - h) corruption (article 252)
 - i) confiscation ou détournement d'un aéronef, d'un véhicule ou d'un navire (article 223, alinéas 2 et 3), ou infractions commises avec l'intention d'infliger des dommages à ces biens (article 152).
- (2) À l'exception des infractions entrant dans le champ des troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième sections du quatrième chapitre du deuxième volume, les poursuites des infractions mentionnées dans le premier paragraphe ci-dessus doivent être précédées d'une demande en ce sens du ministre de la Justice.
- (3) Un procès peut être organisé en Turquie sur demande du ministère de la Justice, même si l'auteur de l'infraction est condamné ou acquitté d'une infraction définie aux alinéas (a) et (b) du premier paragraphe.

du ministre de la Justice pour établir la compétence fondée sur la nationalité en vertu de l'article 11. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas à l'infraction de corruption transnationale.

133. Pendant la mission sur place, les autorités turques ont donné des détails sur la manière dont le ministre de la Justice accorde la permission d'engager des poursuites visant des infractions pénales commises à l'étranger. En particulier, des représentants du Bureau du procureur d'Istanbul ont révélé aux examinateurs principaux que cette prérogative n'est gouvernée par aucune règle ou consigne, mais dans la pratique le ministre use du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 13 du Code pénal en tenant compte du rapport et de la recommandation du procureur relatifs à l'affaire. Les procureurs d'Istanbul ont aussi fait valoir que la décision du ministre de la Justice revêt un caractère purement administratif et que, par conséquent, elle peut être contestée devant le Conseil d'État soit par le procureur, soit par les victimes de l'infraction. De plus, un représentant du ministre de la justice a déclaré que la décision de poursuivre en vertu de l'article 13 du Code pénal se fonde généralement sur la cause. Il a cependant indiqué que le ministre de la Justice « pourrait » tenir compte de « facteurs politiques » en décidant de l'opportunité d'accorder la permission de poursuivre sur la base de l'article 13 du Code pénal⁸⁷. À l'issue de la mission sur place, les autorités turques ont précisé que l'exigence d'une demande du ministre concernant l'application de la « compétence universelle » vise à empêcher son application dans des cas n'ayant aucun rapport avec les intérêts turcs (ni l'auteur de l'infraction, ni la victime ne sont turcs et l'infraction n'a pas été commise sur le territoire turc).

134. Les examinateurs principaux notent que l'article 5 de la Convention interdit de tenir compte des intérêts politiques suivants dans les enquêtes et poursuites visant des faits de corruption transnationale : « les considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause ». De plus, le commentaire 27 sur la Convention précise que l'opportunité des poursuites doit être déterminée par les autorités compétentes « sur la base de motifs professionnels, sans être indûment influencée par des préoccupations de nature politique ». Les autorités turques n'ont pas communiqué à l'équipe d'examen des cas de jurisprudence ou des exemples relatifs à l'utilisation de l'article 13 du Code pénal.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités turques de reconsidérer la disposition de l'article 13(2) du Code pénal turc prescrivant que le ministre de la Justice demande l'application de la « compétence universelle » dans les cas spécifiques où une telle autorisation est requise pour établir la compétence des tribunaux turcs à l'égard de la commission à l'étranger — par une personne physique ou morale turque — d'un acte de corruption d'agent public étranger. À défaut, les examinateurs principaux recommandent aux autorités turques de prendre les mesures appropriées pour préciser que le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre de la Justice en matière de dépôt de demandes d'application de la « compétence universelle » aux actes de corruption d'agents publics étrangers réputés commis par des ressortissants turcs à l'étranger ne sera pas influencé par des intérêts politiques, y compris « [l']intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause ».

⁸⁷

Voir la sous-section C.2(b)(ii) (« Enquête abandonnée par les autorités d'Ankara ») dans laquelle la question se pose sous l'angle de l'établissement de la compétence fondée sur la nationalité par les autorités de poursuite dans une affaire de corruption d'argent public étranger dans laquelle l'enquête avait été abandonnée.

2. Infraction de corruption transnationale

(a) *Abrogation et remplacement des lois d'application examinées pendant la Phase 1*

135. En juin 2005, un nouveau Code pénal et un nouveau Code de procédure pénale sont entrés en vigueur en Turquie et ont totalement transformé le droit pénal de ce pays. Ces textes modifient notamment en profondeur les infractions antérieures de corruption d'agent public étranger (par exemple la corruption « aggravée » d'agent public étranger définie à l'article 213.1 et la corruption « simple » d'agent public étranger définie à l'article 213.2). Selon les travaux préparatoires de l'article 252.5 du Code pénal de 2005 définissant la nouvelle infraction de corruption transnationale, les modifications de cette infraction ont été « proposées en vue d'harmoniser l'article 252 avec la Convention de l'OCDE ». Pendant la mission sur place, le ministre de la Justice a expliqué que les modifications visent à préciser et étendre le champ de l'infraction de corruption transnationale en élargissant par exemple la définition du concept d'agent public étranger afin d'englober les agents des organisations internationales publiques. La nouvelle infraction vise aussi à répondre aux deux problèmes essentiels suivants identifiés pendant la Phase 1 concernant la définition antérieure des infractions (le texte de cette disposition est reproduit dans l'annexe au présent rapport).

136. Premièrement, la nouvelle infraction tente de mettre fin à la distinction ambiguë entre corruption « aggravée » (par exemple pour inciter l'agent public étranger « à s'abstenir de faire quelque chose qu'il est tenu de faire ou de commettre un acte qui lui est interdit ») et « simple » (par exemple pour s'assurer de « l'accomplissement d'un acte juridique quelconque »). Pendant la Phase 1, le Groupe de travail s'était déclaré préoccupé par la question de savoir si l'une de ces deux formes de corruption transnationale pouvait couvrir : (i) un abus de pouvoir discrétionnaire dans la décision d'un agent public étranger et (ii) l'exploitation par un agent public étranger de sa position en dehors de son domaine autorisé de compétence. L'analyse qui suit des points faibles de la nouvelle infraction de corruption transnationale fait notamment ressortir que les autorités turques ne sont peut-être pas entièrement parvenues à abolir la dichotomie entre corruption « aggravée » et « simple », du moins en pratique.

137. La distinction entre corruption transnationale « aggravée » et « simple » influait également auparavant sur le niveau des sanctions, la corruption « aggravée » étant passible d'une peine d'emprisonnement de 4 à 12 ans et la corruption « simple » d'une amende égale à 10 fois le montant de la somme ou de l'avantage reçu ou octroyé. En vertu de la nouvelle définition de l'infraction de corruption transnationale, l'amende a été abolie et la peine d'emprisonnement maintenue. Cependant, la sanction punissant la corruption en général a été alourdie dans une proportion comprise entre un tiers et la moitié en cas de corruption d'une personne occupant une fonction judiciaire, d'un arbitre, d'un témoin expert, d'un notaire public ou d'un vérificateur aux comptes professionnel. Concernant la corruption transnationale, l'alourdissement des sanctions pourrait concerner la corruption des juges de tribunaux étrangers ou internationaux.

138. Deuxièmement, le régime antérieur des infractions de corruption transnationale — qui se fondait sur des liens compliqués et déroutants avec les infractions de corruption nationale — a été remplacé par une approche plus simple : le seul lien subsistant entre les deux types d'infractions concerne les sanctions. Cette évolution est tout à fait positive et rend l'infraction de corruption transnationale plus autonome et plus compréhensible. Toutefois, bien que les tentatives de simplification du régime de la corruption transnationale aient résolu une partie des problèmes antérieurs, d'autres — comme certaines incohérences de formulation⁸⁸ (voir plus bas la section consacrée aux points faibles de la nouvelle infraction de

⁸⁸ La corruption « aggravée » couvrait la promesse et l'offre, la corruption « simple » couvrait « l'octroi » et l'infraction de corruption transnationale — liée aux infractions « aggravée » et « simple » — couvrait l'offre, la promesse et l'octroi. De plus, l'infraction « aggravée » s'appliquait à un « pot-de-vin »,

corruption transnationale) — persistent dans la nouvelle législation et posent des difficultés qui pourraient constituer de sérieux obstacles à l'application effective de l'article 1 de la Convention.

(b) Affaires de corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales

(i) Enquête abandonnée par les autorités d'Ankara

139. Les autorités turques, dans leurs réponses au questionnaire de Phase 2, constatent l'absence de toute affaire concrète entrant dans le champ d'application de la Convention, mais précisent que l'enquête visant la corruption d'un agent public étranger a été stoppée sur décision du Bureau du procureur d'Ankara. L'équipe d'examen a déployé des efforts continus pour obtenir des révélations complètes sur cette affaire en questionnant diverses autorités turques durant la mission sur place, en soumettant des questions supplémentaires après la mission sur place et en consultant des revues de presse.

140. Au tout début de la mission sur place, le ministère de la Justice a pu confirmer que l'affaire concernée avait fait l'objet d'une enquête menée directement par le Bureau du procureur d'Ankara sans participation de la police. Des discussions avec des membres de ce Bureau ont également permis d'apprendre que l'affaire avait été portée à l'attention des autorités turques par les autorités du pays tiers où l'infraction de corruption était réputée avoir été commise et que le Bureau n'avait pas été en mesure d'établir le moindre lien entre la holding turque concernée et l'opération alléguée d'infraction de corruption transnationale. Le Bureau du procureur d'Ankara a aussi fait valoir que la pertinence de cette affaire avait été exagérée dans les réponses au questionnaire de Phase 2, l'acte de corruption reproché à un ressortissant turc ayant été commis dans un pays étranger. Durant la mission sur place, l'équipe d'examen a appris que les autorités suivantes n'avaient jamais entendu parler de l'affaire et que le Bureau du procureur d'Ankara ne leur avait pas demandé si elles détenaient la moindre information sur les allégations : la police nationale turque, la MASAK (cellule de renseignements financiers turque) et le fisc.

141. Le dernier jour de la mission sur place, le ministre de la Justice a fourni des réponses écrites aux questions soumises au début de la même semaine par l'équipe d'examen concernant l'abandon de l'enquête. Ces réponses indiquent que les actes allégués de corruption avaient commencé en août 2003 et s'étaient poursuivis jusqu'en décembre 2005 et qu'ils avaient été portés à l'attention des autorités turques dans le cadre d'une demande d'entraide judiciaire émanant des autorités du pays de l'agent public étranger (un pays voisin). La Direction générale du ministère de la Justice pour le droit international et les affaires étrangères avait reçu la demande le 5 mai 2006, l'avait transmise au Bureau du procureur d'Ankara le 15 mai 2006 et l'avaient exécutée le 7 août 2006. L'affaire avait été parallèlement signalée le 18 octobre 2006 par les autorités turques participant aux réunions du Groupe de travail sur la corruption au Bureau du procureur d'Ankara. Le dernier jour de la mission sur place, le ministre de la Justice a en outre révélé qu'aucune enquête n'avait été menée par ce Bureau, celui-ci ayant décidé — sur la base des documents joints à la demande d'entraide judiciaire — de rejeter la requête au motif que les infractions pénales avaient été commises par des administrateurs non turcs d'une entreprise turque. Apparemment, les documents joints à la demande contenaient des dépositions de témoin, ainsi que des écritures bancaires, qui permettaient de parvenir à cette conclusion.

142. À l'issue de la mission sur place, le ministre de la Justice a fourni des compléments de réponse aux questions supplémentaires de l'équipe d'examen ; il en résulte que le Bureau du procureur d'Ankara n'a pas été en mesure d'établir sa compétence en l'affaire parce que la société en question avait été établie en vertu du droit du pays étranger et qu'aucun ressortissant turc n'avait participé aux infractions alléguées.

l'infraction de corruption simple à un « pot-de-vin » ou d'« autres avantages » et l'infraction de corruption transnationale à des « avantages ».

Toutefois, cet aspect de la divulgation contredit les informations des médias sur la société en question généralement décrite comme une holding « turque » privée ayant reçu l'autorisation d'exploiter une concession à l'étranger dans le domaine de l'énergie. De plus, le ministre de la Justice n'a pas indiqué avoir pris des mesures pour vérifier s'il aurait été possible d'établir la compétence territoriale sur l'infraction en raison d'actes de complicité — tels que l'incitation à verser des pots-de-vin ou l'autorisation de le faire — commis par la direction supérieure de la société en Turquie.

143. L'équipe d'examen s'est montrée particulièrement attentive à déterminer si, en violation de l'article 5 de la Convention, l'enquête aurait pu être abandonnée au nom de considérations économiques, et ce, pour les deux raisons suivantes : (i) l'article 13.2 du Code pénal restreint l'application de la compétence fondée sur la nationalité aux affaires de corruption d'agent public étranger pour lesquelles le ministère de la Justice demande l'engagement d'une procédure et, durant la mission sur place, un agent de ce ministère a confié que des facteurs politiques « auraient pu » être pris en considération par le ministre pour décider de l'opportunité d'une telle demande, même si ces propos ont été retirés et clarifiés à l'issue de la mission sur place⁸⁹ ; et (ii) les médias ont publié des informations révélant que le contrat étranger en question présentait un grand intérêt national et économique pour la Turquie. Néanmoins, le ministère de la Justice a confirmé, à l'issue de la mission sur place, que le ministre n'avait pas été consulté à propos de l'établissement d'une compétence fondée sur la nationalité sur l'infraction alléguée et que les procureurs n'ont ni l'obligation ni le pouvoir de tenir compte de facteurs politiques ou de l'intérêt économique national pour décider de l'opportunité d'engager une enquête ou des poursuites dans une affaire.

144. En bref, l'équipe d'examen a été déçue par le peu de volontarisme dont ont fait preuve les autorités turques dans l'enquête concernant cette affaire. De plus, ces autorités ont témoigné un manque d'intérêt sur les développements de l'affaire dans le pays étranger sous l'angle des procédures répressives pertinentes et ont signalé, après la mission sur place, qu'elles ne détiennent aucune information sur les progrès de l'enquête étrangère. Cette attitude est d'autant plus surprenante que, une semaine avant le début de la mission sur place, les médias avaient divulgué le nom de plusieurs personnes ayant été mises en accusation dans l'affaire, y compris le président de la holding turque et six autres salariés de cette société.

(ii) *Allégations liées au programme « Pétrole contre nourriture » des Nations Unies*

145. Le Rapport final de la Commission d'enquête indépendante (CEI) sur le programme des Nations Unies « Pétrole contre nourriture » (Rapport de la CEI)⁹⁰, publié en octobre 2005, contient des allégations contre des entreprises de plusieurs Parties à la Convention, comprenant approximativement 138 entreprises turques soupçonnées d'avoir versé des paiements illicites en échange de contrats passés avec le gouvernement iraquien pour la fourniture de produits destinés à répondre aux besoins humanitaires de la population (par exemple du matériel électrique, des tuyaux et raccords, des denrées alimentaires, des pièces

⁸⁹ Pour plus de détails sur l'application de l'article 13, voir la sous-section C.1.f.(i) : « Compétence fondée sur la nationalité ».

⁹⁰ La CEI avait été établie en avril 2004 pour enquêter sur l'administration et la gestion du programme « Pétrole contre nourriture » des Nations Unies. Elle était présidée par Paul Volcker, l'ancien président de la Réserve fédérale des États-Unis, et comptait parmi ses membres le docteur Mark Pieth, président du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales, et Richard Goldstone, de nationalité sud-africaine, un ancien procureur des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Le Rapport de la CEI décrit aussi, documents à l'appui, le versement de présumés bakchichs sous forme de frais de service après-vente et de transports terrestres liés aux contrats de vente de produits humanitaires au gouvernement iraquien conclus avec 2 253 entreprises, ainsi qu'un vaste système complexe de suppléments, présumés illicites, versés au gouvernement iraquien en échange de l'obtention — par 139 entreprises — de contrats pétroliers.

de rechange pour générateur, du fil de cuivre) et une entreprise turque soupçonnée d'avoir versé des suppléments illicites concernant un contrat pétrolier passé avec le gouvernement iraquien⁹¹. Les autorités turques ont fait remarquer, après la mission sur place, que d'autres pays de la région avaient obtenu près de 90 % des contrats humanitaires et que la majorité des contrats pétroliers avaient été passés avec des entreprises de pays tiers, les entreprises turques n'intervenant qu'en qualité de sous-traitants. À la suite de la publication du Rapport de la CEI, le conseiller juridique principal de cette commission a invité les membres du Groupe de travail sur la corruption à établir des points de contact nationaux afin de pouvoir demander à la CEI (et de recevoir de cet organe) des informations relatives aux allégations énoncées dans le Rapport. Conformément à cette invitation, le gouvernement turc a fait parvenir à la CEI en février 2006 une liste comprenant le nom d'un agent du ministère de la Justice chargé de servir de point de contact. À l'époque de la remise de cette liste, on supposait que la CEI ne resterait active que pendant encore quelques mois afin de recevoir et exécuter les demandes d'information émanant des autorités nationales. Depuis, le mandat de cet organe a été prorogé et le Bureau de la CEI n'a fermé ses portes que fin décembre 2006. Les demandes doivent désormais être adressées au Bureau des affaires juridiques des Nations Unies.

146. Pendant la mission sur place, l'équipe d'examen a systématiquement demandé aux représentants de chaque ministère, autorité et service répressif compétent — y compris le ministère de la Justice, la police nationale, le Bureau du procureur d'Ankara, la Türk Eximbank⁹², la MASAK et le fisc — s'ils connaissaient les conclusions de la CEI concernant les entreprises turques et s'ils avaient pris des mesures pour obtenir les informations pertinentes collectées par la commission. À l'exception du fisc, aucun organisme public turc n'a affirmé avoir connaissance des allégations contenues dans le Rapport de la CEI et même les représentants du ministère de la Justice ayant rencontré l'équipe d'examen ignoraient qu'un point de contact national — censé obtenir ces informations — avait été désigné par le gouvernement turc. Le fisc n'a ressenti le besoin de consulter le Rapport de la CEI qu'après que ses représentants eurent assisté à l'examen d'une autre Partie à la Convention par le Groupe de travail sur la corruption en mars 2007 ; il en est encore au stade préliminaire de l'analyse de l'information contenue dans ce document. Un représentant du fisc a informé l'équipe d'examen que son administration n'avait pas encore ressenti la nécessité de contacter le Bureau de la CEI mais qu'elle le ferait ultérieurement en cas de besoin.

147. Dans le cadre de son examen approfondi de la question pendant la mission sur place, l'équipe d'examen ne partait pas du présupposé que les transactions décrites dans le Rapport de la CEI relevaient de la corruption d'agents publics étrangers en violation de l'article 1 de la Convention. Toutefois, les examinateurs principaux pensaient que, le Rapport portant sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales, la manière dont le gouvernement turc avait réagi aux allégations contenues dans ce document était un indicateur important de sa position sur la corruption d'agents publics étrangers. Ils ont donc été déçus et surpris par la méconnaissance apparente de ces allégations dans presque tous les organismes publics turcs, durant la mission sur place. En fait, le principal quotidien turc, « Milliyet », avait reproduit les conclusions de la CEI dès octobre 2005⁹³, et le barreau d'Istanbul avait eu vent des allégations portées contre les entreprises turques dans la presse turque. À l'issue de la mission sur place et pendant la réunion préliminaire organisée avant l'examen au sein du Groupe de travail, les autorités turques ont souligné qu'elles ne s'étaient pas préparées à discuter du Rapport de la CEI pendant la mission sur place parce que ce point n'avait été rajouté à l'ordre du jour que quelques jours avant le début de la mission.

⁹¹ Voir les allégations formulées contre des entreprises turques dans les tableaux 5 et 8 du Rapport de la CEI sur le programme « Pétrole contre nourriture » des Nations Unies concernant respectivement les contrats pétroliers et les contrats visant la fourniture de produits humanitaires (www.iic-offp.org).

⁹² À l'issue de la mission sur place, la Türk Eximbank a expliqué que « l'aide humanitaire » n'entre pas dans son domaine d'activité.

⁹³ Voir par exemple l'article accessible à l'adresse : <http://www.milliet.com.tr/2005/10/28/son/sondun13.html>.

Elles ont déclaré que, ce sujet touchant un problème très particulier, il n'est connu que de deux fonctionnaires qui n'ont pas pu se libérer dans un délai aussi court. Néanmoins, les examinateurs principaux ne croient pas que cette explication justifie la méconnaissance du sujet par les agents publics ayant participé à la mission.

148. De plus, les examinateurs principaux n'ont pas été en mesure de déterminer les mesures prises par la personne chargée par le gouvernement turc (un agent du ministère de la Justice) en février 2006 de servir de point de contact pour obtenir des informations de la CEI⁹⁴. Toutefois, le ministère de la Justice a indiqué, à l'issue de la mission sur place, qu'« il croyait savoir que le Rapport de la CEI avait été évalué par les organismes publics turcs compétents » et que l'« étude du Rapport mentionné se poursuit dans les organismes concernés ».

149. Par la suite, en octobre 2007, les autorités turques ont fourni des informations supplémentaires sur le traitement par le gouvernement turc des allégations contenues dans le Rapport de la CEI. Elles ont déclaré que les paiements décrits par la CEI étant illégaux en droit turc, le Conseil des contrôleurs du commerce extérieur — autorisé à examiner toute allégation d'activité illégale touchant au commerce extérieur — avait déclenché une vérification des allégations contenues dans le Rapport de la CEI et visant 139 compagnies turques. Les autorités ont également signalé que le sous-secrétariat d'État au Commerce extérieur a souligné à plusieurs reprises que ni la CEI, ni aucune autre organisation nationale ou internationale n'avaient produit de preuve du paiement de suppléments illégaux ou de bakchichs par des entreprises turques dans le cadre du programme « Pétrole contre nourriture ». Les autorités turques ont déclaré qu'elles apprécieraient toute information à ce sujet émanant de « l'une quelconque des agences de l'ONU ou des sociétés spécialisées dans les inspections désignées par le Conseil de sécurité dans le cadre du programme « Pétrole contre nourriture », des superviseurs du programme ou des banques ayant servi à effectuer les paiements et à aider le Conseil des contrôleurs du commerce extérieur dans son travail d'inspection. Toutefois, les autorités turques n'ont fourni aucune information sur la date à laquelle le Conseil a entamé son inspection et sur les initiatives qu'il a éventuellement prises afin d'obtenir des preuves (et notamment sur la question de savoir si le Conseil a contacté le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies afin d'obtenir les informations détenues par les Nations Unies concernant les allégations contenues dans le Rapport de la CEI à propos des entreprises turques).

150. Par la suite, pendant la réunion préliminaire organisée avant l'examen au sein du Groupe de travail, les autorités turques ont annoncé que, le 21 novembre 2007, elles avaient demandé des informations au Bureau juridique des Nations Unies concernant les allégations formulées dans le Rapport de la CEI contre les entreprises turques. Pendant cet examen, les mêmes autorités ont fait savoir que l'analyse des allégations avait officiellement commencé le 15 août 2007 en raison des passages consacrés à cette question dans la version préliminaire du présent rapport de Phase 2, telle qu'elle a été remise à la Turquie en août. Les examinateurs principaux saluent cette annonce, mais sont sérieusement préoccupés par le fait qu'il ait fallu attendre deux ans (novembre 2005-novembre 2007) pour que ces allégations provoquent une réaction.

⁹⁴ Le 10 mai 2007, l'équipe d'examen a envoyé une demande écrite au point de contact national turc pour lui demander de répondre aux trois questions suivantes : (i) Lui ou un tiers a-t-il demandé à la CEI de lui dévoiler les preuves réunies par elle concernant les entreprises turques répertoriées dans les tableaux 5 et 8 du Rapport de la CEI ? (ii) À supposer que cette demande n'ait pas été formulée, quelles sont les raisons de cette inaction ? (iii) À supposer que cette demande ait été formulée, quand l'information est-elle arrivée et qu'en a fait le gouvernement turc ?

(iii) *Comment les autorités et la société turques considèrent les affaires de corruption transnationale impliquant des entreprises turques*

151. Le manque de conviction des poursuites dans le cas de l'allégation de corruption d'un agent public étranger par une entreprise turque du secteur de l'énergie et le délai de deux ans — ayant séparé la publication du Rapport de la CEI sur le programme « Pétrole contre nourriture » des Nations Unies de la réaction aux allégations que ce document contient concernant 139 entreprises turques — ne sont peut-être pas si surprenants lorsqu'on les relie au point de vue général des Turcs sur la corruption d'agents publics étrangers dans certains pays voisins. Par exemple, le représentant d'un ministère a déclaré que, si une entreprise ne verse pas de pots-de-vin dans la région, elle perdra des affaires et qu'il n'est pas sûr qu'une entreprise turque refuse d'en verser sur les marchés étrangers concernés. Le sous-secrétariat d'État au Commerce extérieur ne s'intéresse pas du tout à la question de la corruption transnationale et une Circulaire du ministère de la Justice sur la corruption, publiée en janvier 2006, évoque les pots-de-vin et la corruption en général, mais sans mentionner spécifiquement l'infraction de corruption d'agent public étranger⁹⁵.

152. Les participants de la société civile se sont exprimés de manière très franche sur la mise en œuvre de la Convention. Le représentant d'une organisation professionnelle a déclaré que la société turque accepte la corruption d'agents publics étrangers comme la norme. Il a expliqué que le secteur turc de la construction est particulièrement exposé, car il n'est pas possible de mener un chantier à bien dans certains pays de la région sans verser de pots-de-vin. Il pense que les autorités turques ne s'opposeraient vraisemblablement pas à une telle transaction. Concernant l'inaction des autorités à propos des allégations contre les entreprises turques — telles qu'elles sont formulées dans le Rapport de la CEI — il pense que ces entreprises « se sont contentées d'observer les règles du jeu » et qu'il n'est donc pas surprenant que les autorités répressives n'aient engagé aucune action contre elles.

153. Le représentant d'une association d'un secteur privé a largement repris à son compte les propos du représentant de l'organisation professionnelle, déclarant qu'on ne pouvait envisager aucune réaction aux allégations du type de celles énoncées dans le Rapport de la CEI : les entreprises turques n'avaient, en effet, pas d'autre choix que de se plier aux exigences du gouvernement iraquien dans la mesure où le cadre même du programme « Pétrole contre nourriture » était corrompu. Il a aussi déclaré qu'il serait injuste d'agir contre ces sociétés pour leur conduite en Iraq, car elles sont de bons contribuables en Turquie. Un représentant des médias a aussi estimé que le programme « Pétrole contre nourriture » étant intrinsèquement corrompu, il serait malavisé d'engager des poursuites pénales contre les entreprises turques réputées impliquées. Une organisation de la société civile a déclaré que la corruption d'agents publics étrangers ne constitue pas, pour l'instant, une priorité aux yeux du public turc et que toutes les ressources en matière de lutte contre la corruption sont consacrées à l'éradication de ce fléau en Turquie. Une association patronale du secteur de la construction a mis en lumière l'une des raisons pour lesquelles la corruption d'agents publics étrangers dans les pays de la région n'apparaît pas forcément comme une priorité. D'après lui, les entreprises turques sont confrontées à nombre de défis de taille lorsqu'elles veulent opérer dans ces pays : comparée aux risques financiers énormes, ainsi qu'aux enlèvements et aux meurtres, par exemple, la corruption semble un délit mineur.

154. Les examinateurs principaux comprennent que les entreprises turques sont confrontées à de sérieux défis lorsqu'elles commercent dans certains pays voisins et que la corruption d'agents publics étrangers peut apparaître moins prioritaire. Néanmoins, les examinateurs principaux estiment que cette politique manque de vision, car la corruption à laquelle risquent de se soumettre les entreprises turques fait

⁹⁵ La Circulaire du ministère de la Justice (« Circulaire n° 7 ») mentionne notamment la nécessité d'enquêtes immédiates et complètes, ainsi que d'investigations impartiales, quels que soient le titre et la position des suspects [voir aussi la sous-section C.1.c.(i) du présent rapport].

partie intégrante des zones de gouvernance déficiente. De sorte qu'en fermant les yeux sur la corruption d'agents publics étrangers dans les pays voisins, la Turquie faillit non seulement à l'obligation de mettre en œuvre sa propre infraction de corruption transnationale, mais ignore sciemment le rôle joué par ses entreprises dans l'instauration d'une gouvernance déficiente de l'État dans ces pays : une attitude qui conforte le risque élevé de corruption transnationale et de la pléthore de graves problèmes inhérents à ce phénomène (y compris les risques pour la sécurité des personnes). En outre, en adhérant à la Convention, la Turquie a reconnu que le fait d'accepter de verser des pots-de-vin affecte la bonne gestion des affaires publiques et le développement économique.

Commentaire

Les examinateurs principaux ne sont pas convaincus que la décision turque d'abandonner l'enquête sur la corruption d'un agent public étranger dans un pays voisin était justifiée sur la base des arguments avancés par le ministère de la Justice.

Concernant les allégations portées contre 139 entreprises turques dans la Rapport de la Commission d'enquête indépendante (CEI) sur le programme « Pétrole contre nourriture » des Nations Unies, les examinateurs principaux se félicitent d'apprendre que les autorités turques ont demandé des informations au Bureau juridique des Nations Unies. Cependant, ils estiment que les deux ans écoulés entre la publication du Rapport et cette réaction reflètent une réticence à aborder la question de la conduite des entreprises turques dans les pays étrangers.

Les examinateurs principaux recommandent par conséquent au gouvernement turc d'évaluer d'urgence les raisons pour lesquelles les allégations mentionnées ci-dessus n'ont pas été rapidement vérifiées et d'inclure dans leur évaluation l'appréciation de la nécessité — pour toutes les autorités turques compétentes telles que le ministère de la Justice, les procureurs et la police — d'adopter une démarche plus volontariste dans leur réponse aux demandes d'entraide et aux informations disponibles pertinentes visant des actes de corruption réputés avoir été commis par des entreprises turques à l'étranger.

(c) Points faibles de la nouvelle définition de l'infraction de corruption transnationale

(i) Corruption aggravée et corruption simple

155. Les autorités turques expliquent que la distinction entre corruption « aggravée » et « simple » a été supprimée dans la définition des infractions de corruption par la révision du Code pénal en 2005. Par conséquent, les formes active et passive de l'infraction d'agent public étranger — telle qu'elle est prévue à l'article 252.1 — englobent désormais l'infraction autrefois qualifiée de corruption « aggravée ». La corruption d'agent public étranger autrefois qualifiée de « simple » est désormais couverte par l'infraction consistant à « se procurer un avantage pour une tâche échappant à la sphère de compétence » en vertu de l'article 255 et l'infraction résidant dans « l'usage abusif d'une fonction publique » en vertu de l'article 257, mais uniquement en ce qui concerne l'aspect passif de l'acte de corruption. De sorte que les infractions passives ont un champ d'application plus large que l'infraction active.

156. Par ailleurs, les autorités turques confirment que la nouvelle infraction de corruption d'agent public étranger prévue par l'article 252.5 du Code pénal n'abolit pas la distinction entre corruption « simple » et « aggravée », dans la mesure où elle couvre les deux situations suivantes : (i) corruption en vue de garantir l'exécution ou la non-exécution d'une tâche et (ii) corruption en vue d'obtenir ou de maintenir un avantage abusif. La première situation semblerait correspondre aux cas qualifiés auparavant de corruption « simple » (par exemple versement d'un pot-de-vin en vue d'assurer l'adoption de mesures juridiques) et la seconde aux cas qualifiés auparavant de corruption « aggravée » (pots-de-vin versés afin d'inciter l'agent public étranger à s'abstenir de commettre un acte auquel il est tenu ou de commettre un

acte qui lui est interdit). Alors qu'auparavant la forme « aggravée » de la corruption transnationale était passible d'une peine d'emprisonnement (quatre à douze ans) et sa forme « simple » d'une amende (« une lourde amende égale à dix fois la somme d'argent ou l'avantage qu'elle aura versé ou octroyé »), aujourd'hui toutes les formes sont passibles d'une peine d'emprisonnement en vertu de l'article 252.5.

157. Pendant la Phase 1, la distinction entre les formes « aggravée » et « simple » de la corruption transnationale avait soulevé des préoccupations au sein du Groupe de travail, car nul ne savait avec certitude si les deux situations suivantes étaient couvertes par une forme ou l'autre de l'infraction : (i) corruption en vue d'inciter un agent public à prendre une décision en abusant de ses pouvoirs ; et (ii) corruption en vue d'inciter un agent public étranger à exploiter sa position dans un domaine échappant à sa sphère de compétence. Bien que ces situations semblent être couvertes par les infractions passives de « se procurer un avantage pour une tâche échappant à la sphère de compétence » et « d'usage abusif d'une fonction publique », l'équipe d'examen demeure préoccupée par la question de savoir si elles sont couvertes sous l'angle de la corruption d'agent public étranger. Pendant la mission sur place, le ministère de la Justice n'a pas pu donner de réponses catégoriques sur l'impact de la nouvelle formulation de l'infraction de corruption transnationale à cet égard. De plus, aucune information statistique n'était disponible sur l'application des formes « simple » et « aggravée » de l'infraction de corruption.

158. Pendant la mission sur place, une autre zone d'ombre est apparue concernant la distinction entre les formes « aggravée » et « simple » de la corruption transnationale. Un universitaire et un représentant du Bureau des procureurs d'Istanbul sont convenus que cette distinction entre les deux types de corruption dans la nouvelle infraction de corruption transnationale demeure obscure. Ils ont également remarqué que l'ambiguïté pourrait provoquer une interprétation judiciaire de l'infraction de corruption transnationale établissant un parallèle entre la formulation des nouvelles infractions de corruption active et déclarant que l'infraction de corruption transnationale est supposée ne couvrir que la corruption « aggravée ». Cette opinion a été reprise à son compte, à l'issue de la mission sur place, par le sous-secrétariat d'État au Trésor qui a déclaré que l'article 252.5 génère « certaines ambiguïtés sous l'angle de la définition et de la portée de l'infraction » et qu'il semble logique d'adopter une approche holistique pour interpréter l'article 252.5 comme ne couvrant pas les cas où les avantages sont octroyés à un agent public étranger afin d'assurer l'adoption d'une mesure juridique quelconque.

(ii) *Exemption de peine en cas de repentir réel*

159. En vertu de l'ancien Code pénal, un corrupteur n'était pas « responsable » au titre de l'infraction de corruption d'un agent public étranger ou national dès lors qu'il avait signalé l'infraction aux autorités compétentes avant l'obtention de la contrepartie. Dans un tel cas, le pot-de-vin était confisqué à l'agent public et restitué au corrupteur.

160. Malgré les préoccupations exprimées par le Groupe de travail en Phase 1 à propos du risque de voir le « repentir réel » introduire une brèche dans l'application de la Convention, ce moyen de défense a été maintenu dans l'article 254 du nouveau Code pénal. L'effet global de la nouvelle disposition est plus nuancé, car cet article exempte le corrupteur de toute « peine » tandis que la disposition antérieure l'exonérait de la « responsabilité » de l'infraction. En tout cas, malgré cette approche différente, la portée de la nouvelle disposition est plus large parce qu'à la différence de la disposition antérieure du Code pénal — qui restreignait l'application du « repentir réel » aux cas où le corrupteur informe les autorités compétentes avant que sa « demande illicite » ne soit « exaucée » (c'est-à-dire avant que l'intéressé ne reçoive les avantages escomptés) —, la nouvelle disposition s'applique que le corrupteur ait obtenu ou pas les produits de la corruption de l'agent public étranger. Le ministère de la Justice a confirmé cette interprétation et ajouté que les législateurs avaient espéré que l'élargissement du champ d'application de la disposition encouragerait le signalement des actes de corruption. De plus, le nouveau Code pénal retient

l'exigence de la confiscation du pot-de-vin détenu par l'agent public étranger et de sa restitution au corrupteur, ce qui semble contredire les dispositions du même Code relatives à la confiscation. En conséquence, les préoccupations des examinateurs principaux quant à l'effet global de l'application du moyen de défense basé sur « le repentir réel » sur la mise en œuvre de la Convention par la Turquie s'en sont trouvés exacerbés.

161. Outre ces préoccupations majeures, les examinateurs principaux ont jugé peu claires les descriptions relatives à la procédure d'application du « repentir réel » pendant la mission sur place. Le ministère de la Justice a expliqué que le corrupteur et l'agent public sont jugés au cours d'un même procès. Le Bureau du procureur d'Ankara a expliqué que les procureurs jouissent du pouvoir discrétionnaire d'appliquer la disposition de leur propre initiative, de sorte que l'affaire ne donne pas toujours lieu à un procès. En revanche, un représentant de la Cour de cassation a déclaré que l'affaire doit faire l'objet d'un procès dès lors que le « repentir réel » est invoqué et que, si ce moyen est retenu par le tribunal, aucune peine n'est prononcée. Le Bureau du procureur d'Ankara estime également qu'il vaudrait mieux qu'un tribunal tranche la question de savoir si le « repentir réel » peut s'appliquer et qu'une décision de la Cour de cassation en la matière serait nécessaire afin d'éclaircir certains points.

162. L'argument presque toujours invoqué par les participants à la mission sur place, y compris les représentants du gouvernement, du secteur privé et de la société civile, pour justifier le maintien du moyen de défense basé sur « le repentir réel » dans les affaires d'infraction de corruption d'agent public étranger tient à ce que celui-ci permet d'accroître l'efficacité des enquêtes en encourageant les corrupteurs à se dénoncer et à fournir des informations sur l'agent public corrompu. Le ministère de la Justice a déclaré que « le repentir réel » a un « effet dissuasif et intimidant ». La police nationale turque a expliqué que la disposition avait permis de démasquer un grand nombre de suspects et des sommes colossales en profits illégaux. Le barreau d'Istanbul ne pense pas que la disposition soit invoquée de manière abusive. En fait, « le repentir réel » s'applique aussi à certaines autres infractions, y compris des crimes liés au trafic de stupéfiants, à la fabrication de fausse monnaie ou de faux timbres de valeur et à certaines infractions relevant de la criminalité organisée.

163. Néanmoins, les examinateurs principaux pensent que, même si « le repentir réel » peut jouer un rôle important dans la détection et la dissuasion de l'infraction de corruption d'agents publics nationaux en Turquie, l'argumentation invoquée en matière de corruption nationale ne saurait être exagérément étendue à la corruption d'agents publics étrangers. En effet, dans le cas de la corruption transnationale il n'existe surtout aucune possibilité d'intenter une procédure contre cet agent puisque le droit turc ne reconnaît pas l'infraction de corruption passive d'agent public étranger. Le ministère de la Justice pense que l'application du « repentir réel » pourrait en tout cas mener au signalement de l'infraction de corruption passive au pays de l'agent public étranger concerné. Toutefois, rien ne garantit que ce pays réagirait à cette information. De plus, le Groupe de travail a choisi de s'en prendre à la corruption transnationale au niveau de l'offre de pots-de-vin par le biais de la Convention, de sorte que la Turquie devrait mettre l'accent sur les actes du corrupteur.

(iii) *Couverture des offres et des cadeaux non reçus par l'agent public étranger*

164. Les réponses de la Turquie au questionnaire de Phase 2 incluaient des informations quelque peu contradictoires sur le moment où l'infraction de corruption d'agent public étranger est considérée comme complète. Une partie des réponses indique qu'il faut un accord entre le corrupteur et l'agent public étranger et que l'infraction est réputée commise lorsque l'avantage a été versé à l'agent public. Une autre partie indique que la seule conclusion d'un accord entre le corrupteur et l'agent public suffit pour que l'infraction soit réputée commise, même si l'agent n'a reçu aucun avantage. Deux autres déclarations contenues dans les réponses de Phase 2 ajoutent à la confusion. La première avance que, si l'offre émane d'un tiers (un

intermédiaire par exemple), on peut considérer qu'une tentative a été commise. La seconde avance que « la phase de négociation et de communication » concernant un pot-de-vin est assimilable à une tentative.

165. Pendant la mission sur place, le ministère de la Justice a expliqué que l'acte consistant à « offrir » un pot-de-vin à un agent public étranger est considéré comme une infraction complète dès lors que l'agent est informé de l'offre (la même analyse prévaut pour l'octroi du pot-de-vin). Lorsque l'agent public étranger n'est pas informé de l'offre ou du cadeau, cette conduite constitue une tentative au sens de l'article 35 du Code pénal. Le barreau accepte l'approche du Code pénal — à savoir que l'offre ou le pot-de-vin doit avoir été reçu par l'agent public étranger afin que l'infraction soit réputée complète — mais il a aussi déclaré que l'infraction n'est pas commise lorsqu'un corrupteur recrute un intermédiaire chargé d'offrir ou de remettre un cadeau à un agent public étranger et que cet intermédiaire « abandonne volontairement » l'idée. L'intermédiaire ayant volontairement changé d'avis, il n'a pas commis d'infraction et par conséquent la « personne derrière lui » ne saurait être punie elle non plus. Les examinateurs principaux pensent que la couverture de l'infraction de corruption transnationale comporte une faille lorsque l'intermédiaire « abandonne volontairement » l'idée de faire une offre ou de remettre le cadeau : il s'agit essentiellement d'un défaut théorique et, en pratique, ce scénario a tellement peu de chance de se vérifier que la question ne mérite pas un suivi du Groupe de travail.

(iv) *Pots-de-vin profitant à des tiers*

166. Comme c'était déjà le cas avec l'infraction de corruption d'agent public étranger en vertu du précédent Code pénal, la nouvelle infraction de corruption transnationale définie dans l'article 252.5 du nouveau Code pénal ne couvre pas expressément la situation dans laquelle la corruption profite à un tiers. Les examinateurs principaux ont donc interrogé divers participants durant la mission sur place pour savoir si, d'après eux, cette disposition couvre les cas où un accord est conclu entre le corrupteur et l'agent public étranger en vue de transmettre directement le pot-de-vin à un tiers (membre de la famille, parti politique, œuvre de charité, etc.).

167. Pendant la mission sur place, tous les participants ont indiqué que la situation dans laquelle le pot-de-vin profite à un tiers est couverte. Selon un universitaire, le terme « avantage » serait interprété de manière suffisamment large pour englober non seulement un avantage monétaire ou pécuniaire, mais aussi un avantage « moral » tel que le versement du pot-de-vin à une œuvre de charité. Par ailleurs, la majorité des participants (du ministère de la Justice, de la MASAK, du Bureau des procureurs d'Istanbul et de la Cour pénale d'Istanbul, par exemple) estime que le cas décrit ci-dessus est couvert par l'infraction de corruption transnationale, dans la mesure où il concerne l'offre, la promesse ou l'octroi « direct ou indirect » à un agent public étranger. Il a été fait remarqué aux participants que, lorsque des Parties à la Convention ont recours au terme « indirect » dans leur législation d'application, c'est normalement pour décrire un acte de corruption commis par le biais d'un intermédiaire. Le Bureau des procureurs d'Istanbul a répondu que le terme « indirect » ne renvoie pas à l'acte de corruption par le biais d'un intermédiaire, ce qui pose la question de savoir si l'article 252.5 couvre la corruption par le biais d'un tiers. En tout cas, les arguments avancés par les autorités turques en faveur de l'application du terme « indirect » à la situation où l'avantage va à un tiers consistent à dire que, si le pot-de-vin va directement à un tiers, l'agent public étranger en retire un avantage « indirect » (sous forme de satisfaction morale).

168. Les autorités turques n'ont pas été en mesure de corroborer leur interprétation du terme « indirect » par une jurisprudence mais, à l'issue de la mission sur place, elles ont présenté un mémorandum consacré à ce sujet qui se concentre sur la portée du concept d'« avantage » au sens de l'article 252.5. Premièrement, le mémorandum souligne que l'« avantage » peut être pécuniaire et non pécuniaire, tangible et intangible. Puis, concernant les pots-de-vin dont profitent des tiers, ce document déclare que l'« avantage peut avoir été octroyé à une tierce partie avec laquelle l'agent (public) est en

relation. Il suffit de prouver la relation de l'agent (public) en question avec cette partie ». Ainsi, l'information de suivi communiquée par les autorités turques ne précise pas si le concept d'« avantage » couvre les cas où l'avantage est octroyé directement au tiers avec l'accord de l'agent public étranger. De plus, comme il faut une « relation » entre le tiers et l'agent public étranger, il semble qu'il faille une forme quelconque de lien personnel entre les intéressés (lien familial ou conjugal, relation d'affaire, etc.). Néanmoins, il ne semble pas que le concept englobe les cas où le tiers est, par exemple, une œuvre de charité ou un parti politique avec lequel l'agent public étranger n'entretient pas de « relation ».

(v) *Définition de la notion d'« agent public étranger »*

169. Depuis la révision du Code pénal, la nouvelle définition de l'infraction de corruption d'agent public étranger énoncée à l'article 252.5 essaie de combler les deux lacunes identifiées en Phase 1 concernant la notion d'« agent public étranger » : (i) l'absence de définition fonctionnelle de l'agent public étranger (à savoir une formule qui corresponde à la définition de l'article 1.4.a de la Convention : « toute personne [...] exerçant une fonction publique pour un pays étranger »⁹⁶) et (ii) l'absence dans le champ d'application des personnes désignées dans l'article 1.4.a de la Convention comme « tout fonctionnaire ou agent d'une organisation internationale publique ».

170. Les autorités turques expliquent qu'une définition fonctionnelle figure désormais dans l'infraction de corruption transnationale en raison de l'insertion de la formule « d'une autorité ou d'un organisme publics ». De sorte que tous les agents d'une autorité ou d'un organisme publics — « nommés ou élus » et « assumant une fonction législative, exécutive ou judiciaire » — sont désormais couverts et, selon les autorités turques, cette formulation est suffisamment large pour inclure toute personne « exerçant une fonction publique pour un pays étranger ». Pendant la mission sur place, les examinateurs principaux ont émis certains doutes quant à la portée du champ d'application de la notion sous cet angle, mais on leur a certifié : (i) qu'en Turquie tous les agents publics sont considérés comme « élus ou nommés », dans la mesure où ces qualificatifs revêtent nécessairement la même connotation que dans la Convention et que, en tout cas, l'article 6 du Code pénal définit un agent public national comme une personne exerçant une fonction publique en vertu d'une nomination, d'une élection ou d'une autre méthode de désignation ; et (ii) que toutes les fonctions publiques en Turquie relèvent du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire. En dépit de la large portée du concept d'agent public en Turquie, les examinateurs principaux se sont déclarés préoccupés par le fait que certaines limitations pourraient frapper l'application efficace de la corruption d'agents publics étrangers travaillant dans des pays où la définition de l'agent public est interprétée de manière plus restrictive, concernant notamment les adjectifs « nommés » et « élus », ainsi que la portée des fonctions législatives, exécutives et judiciaires.

171. Concernant la seconde lacune identifiée lors de la Phase 1, la Turquie a tenté de couvrir la corruption de « tout fonctionnaire ou agent d'une organisation internationale publique » en recourant à l'insertion de la formule « d'une organisation internationale constituée par des États, des gouvernements ou d'autres organisations internationales publiques, quelles que soient sa forme et ses attributions ». De sorte que les agents « d'une organisation internationale » — « nommés ou élus » — sont désormais couverts. Les examinateurs principaux se félicitent d'apprendre cette modification importante, mais sont préoccupés par le fait que l'expression « nommés ou élus » pourrait restreindre indûment la portée de l'infraction concernant notamment les personnes exerçant des fonctions publiques pour le compte d'organisations internationales en vertu d'un contrat temporaire ou dans le cadre d'une mission de consultant.

⁹⁶ Le Code pénal précédent mentionnait la corruption d'« agents nommés ou élus assumant des fonctions législatives, administratives ou judiciaires dans un pays étranger, ou exerçant une fonction publique dans le cadre de transactions commerciales internationales ».

Commentaire

Concernant l'infraction de corruption d'agent public étranger telle qu'elle est définie à l'article 252.5 du nouveau Code pénal turc, les examinateurs principaux se félicitent d'apprendre qu'elle ne repose plus sur un système compliqué de relations croisées entre corruption nationale et transnationale et qu'elle apporte certaines clarifications. Toutefois, globalement, la nouvelle infraction de corruption transnationale continue à poser des problèmes sous plusieurs aspects importants.

En résumé, les examinateurs principaux recommandent aux autorités turques de supprimer la possibilité d'invoquer le moyen de défense fondé sur « le repentir réel » dans les affaires d'infraction de corruption transnationale relevant de l'article 252.5. Les examinateurs principaux recommandent aussi le suivi des aspects obscurs suivants — de l'infraction de corruption transnationale telle qu'elle est définie à l'article 252.5 du Code pénal — à mesure de l'évolution concrète des affaires :

- (a) Les deux situations suivantes sont-elles couvertes ? (i) corruption en vue d'inciter un agent public étranger à prendre une décision en abusant de son pouvoir discrétionnaire et (b) corruption en vue d'inciter un agent public étranger à exploiter sa position en dehors de sa sphère autorisée de compétence.*
- (b) Les tribunaux interprètent-ils l'infraction de corruption transnationale comme couvrant les formes « aggravée » (corruption en vue d'obtenir ou de conserver un avantage illicite) et « simple » (corruption en vue d'obtenir l'exécution ou la non-exécution d'une tâche) ou bien se contentent-ils d'appliquer la formule de l'infraction de corruption d'agent public (qui se limite à la forme « aggravée ») ?*
- (c) La situation dans laquelle un accord est conclu entre le corrupteur et l'agent public étranger en vue de remettre le pot-de-vin directement à un tiers (parent, parti politique, œuvre de charité, etc.) est-elle couverte ? En va-t-il de même pour les situations dans lesquelles le tiers et l'agent public étranger n'entretiennent aucune relation personnelle ?*
- (d) L'infraction de corruption transnationale peut-elle être appliquée efficacement aux situations dans lesquelles la personne corrompue exerce une fonction publique pour un pays étranger lorsque, selon le droit de ce pays, l'intéressé n'a pas été nommé ou élu ou ne détient pas un mandat législatif, administratif ou judiciaire ? Qu'en est-il lorsque la personne est un fonctionnaire ou un agent d'une organisation internationale publique, mais ne peut pas être considérée comme nommée ou élue en vertu du statut de cette même organisation ?*

3. Responsabilité des personnes morales

(a) Abrogation de la responsabilité des personnes morales pour l'infraction de corruption transnationale

172. L'article 220 du Code pénal précédent prévoyait la responsabilité des personnes morales au titre des infractions de corruption, y compris l'infraction de corruption d'agent public étranger⁹⁷. Pendant la Phase 1, les autorités turques avaient affirmé que la disposition de la Constitution turque précisant que la responsabilité pénale « est individuelle » n'excluait pas la responsabilité pénale des personnes morales. Elles avaient aussi expliqué que « la Cour constitutionnelle turque a reconnu le principe de la

⁹⁷

L'article 220 déclarait : « Si les infractions de corruption visées dans cet article sont commises par les représentants autorisés d'une personne morale, en dehors de la sanction applicable auxdits représentants, ladite personne morale sera également passible d'une lourde amende représentant de deux à trois fois le montant des avantages découlant de l'infraction pénale. ».

responsabilité pénale des personnes morales et sa compatibilité avec l'article 38 de la Constitution turque ».

173. Les examinateurs principaux espéraient voir certains progrès accomplis dans la correction d'un certain nombre de points faibles du Code pénal antérieur identifiés pendant la Phase 1 par le Groupe de travail concernant la responsabilité des personnes morales au titre de l'infraction de corruption transnationale⁹⁸. Ils ont donc été très surpris de découvrir que le Code pénal de 2005 a abrogé la responsabilité des personnes morales au titre de l'infraction de corruption transnationale. Les examinateurs principaux ont été informés, à l'issue de la mission sur place, que l'Association des industriels et hommes d'affaires turcs (TUSIAD) estime absolument nécessaire que la Turquie rétablisse la responsabilité des personnes morales au titre de l'infraction de corruption transnationale. En fait, les autorités turques ont défendu l'abrogation en avançant deux arguments : (i) la disposition pertinente du Code pénal antérieur était inconstitutionnelle et (ii) l'abrogation de la responsabilité des personnes morales n'a pas d'incidence négative sur la mise en œuvre de la Convention, car de nouvelles « mesures de sûreté spéciales » visant les personnes morales figurent à l'article 60 du nouveau Code pénal.

Argument constitutionnel

174. Les autorités turques insistant depuis la Phase 1 sur la constitutionnalité de la responsabilité des personnes morales prévue à l'article 220 du Code pénal, elles se devaient d'expliquer à la mission sur place pourquoi leur position à cet égard avait changé. Le ministère de la Justice a expliqué que la Commission parlementaire ayant rédigé le Code pénal a jugé qu'une telle responsabilité était inconstitutionnelle. Les autorités de ce ministère ont aussi fait valoir qu'elles avaient informé la Commission parlementaire que le nouveau Code pénal ne serait pas conforme à l'article 2 de la Convention.

175. À l'issue de la mission sur place, le ministère de la Justice a informé l'équipe d'examen qu'en fait, selon les procès-verbaux des séances de la Commission parlementaire et de l'Assemblée nationale concernant la promulgation du nouveau Code pénal, la question de l'impact de l'abrogation de la responsabilité des personnes morales au titre de l'infraction de corruption transnationale sur les obligations assumées par la Turquie en vertu de la Convention n'avait fait l'objet d'aucun débat. Sous l'angle de la justification de l'abrogation de la responsabilité des personnes morales et de l'établissement de « mesures de sûreté spéciales » dans l'article 60 du Code pénal, les procès-verbaux des séances déclarent que les nouvelles mesures sont conformes à l'article 38 de la Constitution, dans la mesure où seules des personnes physiques peuvent être condamnées à des sanctions pénales. Ils précisent aussi que les personnes morales peuvent uniquement être condamnées à des « amendes administratives », car les amendes judiciaires et administratives n'ont ni le même but ni les mêmes conséquences.

176. Sur la base des procès-verbaux des séances de la Commission parlementaire et de l'Assemblée nationale, il semble clair que, même si la responsabilité pénale n'est plus considérée comme disponible en raison de l'article 38 de la Constitution, il reste possible d'invoquer la responsabilité administrative qui

⁹⁸ Pendant la Phase 1, le Groupe de travail avait identifié certains points faibles dans la responsabilité des personnes morales au titre de l'infraction de corruption transnationale, telle qu'elle était prévue à l'article 220 du Code pénal précédent : (i) l'infraction devait être commise par un « représentant autorisé de la personne morale » ; (ii) on ne savait pas clairement s'il était nécessaire d'engager des poursuites contre la personne physique auteur de l'infraction avant de pouvoir poursuivre la personne morale ; (iii) la disposition ne semblait pas s'appliquer aux cas dans lesquels une personne morale remet un pot-de-vin au nom d'une personne morale apparentée (filiale étrangère, par exemple) ; (iv) on ne savait pas clairement si les entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci étaient couvertes par la disposition et (v) le montant de l'amende étant basé sur l'« avantage découlant » de la corruption d'un agent public étranger, on ne savait pas clairement comment la valeur de cet avantage serait calculée.

permet d'infliger des amendes. On comprend donc mal pourquoi cette option n'a pas été choisie au moment de l'abrogation de la responsabilité des personnes morales au titre de l'infraction de corruption transnationale, surtout lorsque l'on sait que divers textes législatifs turcs prévoient cette responsabilité au titre de différentes formes d'infraction et que, dans certains cas, les dispositions pertinentes permettent d'infliger effectivement des peines très lourdes à des personnes morales.

177. En fait, les autorités turques reconnaissent l'existence de nombreux exemples de sanctions administratives pouvant être infligées à des personnes morales en vertu du droit turc. Par exemple, actuellement, la Loi sur les marchés financiers prévoit des amendes « administratives » comprises entre 11 836 TRY (environ 6 900 EUR ou 9 950 USD)⁹⁹ et 59 182 TRY (environ 34 700 EUR ou 49 600 USD) pour les personnes morales ayant commis des infractions liées au commerce d'instruments financiers¹⁰⁰. Le Code des délits de 2005 prévoit des amendes et des confiscations administratives pour les personnes morales dont un organe, un représentant ou un salarié — agissant dans le cadre de ses activités — a commis un délit. De plus, la Loi sur la protection de la valeur de la monnaie turque prévoit la possibilité d'infliger aux personnes morales de « lourdes amendes » variant entre 2 000 TRY (environ 1 160 EUR ou 1 650 USD) et 25 000 TRY (environ 13 500 EUR ou 20 600 USD) et dont le montant est actualisé chaque année afin de tenir compte de l'inflation. Lorsque l'infraction comprend le transfert illégal — en provenance ou à destination de la Turquie — des objets de valeur énumérés dans la Loi n° 1567, les coupables sont passibles d'une lourde amende pouvant atteindre la valeur sur le marché des objets concernés ou 50 % de cette valeur en cas de tentative. De plus, la Loi sur la réglementation des paiements par chèque et la protection du porteur établit la responsabilité pénale des personnes morales.

178. Le ministère de la Justice signale qu'un projet de loi a été présenté au Parlement afin de modifier ces types de peines, car elles sont « en contradiction avec le nouveau système ». Toutefois, les examinateurs principaux notent que le Code des délits et le nouveau Code pénal ont été adoptés à la même époque en 2005 et que le « nouveau système » devrait logiquement continuer à envisager au moins la responsabilité administrative des personnes morales.

(b) Adéquation des « mesures de sûreté spéciales » applicables aux personnes morales

179. La responsabilité pénale des personnes morales au titre de la corruption d'agents publics étrangers ayant été abolie, les autorités turques se doivent de démontrer, comme l'exige l'article 3.2 de la Convention, que ces personnes sont « passibles de sanctions non pénales efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris pécuniaires, en cas de corruption d'agents publics étrangers ». La position des autorités turques peut se résumer comme suit : l'article 60 du nouveau Code pénal — qui établit des « mesures de sûreté spéciales » pour les personnes morales — compense suffisamment cette abrogation. L'article 60 prévoit deux mesures pertinentes à cet égard : (i) la révocation du permis d'exploitation octroyé par un organisme public à la personne morale, au cas où cette dernière aurait abusé des avantages conférés par ce permis avec la complicité active de ses organes ou représentants¹⁰¹ et (ii) la confiscation en

⁹⁹ Les conversions de devises dans ce paragraphe se fondent sur le taux de change en vigueur le 22 octobre 2007.

¹⁰⁰ Les amendes dont sont passibles les personnes morales en vertu de la Loi sur les marchés financiers sont infligées par le conseil d'administration de l'Association des établissements intermédiaires du marché financier de Turquie.

¹⁰¹ L'article 60.1 du Code pénal déclare : « En cas de condamnation en relation avec une infraction commise intentionnellement — au profit d'une personne morale soumise au droit civil et opérant en vertu d'un permis octroyé par un organisme public — en abusant de la permission conférée par ce permis et grâce à la complicité des organes ou des représentants de la personne morale, l'organisme compétent retire le permis. ».

cas d'infractions commises pour le compte de ces personnes morales¹⁰². Avant même d'évaluer l'impact des mesures disponibles en vertu de l'article 60, il convient de noter que les « mesures de sûreté spéciales » prévues à l'article 60 du Code pénal ne sont pas globalement compatibles avec l'article 3.2 de la Convention, parce qu'elles ne prévoient pas de sanctions pécuniaires.

(i) *Retrait du permis d'exploitation*

180. Pendant la mission sur place, les examinateurs principaux ont cherché à obtenir des précisions sur ces deux mesures afin de déterminer si elles peuvent compenser l'abrogation de la responsabilité des personnes morales. Concernant le retrait du permis d'exploitation d'une personne morale, les examinateurs principaux ont pu déterminer qu'en Turquie ces permis ne sont pas indispensables dans tous les domaines d'activité. Le ministère de la Justice indique qu'un permis est requis par diverses lois dont la Loi sur l'établissement ou l'ouverture d'une agence bancaire et la Loi sur les permis visant les produits agricoles. Le Département de gestion d'entreprise de l'université technologique (TOBB) a indiqué qu'un permis est également indispensable pour monter une compagnie d'assurance. Les entreprises de construction opérant dans les pays étrangers n'ont pas besoin de permis, quelle que soit leur taille et, en outre, selon le représentant du TOBB, les entreprises turques les plus exposées au risque de corruption transnationale sont celles du secteur de la construction et du textile. En fait, l'exigence d'un permis d'exploitation dépend du secteur d'activité et non de la taille de l'entreprise. Le représentant du TOBB a aussi expliqué qu'il n'est pas difficile à un entrepreneur s'étant vu retirer son permis d'ouvrir une nouvelle affaire. À la suite de la mission sur place, lors de la rencontre préliminaire avant l'examen au sein du Groupe de travail, les autorités turques ont communiqué des informations quelque peu différentes selon lesquelles toutes les entreprises turques commerçant en Turquie et à l'étranger sont tenues de posséder un permis d'exploitation quel que soit leur secteur d'activité.

181. Il semble que le retrait du permis d'exploitation d'une personne morale ne soit possible que dans des circonstances limitées. Selon l'article 60.1 du Code pénal, cette mesure est applicable lorsque la personne morale a « utilisé abusivement la permission conférée par ce permis ». Selon le ministère de la Justice, la loi prévoit que les statuts d'une société doivent préciser son objet ; de sorte que, si une société commet des actes non compatibles avec son objet statutaire, elle peut être considérée comme ayant utilisé abusivement les prérogatives conférées par son permis d'exploitation. Les examinateurs principaux ont fait valoir que la corruption d'un agent public étranger en vue d'obtenir ou de conserver un marché pourrait apparaître compatible avec son objet statutaire (à savoir s'adonner à une certaine forme de commerce). Les autorités turques ont répondu qu'un organisme public ne saurait octroyer un permis d'exploitation autorisant une personne morale à commettre une infraction.

(ii) *Confiscation*

182. Les examinateurs principaux ne sont pas en mesure d'apprécier l'efficacité de la « mesure de sûreté spéciale » de confiscation associée aux infractions commises au profit d'une entité morale, car cette mesure n'a encore jamais été appliquée. De plus, cette « mesure de sûreté spéciale » ne s'applique pas directement aux personnes morales, mais seulement pour ce qui a trait aux infractions commises à leur profit. En d'autres termes, une personne physique doit avoir été reconnue coupable d'une infraction commise en faveur d'une personne morale pour que la mesure s'applique. Ce dispositif ne remplit pas les critères posés à l'article 2 (qui exige que les personnes morales soient tenues directement responsables au

¹⁰² L'article 60.2 du Code pénal déclare : « La disposition relative à la confiscation est également applicable aux personnes morales de droit civil concernant les infractions commises à leur profit. ».

titre de l'infraction de corruption transnationale) et à l'article 3.2 (qui exige que ces personnes fassent l'objet de sanctions pécuniaires) de la Convention.

183. De plus, les examinateurs principaux notent que les dispositions générales du Code pénal sur la confiscation sont appliquées aux cas de corruption nationale par la Cour de cassation, alors que les autorités turques n'ont pu citer aucune autorité à l'appui de leur thèse de l'application aux personnes morales (pour plus de détails sur l'application de ces articles, voir la sous-section 6(b) : « Confiscation »).

(c) *Considérations procédurales*

184. Les examinateurs principaux se sont également efforcés de clarifier une autre question pendant la mission sur place : « Est-il possible de mener une enquête sur des personnes morales en Turquie pour corruption d'agent public étranger alors que leur responsabilité ne peut pas être engagée au titre de cette infraction ? ». La police nationale turque a déclaré qu'en dépit de l'abrogation de la responsabilité des personnes morales par le Code pénal de 2005, il devrait toujours être possible d'enquêter sur des personnes morales pour corruption. Elle a indiqué que, même en l'absence d'exemples de mesures de ce type prises depuis l'entrée en vigueur du Code pénal, rien dans la loi n'interdit une telle action. La MASAK a indiqué qu'aucune disposition légale n'autorise à soumettre des personnes morales à une enquête, mais pense que l'article 123 du Code de procédure pénale (qui prévoit la saisie de biens ayant servi à commettre le crime ou pour le recueil d'éléments de preuve) pourrait leur être appliqué.

185. À l'issue de la mission sur place, le ministère de la Justice a indiqué que les mesures d'enquête prévues par le Code de procédure pénale (CPC) « pourraient » s'appliquer aussi bien aux personnes physiques que morales et qu'en vertu de certains articles du CPC — dont l'article 123 relatif à la saisie de biens et l'article 127 relatif à l'autorisation des saisies — les procureurs et la police sont « dans une certaine mesure » compétents pour appliquer ces mesures aux personnes morales.

186. Une autre préoccupation tient à la question de savoir si « les mesures de sûreté spéciales » peuvent être appliquées aux personnes morales sans qu'une procédure ait été préalablement engagée contre une personne physique ou qu'une personne physique ait fait auparavant l'objet d'une condamnation. En l'absence d'infraction pour laquelle la personne morale pourrait être mise en accusation en vertu du Code pénal, il ne semble pas qu'une procédure puisse être engagée contre elle sans lien avec une action engagée contre une personne physique. Le ministère de la Justice a confirmé pendant la mission sur place qu'en principe la condamnation de la personne physique est requise pour que « les mesures de sûreté spéciales » puissent s'appliquer mais que, ces mesures n'ayant encore jamais été appliquées concrètement, il est difficile de savoir quelle sera la pratique en l'espèce.

Commentaire

Les examinateurs principaux estiment que, depuis l'abrogation par le nouveau Code pénal de 2005 de la responsabilité des personnes morales pour l'infraction de corruption d'agent public étranger, la Turquie a cessé de se conformer aux exigences de l'article 2 de la Convention. De plus, les examinateurs principaux pensent que les « mesures de sûreté spéciales » applicables aux personnes morales en vertu du nouveau Code pénal ne compensent pas l'abrogation de la responsabilité des personnes morales en raison de leur portée limitée et parce qu'elles n'incluent pas de sanctions pécuniaires. Les examinateurs principaux recommandent par conséquent aux autorités turques d'établir d'urgence la responsabilité des personnes morales pour l'infraction de corruption d'agent public étranger.

4. Infraction de blanchiment de capitaux¹⁰³

(a) *Champ d'application de l'infraction de blanchiment de capitaux*

187. L'article 7 de la Convention déclare que chaque Partie « ayant fait en sorte que la corruption de ses agents publics soit une infraction principale aux fins de l'application de sa législation relative au blanchiment de capitaux prendra la même mesure en cas de corruption d'agent public étranger, quel que soit le lieu où la corruption s'est produite. »

188. L'article 282(1) du Code pénal turc décrit les éléments actuels de l'infraction. Une personne est coupable d'une infraction de blanchiment de capitaux dès lors qu'elle transfère les produits d'une infraction principale à l'étranger ou soumet de tels produits à une opération visant à dissimuler leur source illicite et les déguise de façon qu'ils paraissent provenir d'une source légitime¹⁰⁴.

189. L'article 282 du Code pénal turc ne mentionne pas le blanchiment des produits d'une infraction commise hors de Turquie. Durant la mission sur place, les autorités turques ont déclaré que, si l'infraction principale est commise dans un pays étranger, la Turquie est compétente pour poursuivre l'infraction de blanchiment en Turquie. En conséquence, la commission de l'infraction de blanchiment en Turquie suffit pour engager une procédure. La double incrimination est cependant requise concernant l'infraction principale. La Turquie a aussi déclaré que l'article 282 de son Code pénal couvre à la fois les actes de blanchiment commis par une personne sur les produits de son crime (« autoblanchiment ») et ceux visant les produits d'un crime commis par un tiers. Alors que la preuve de l'infraction de blanchiment de capitaux exige des produits dérivés d'une infraction principale, il n'est pas nécessaire qu'une personne ait été condamnée pour l'infraction principale pour pouvoir prononcer une condamnation au titre de blanchiment de capitaux. Les procédures pénales concernant l'infraction principale et l'infraction de blanchiment de capitaux peuvent être menées séparément.

¹⁰³ En septembre 2006, la législation turque de lutte contre le blanchiment de capitaux a été évaluée par le Groupe d'action financière de l'OCDE (GAFI). Le troisième rapport d'évaluation mutuelle détaillée sur la Turquie a été approuvé par le GAFI et peut être consulté (en anglais uniquement) à l'adresse suivante : <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/14/7/38341173.pdf>

¹⁰⁴ L'article 282 du Code pénal turc dispose :

- (1) Quiconque transfère à l'étranger des produits dérivés d'une infraction passible d'au moins un an de prison ou soumet ces produits à une opération visant à dissimuler leur source illicite et à leur conférer un aspect légitime est condamné à une peine d'emprisonnement de deux à cinq ans assortie d'une amende judiciaire pouvant atteindre 20 000 jours.
- (2) Si l'infraction est commise par des fonctionnaires ou les membres de certaines professions libérales dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, la peine d'emprisonnement est augmentée de moitié.
- (3) Si l'infraction est commise dans le contexte des activités d'une organisation criminelle formée afin de commettre des infractions, la peine est doublée.
- (4) Les mesures de sûreté appropriées sont appliquées aux personnes morales éventuellement impliquées dans cette infraction.
- (5) Tant que les poursuites ne sont pas engagées, une personne permettant aux autorités de saisir les produits constitutifs de l'infraction ou facilitant la saisie de ces produits en livrant des informations sur le lieu de leur cachette ne peut pas se voir condamnée au titre du présent article.

(b) Application de l'infraction de blanchiment de capitaux¹⁰⁵

190. Les examinateurs principaux sont préoccupés par le faible nombre de dossiers communiqués au procureur depuis la promulgation de la Loi n° 4208 en 1996¹⁰⁶ et sont rejoints sur ce point par l'Association des industriels et hommes d'affaires turcs (TUSIAD). En particulier, la MASAK a déféré aux procureurs, entre le 17 février 1997 et le 31 décembre 2006, 269 dossiers visant l'infraction de blanchiment de capitaux dont 209 ont abouti à l'engagement d'une procédure devant un tribunal de première instance. Les examinateurs principaux notent aussi que, sur les 209 procédures engagées devant un tribunal de première instance, 48 ont abouti à des poursuites à l'issue desquelles les juges ont prononcé 43 acquittements et seulement 5 condamnations. On compte 161 de ces affaires qui sont toujours pendantes devant la juridiction de première instance compétente. Les 41 appels interjetés se sont soldés jusqu'à présent par six confirmations d'acquiescement¹⁰⁷. Les autorités turques expliquent le faible nombre d'enquêtes et de poursuites par le caractère complexe et organisé du blanchiment de capitaux qui revêt souvent une dimension internationale influant sur la durée de la procédure.

(c) Sanctions en cas de blanchiment de capitaux

191. En vertu de l'article 282(1) du Code pénal turc, une personne reconnue coupable d'une infraction de blanchiment de capitaux est passible d'une peine d'emprisonnement de 2 à 5 ans et d'une amende judiciaire de 100 TRY (environ 58 EUR ou 83 USD) à 2 000 000 TRY (environ 1.16 million EUR ou 1.65 million USD)¹⁰⁸. Des peines limitées peuvent aussi être infligées à des personnes morales en vertu de l'article 282(4) du Code pénal turc, mais ces peines n'incluent pas d'amendes. Les tribunaux pénaux peuvent imposer des mesures de sûreté à une personne morale lorsque l'infraction de blanchiment de capitaux est commise à son profit avec la participation de sa direction ou par le biais de représentants de cette personne ayant abusé de leurs pouvoirs¹⁰⁹. L'article 282(5) du Code pénal turc reconnaît aussi un moyen de défense fondé sur « le repentir réel » concernant les cas dans lesquels le contrevenant permet aux autorités compétentes « avant l'engagement des poursuites » de saisir les produits de l'infraction ou faciliter leur saisie en livrant des informations sur le lieu de leur cachette¹¹⁰. L'article 13 de la Loi 5549/06 prévoit aussi des amendes administratives en cas de violation par des personnes physiques ou morales de leurs obligations de signalement¹¹¹.

Commentaire

¹⁰⁵ Voir aussi le paragraphe consacré aux déclarations d'opération suspecte dans la sous-section B.8.(c).

¹⁰⁶ Cette loi fixe les modalités du signalement de cas aux procureurs par la MASAK. En particulier, son article 26 prévoit que la MASAK communique au Bureau du procureur compétent « l'ensemble des informations et des documents relatifs à la commission de l'infraction de blanchiment de capitaux ».

¹⁰⁷ La MASAK a également communiqué au fisc 69 dossiers visant des infractions fiscales entre 2003 et 2006.

¹⁰⁸ Les conversions de devises dans ce paragraphe se fondent sur le taux de change en vigueur le 22 octobre 2007.

¹⁰⁹ Les articles 60 et 282(4) du Code pénal turc prévoient le retrait du permis des personnes morales ainsi que des confiscations.

¹¹⁰ Pour plus de détails sur le moyen de défense fondé sur « le repentir réel », voir la sous-section C.2. c(ii).

¹¹¹ Voir aussi la sous-section B.8.d.

Les examinateurs principaux notent que le nombre d'enquêtes et de poursuites au titre du blanchiment de capitaux en Turquie est relativement faible et que, dans ce domaine, la Turquie est confrontée aux mêmes défis que les autres Parties à la Convention. Par conséquent les examinateurs principaux recommandent aux autorités turques d'analyser les raisons expliquant ce faible nombre d'enquêtes et de poursuites au titre de l'infraction de blanchiment de capitaux en vue d'accroître l'efficacité de cette infraction sous l'angle de la corruption transnationale. Les examinateurs principaux recommandent aussi au Groupe de travail de contrôler les peines infligées dans des affaires de blanchiment à mesure de l'évolution concrète de la jurisprudence.

5. Infraction de fraude comptable

(a) Champ d'application de l'infraction de fraude comptable

192. Les autorités turques s'appuient sur les règles et l'autorité du Code de procédure fiscale pour étayer l'interdiction des opérations hors livres ou insuffisamment identifiées. Le manquement à l'obligation de tenue et d'enregistrement des livres de comptes dans le délai imparti est passible d'une amende, en application des articles 352 (Degrés d'irrégularité)¹¹² et 353 (Irrégularités spéciales – astreintes)¹¹³ du Code de procédure fiscale. Lorsque les livres contiennent des informations fausses ou trompeuses, des fausses écritures ou des données incomplètes ou falsifiées, l'auteur de l'infraction risque une peine d'emprisonnement en vertu de l'article 359 du Code de procédure fiscale¹¹⁴. Un faux document se définit comme un document attestant une action ou une opération qui n'a pas eu lieu ou qui est trompeuse. Le Code de procédure fiscale prévoit également des amendes en cas de manquement aux normes comptables, au Plan comptable uniforme ou aux règles et procédures relatives à la préparation des états financiers. Conformément à ce qui précède, des amendes sont applicables en cas de production de comptes non enregistrés, d'opérations non enregistrées, d'enregistrement de dépenses inexistantes, d'enregistrement d'éléments de passif dont l'objet n'est pas correctement identifié, ou d'utilisation de faux documents. De plus, la Loi bancaire n° 5411 prévoit une peine d'emprisonnement de un à trois ans et une amende judiciaire en cas de manquement aux obligations de tenue de livres énoncées à l'article 42 de la Loi bancaire¹¹⁵ et de non-inscription ou de non-consignation d'opérations¹¹⁶.

¹¹² Voir le texte de l'article 352 du Code de procédure fiscale reproduit en annexe.

¹¹³ Voir le texte de l'article 353 du Code de procédure fiscale reproduit en annexe.

¹¹⁴ L'article 359 du Code de procédure fiscale (Loi n° 213) déclare :

- « (1) Les personnes falsifiant des livres comptables, ouvrant un compte au nom d'un titulaire fictif ou d'une personne sans rapport avec l'opération spécifique envisagée, réduisant l'assiette de leurs impôts en tenant leurs comptes dans d'autres livres ou documents ou bien sur un support d'enregistrement quelconque, impliquées dans des omissions de documents ou délivrant de faux documents à insérer dans les livres et les états comptables dont la tenue et la conservation sont prévues par la législation fiscale en vigueur sont passibles d'une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans.
- (2) Les personnes impliquées dans des omissions et falsifications de livres, états comptables et documents dont la tenue et la conservation sont prévues par la législation fiscale en vigueur, remplaçant des feuilles dans les livres ou délivrant de faux états et documents sans les remplacer, imprimant ces documents sans l'autorisation du ministère des Finances ou faisant usage de ces documents frauduleux sont passibles d'une peine d'emprisonnement de huit mois à trois ans assortie de travaux forcés. »

¹¹⁵ Loi bancaire n° 5411, article 154.

(b) Sanctions en cas de fraude comptable

(i) Sanctions pénales

193. Les autorités turques ont communiqué aux examinateurs principaux des informations statistiques sur les poursuites engagées en vertu de l'article 359 du Code de procédure fiscale. En particulier, sur les 6 221 poursuites engagées en 2005, 4 156 (45 %) ont débouché sur une condamnation, 1 493 (16.4 %) sur un acquittement, 1 224 (13.4 %) sur le classement sans suite de l'affaire et 2 242 (24.6 %) sur une décision d'un autre type¹¹⁷. Les données pertinentes ne sont pas totalement limpides, la Turquie n'ayant pas pu fournir des statistiques complètes indiquant notamment le montant des amendes infligées en vertu de l'article 359 du Code de procédure fiscale et le nombre d'affaires concernant les activités décrites à l'article 8(1) de la Convention. En l'absence de pratique et de statistiques plus détaillées, les examinateurs principaux ne sont pas en mesure de déterminer si les peines prononcées pour fraude comptable en Turquie sont suffisantes ou pas.

(ii) Sanctions administratives

194. Fin 2006, 27 membres de la TÜRMOB avaient perdu leur agrément et 76 autres avaient été provisoirement suspendus dans le cadre de sanctions administratives imposées par cette organisation professionnelle en vertu de l'article 50 de la Loi sur l'indépendance des professionnels de la comptabilité (Loi n° 3568/89)¹¹⁸.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités turques : (1) de veiller à ce que les peines infligées pour fraude comptable soient efficaces, proportionnées et dissuasives et (2) de tenir des statistiques plus détaillées sur les sanctions pénales, civiles et administratives infligées pour fraude comptable, notamment en vertu de l'article 359 du Code de procédure fiscale. Ils recommandent également au Groupe de travail de suivre la question de savoir si les sanctions prononcées en Turquie pour fraude comptable sont efficaces, proportionnées et dissuasives.

6. Sanctions en cas de corruption transnationale

(a) Sanctions pénales

195. En vertu de l'article 252 du Code pénal turc, tout agent public (national ou étranger) acceptant un pot-de-vin est condamné à une peine d'emprisonnement de quatre à douze ans, tandis que la personne ayant remis le pot-de-vin est sanctionnée comme si elle était elle-même un agent public. L'article 252 du Code pénal turc ne prévoit pas de sanctions pécuniaires. Les auteurs d'une infraction de corruption sont également sanctionnés conformément aux dispositions de l'article 53 du Code pénal turc réglementant la déchéance de certains droits¹¹⁹. En vertu du Code pénal précédent, les sanctions sous forme d'amende n'étaient applicables qu'à la forme « simple » de la corruption et les peines d'emprisonnement réservées à sa forme « aggravée ».

¹¹⁶ Loi bancaire n° 5411, article 156.

¹¹⁷ En 2006, les contrôleurs des impôts ont transmis aux procureurs 3 409 dossiers relatifs à des infractions en vertu de l'article 359 du Code de procédure fiscale. Voir le questionnaire supplémentaire, page 29.

¹¹⁸ Voir le questionnaire supplémentaire, page 29.

¹¹⁹ Le texte de l'article 53 du Code pénal est reproduit en annexe.

196. Comme on l'a vu, la Turquie n'avait encore enregistré aucune affaire de corruption d'agents publics étrangers au moment de l'examen et n'a donc pas pu fournir d'exemples de peines infligées par les tribunaux au titre de ce chef d'accusation. Les exemples de peines sanctionnant des actes de corruption nationale visent cette infraction telle qu'elle était définie dans les articles 211 à 219 du Code pénal turc précédent : de 2003 à 2005, 2 174 poursuites ont été engagées et, pendant la même période, les tribunaux turcs ont prononcé 1 293 acquittements et 1 874 condamnations¹²⁰. Toutefois, la Turquie n'a pas pu fournir des statistiques complètes (par exemple, les données ne distinguent pas entre la corruption active et passive) concernant notamment le montant des amendes infligées en vertu des articles 211 à 219 du Code pénal turc précédent. En l'absence de jurisprudence et de statistiques plus détaillées, les examinateurs principaux ne sont pas en mesure de déterminer si les sanctions pour corruption nationale sont efficaces, proportionnées et dissuasives.

(b) Confiscation

197. La possibilité de procéder à des confiscations — en vertu de diverses dispositions légales — est peut-être plus dissuasive pour les auteurs potentiels d'une infraction de corruption d'agent public étranger. La confiscation est applicable aux infractions de corruption et peut être imposée à titre de mesure de sûreté en vertu des articles 54 et 55 du Code pénal turc. De plus, les dispositions relatives à la confiscation contenues dans le Code pénal turc s'appliquent aux infractions commises au profit de personnes morales¹²¹.

198. L'article 54 du Code pénal turc prévoit la confiscation des biens utilisés ou affectés à la commission d'une infraction délibérée ou découlant d'un crime. De plus, les biens dont la production, la distribution, l'utilisation, le transport, l'achat et la vente constituent un crime doivent être confisqués. Les biens préparés en vue de la commission d'une infraction peuvent être confisqués en cas de danger pour la sécurité, la santé ou la morale publiques. Si ces biens ont été enlevés, transférés ou consommés, ou bien si leur confiscation est impossible pour quelque autre raison, des avoirs d'une valeur équivalente sont confisqués. Toutefois, si le tribunal estime que la confiscation serait disproportionnée à l'infraction commise, il peut ne pas appliquer cette mesure. Concernant les biens appartenant conjointement à plusieurs personnes, seule la part de la personne impliquée dans le crime fait l'objet de la confiscation. De plus, lorsque la confiscation partielle d'un bien est requise, elle n'est exécutée que dans la mesure où cette partie peut être séparée sans dommage pour l'ensemble du bien considéré¹²².

199. L'article 55 du Code pénal turc dispose que les avantages matériels découlant de la commission d'un crime, constituant l'objet d'un crime ou fournis pour commettre un crime — de même que le résultat économique de leur conservation ou de leur conversion — sont confisqués. L'article prévoit que la confiscation des produits économiques découlant directement ou indirectement de la commission d'un crime est possible. En l'absence de confiscation de biens matériels ou de gains, des avoirs d'une valeur correspondante sont confisqués. Par conséquent, en ce qui concerne les produits économiques donnant lieu à confiscation, tous les avantages matériels et valeurs envisageables sont couverts par l'article¹²³

¹²⁰ Appendice 13 à l'annexe b du questionnaire supplémentaire.

¹²¹ Code pénal, article 60/2. Voir aussi la description des « mesures de sûreté spéciales » pouvant être appliquées aux personnes morales dans la sous-section C.3.b(ii).

¹²² L'article 54 (1) du Code pénal prévoit aussi que la confiscation ne s'applique pas aux biens affectés ou réservés à la commission d'une infraction grave lorsque ces biens appartiennent à des tiers de bonne foi.

¹²³ Dans son évaluation de la Turquie réalisée en 2007, le Groupe d'action financière (GAFI) signale que, jusqu'à présent, l'efficacité du système de confiscation de ce pays laisse à désirer dans la mesure où seules trois procédures de ce type ont été engagées et où aucune confiscation définitive n'a encore été ordonnée. GAFI, Groupe

200. Les articles 116 à 134 du Code de procédure pénale prévoient la possibilité d'organiser des perquisitions en vue de réunir des preuves pénales et de saisir des biens constituant des preuves matérielles ou faisant l'objet d'une confiscation à laquelle procède une autorité répressive en vertu d'une décision judiciaire (ou d'une décision rendue par un procureur lorsqu'il faut agir promptement ou bien d'une décision prise par le chef de l'autorité répressive concernée lorsqu'il s'avère impossible de contacter le procureur).

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités turques de veiller à ce que les sanctions frappant la corruption transnationale soient efficaces, proportionnées et dissuasives en pratique. En particulier, ils recommandent : (1) de sensibiliser les procureurs à l'importance de la déchéance et de la confiscation et de les encourager à réclamer, dans toute la mesure du possible, ces sanctions dans les affaires de corruption ; (2) de veiller à appliquer au besoin les dispositions relatives à la confiscation ; et (3) de tenir des statistiques plus détaillées sur les sanctions infligées dans les affaires de corruption nationale et transnationale. Les examinateurs principaux recommandent aussi que le Groupe de travail suive la question de l'application de sanctions dans les affaires de corruption transnationale à mesure de l'évolution concrète des affaires.

(c) Sanctions administratives

201. L'article 3(4) de la Convention exige de chaque Partie qu'elle « envisage l'application de sanctions complémentaires civiles ou administratives à toute personne soumise à des sanctions pour corruption d'agent public étranger ». Selon le paragraphe 24 du commentaire : « [L]es sanctions civiles et administratives, autres que les amendes non pénales, qui peuvent être imposées [...] pour un acte de corruption d'agents publics étrangers sont entre autres : l'exclusion du bénéfice d'un avantage public ou d'une aide publique ; l'interdiction temporaire ou permanente de participer à des marchés publics [...] ». Les sanctions pouvant être infligées par les tribunaux ont été mentionnées plus haut ; la présente section examine l'approche adoptée par les autorités gérant les crédits à l'exportation les marchés publics, l'APD et les privatisations.

202. En ce qui concerne l'exclusion d'une personne morale de la catégorie des entités pouvant se voir attribuer des subventions publiques, un permis, un marché public et d'autres avantages publics, les agents publics turcs — gérant les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, l'attribution des marchés publics, les contrats passés dans le cadre de l'aide et la privatisation — ayant participé à la mission sur place ignoraient dans quelle mesure l'abrogation de la responsabilité des personnes morales au titre de l'infraction de corruption transnationale allait influencer sur les efforts visant à empêcher les entreprises mêlées à des actes de corruption transnationale de bénéficier de contrats ou d'un soutien financés par les deniers publics.

(i) Crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public

203. La Türk Eximbank, l'organisme turc chargé de gérer les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, est dotée d'un statut lui permettant de rejeter une demande ou de cesser d'accorder sa garantie lorsqu'elle nourrit « un fort soupçon » d'élément de corruption dans la transaction. Pour les

d'action financière, « Third Mutual Evaluation Report, Anti-money Laundering and Combating The Financing of Terrorism », Turquie, 23 février 2007, page 50.

assurances, la Türk Eximbank peut déclarer unilatéralement une police nulle et non avenue ; s'il s'agit d'un prêt, elle peut reporter ou suspendre les décaissements ou annuler le solde non encore versé. De plus, en cas de condamnation d'un client pour corruption transnationale, la Türk Eximbank dispose de nombreux moyens d'action pour récupérer les sommes versées à titre de soutien. Jusqu'à présent, aucun soutien n'a été refusé ou suspendu pour des raisons tenant à la participation du demandeur ou du client à une infraction de corruption transnationale (voir aussi la sous-section B.3 : « Crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public »).

(ii) *Marchés publics*

204. Les marchés publics en Turquie sont principalement réglementés par le Code des marchés publics (Loi n° 4734). En vertu de cette loi, une Autorité des marchés publics a été établie en tant qu'organisme administrativement et financièrement autonome au sein de l'administration centrale afin de réglementer les marchés publics et de contrôler — par le biais d'un mécanisme d'examen administratif — qu'ils sont passés conformément à la législation pertinente.

205. Le Code des marchés publics prévoit l'exclusion des soumissionnaires dans certaines circonstances. Il exclut tout soumissionnaire ayant été reconnu coupable d'« une infraction mettant en jeu la conduite professionnelle de l'intéressé et constatée par une décision d'un tribunal compétent pendant la période de cinq ans ayant précédé la date de la procédure de passation du marché public » [article 10, paragraphe (e)]. Il exclut aussi de toute participation à un appel d'offres les soumissionnaires reconnus coupables d'un acte relevant de la criminalité organisée [article 11, paragraphe (a)].

206. Les représentants de l'Autorité turque des marchés publics ont déclaré qu'outre les critères relatifs aux capacités techniques et financières, ils sont également tenus de vérifier si une infraction relevant de la criminalité organisée et répertoriée dans le Code des marchés publics a été commise par le soumissionnaire ou si celui-ci s'est livré à certains actes interdits (par exemple le trucage ou la tentative de trucage d'un processus de soumission d'offres par divers moyens dont la corruption). Ces représentants n'ont pas indiqué si la corruption transnationale constituerait un motif d'exclusion d'un appel d'offres visant à attribuer un marché public lorsque le pot-de-vin n'a pas été versé dans le cadre d'un trucage de cet appel.

207. Selon l'Autorité des marchés publics, les procureurs sont tenus de l'informer — en vertu du Code des marchés publics — des décisions judiciaires interdisant à une partie de participer à un appel d'offres visant à attribuer un marché public, afin qu'elle puisse enregistrer cette information et la transmettre aussi aux organismes professionnels compétents. De plus, une liste de toutes les entreprises exclues est gérée et mise à jour par le Service des statistiques et des données de contrôle de l'Autorité. Des agents publics représentant cette dernière ont confirmé, à l'issue de la mission sur place, que la loi oblige à vérifier si les contractants potentiels ont été interdits de participation aux appels d'offres publics.

(iii) *Aide publique au développement*

208. L'équipe d'examen n'a pas reçu d'informations sur les lois, règlements ou pratiques prévoyant l'exclusion des personnes morales ou physiques reconnues coupables de corruption transnationale de toute participation à des projets financés par l'aide publique au développement (APD) (voir aussi la sous-section B.4. : « Aide publique au développement »).

(iv) *Privatisation*

209. L'Administration des privatisations, établie en 1984 par la Loi n° 4046, est le seul organisme public turc chargé des privatisations. Elle est dirigée par un Conseil supérieur des privatisations prenant les décisions définitives en la matière et se composant de quatre ministres (Trésor, Finances, Transport et Industrie et Technologie) placés sous la présidence du Premier ministre. La Turquie ayant amorcé son processus de privatisation dès 1984, 229 entreprises — sur les 244 incluses dans la liste des entreprises publiques figurant sur la liste des avoirs à privatiser — ont été totalement privatisées.

210. Les autorités turques ont indiqué que les qualifications des soumissionnaires sont évaluées sous les angles technique et financier. L'Administration des privatisations peut procéder à des vérifications supplémentaires de concert avec le Trésor, l'Autorité turque de la concurrence, le Conseil des marchés financiers et d'autres organismes de réglementation, selon le secteur d'activité de l'entreprise privatisée (par exemple l'Organisme chargé de réglementer les télécommunications, le Conseil de réglementation de la commercialisation de l'énergie, le Conseil des produits du tabac et des boissons alcoolisées, l'Autorité turque du sucre et le Conseil de réglementation et de surveillance des banques).

211. Les représentants de l'Administration des privatisations ont souligné que seules les offres émanant de soumissionnaires « sûrs » sont examinées dans le cadre des appels d'offres. À l'issue de la mission sur place, ils ont indiqué que les soumissionnaires font l'objet de plusieurs vérifications au stade de la phase de préqualification. Ces vérifications incluent des audits financiers, la vérification de leur état d'endettement y compris les arriérés d'impôt et des habilitations sécuritaires. Concernant leur participation antérieure éventuelle à la corruption d'agents publics étrangers, l'Administration des privatisations a déclaré que les renseignements relatifs aux activités financières passées, y compris les actes de corruption transnationale, sont obtenus auprès de la cellule de renseignements financiers turque (la MASAK). Toutefois, rien n'indique que l'Administration des privatisations impose systématiquement à cette cellule de révéler si le soumissionnaire concerné a été condamné pour corruption transnationale ou qu'un mécanisme a été mis en place afin d'obtenir cette information des tribunaux. De plus, ces représentants n'ont pas précisé si une condamnation pour corruption transnationale constituerait un motif suffisant d'exclusion du processus d'appel d'offres.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités turques de prendre des mesures appropriées pour interdire la participation des personnes morales et physiques ayant été mêlées à des actes de corruption transnationale aux privatisations et aux marchés publics et pour exclure les intéressés du bénéfice de contrats financés par l'APD. Les examinateurs principaux prennent note des mécanismes en place visant à refuser aux personnes morales et physiques ayant participé antérieurement à des actes de corruption transnationale l'accès aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et recommandent le suivi de leur efficacité à mesure de l'évolution concrète des affaires.

D. RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL ET SUIVI

1. Le Groupe de travail sur la corruption apprécie les préparatifs menés par les autorités turques en vue de la mission sur place de Phase 2 effectuée en mai 2007 et les efforts soutenus déployés par ces autorités pour fournir une information en retour jusqu'à la date de l'examen au sein du Groupe de travail. Le Groupe de travail apprécie aussi l'ouverture et le professionnalisme dont ont fait preuve les autorités turques pendant tout le processus d'examen pour répondre aux questions des examinateurs principaux et présenter la position du gouvernement turc concernant la mise en œuvre de la Convention.
2. Toutefois, le Groupe de travail recommande de procéder à un examen de Phase 2bis de la Turquie dans un délai d'un an à compter de l'adoption du Rapport de Phase 2 en raison principalement des problèmes suivants :
 - a. Les efforts inadéquats des autorités turques pour s'assurer de la participation de représentants du secteur privé et de la société civile, privant le Groupe de travail des points de vue qu'une participation plus large de ces personnes aurait apportés.
 - b. La grave insuffisance des actions de sensibilisation à l'infraction de corruption transnationale menées par le gouvernement turc, ce qui explique probablement le manque de sensibilisation et d'engagement du secteur privé turc en la matière.
 - c. La place globalement non prioritaire accordée par les entreprises turques à la question de la corruption d'agents publics étrangers : une attitude qui, selon les discussions menées dans le cadre de la mission sur place, semble résulter de l'idée générale que la corruption dans les pays voisins (où les sollicitations de pots-de-vin semblent monnaie courante) est une réalité qu'il faut accepter.
 - d. L'abrogation de la responsabilité des personnes morales pour l'infraction de corruption transnationale en 2005 dans le cadre de la promulgation du nouveau Code pénal et son remplacement par des « mesures de sûreté spéciales » d'une portée limitée et ne prévoyant pas de sanctions pécuniaires.
 - e. L'abandon précoce de l'enquête pour corruption transnationale déclenchée sur la base d'allégations portées contre une holding turque pour des motifs qui préoccupent gravement le Groupe de travail.
 - f. Un retard de deux ans dans la réaction aux allégations de versement de paiements illicites au gouvernement iraquien portées contre 139 entreprises turques dans le Rapport de 2005 de la Commission indépendante d'enquête sur le programme « Pétrole contre nourriture » des Nations Unies.
3. Le Groupe de travail recommande une mission sur place de Phase 2bis afin de fournir aux autorités turques l'occasion de prouver les progrès accomplis sur les points mentionnés ci-dessus. La mission de Phase 2bis devrait inclure des panels réunissant un large échantillon de représentants du secteur privé et de la société civile. En ce qui concerne le programme de la mission, il devrait se concentrer spécifiquement sur les progrès réalisés par les autorités turques dans les trois grands domaines suivants : (i) sensibiliser le public à la Convention et à l'infraction de corruption transnationale ; (ii) ouvrir des enquêtes et engager des poursuites sur les cas de corruption transnationale et notamment déterminer les raisons pour lesquelles une enquête sur une infraction de ce type commise à l'étranger a été abandonnée et un délai de deux ans a été nécessaire pour réagir aux allégations portées contre des entreprises turques dans le Rapport de la Commission indépendante d'enquête sur le programme « Pétrole contre nourriture » des Nations Unies ; et (iii) rétablir la responsabilité des personnes morales conformément aux dispositions de l'article 2 de la Convention.
4. De plus, sur la base de ses constatations relatives à la mise en œuvre par la Turquie de la Convention et de la Recommandation révisée, le Groupe de travail (i) adresse des recommandations supplémentaires aux autorités turques dans la partie 1 et (ii), s'engage à procéder au suivi des questions répertoriées dans la partie 2 lorsque la Turquie aura acquis une expérience pratique suffisante.

1. *Recommandations*

Recommandations visant à assurer une prévention et une détection efficaces de la corruption d'agents publics étrangers

5. En ce qui concerne les actions de sensibilisation générale et de formation visant à promouvoir la mise en œuvre efficace de la Convention et de la Recommandation révisée de 1997, le Groupe de travail recommande aux autorités turques de :

- a. Élaborer et appliquer d'urgence des programmes de sensibilisation destinés : (i) aux agents publics, particulièrement ceux qui sont en contact avec les entreprises turques opérant à l'étranger, y compris le personnel chargé de gérer l'aide publique au développement (APD) ; et (ii) aux entreprises, y compris les PME, qui opèrent dans des secteurs ou des régions géographiques à haut risque [Recommandation révisée, paragraphes I, II v) et VI iii)] ;
- b. Accroître la sensibilisation de son personnel diplomatique, y compris celui en poste dans des ambassades, et veiller à ce que les représentations turques à l'étranger diffusent aux entreprises et aux particuliers turcs des informations sur les risques de corruption transnationale [Recommandation révisée, paragraphe I].
- c. Déployer des efforts supplémentaires pour sensibiliser à la non-déductibilité des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers les agents des impôts et le secteur privé et aussi former ces agents à la détection de tels versements [Convention, article 13 ; Recommandation révisée, paragraphe IV et Recommandation de 1996].

6. En ce qui concerne la détection générale de la corruption transnationale et des infractions connexes, le Groupe de travail recommande aux autorités turques de :

- a. Adresser des instructions spécifiques à ses représentations à l'étranger, y compris au personnel d'ambassade, sur les mesures à prendre en cas d'allégations crédibles visant la corruption (ou des préparatifs de corruption) d'un agent public étranger par une entreprise ou un particulier turc, y compris le signalement de ces allégations aux autorités compétentes en Turquie [Recommandation révisée, paragraphe I].
- b. Dispenser une formation au personnel chargé de gérer les contrats de marché public financés par l'APD en matière de détection et de signalement des soupçons de corruption transnationale [Recommandation révisée, paragraphes I, II v) et VI iii)].
- c. Renforcer les mesures de protection des dénonciateurs dans les secteurs public et privé contre les représailles et les punitions de la part de leur employeur [Recommandation révisée, paragraphe I].
- d. Adopter aussi rapidement que possible le projet de Loi sur la protection des témoins actuellement déposé sur le bureau du Parlement [Recommandation révisée, paragraphe I].

7. En ce qui concerne la prévention de corruption transnationale pour ce qui touche aux contrats de marché public financés par l'APD, le Groupe de travail recommande aux autorités turques : (i) d'inclure systématiquement des clauses anticorruption dans les contrats financés par l'APD et (ii) d'envisager la mise en place d'un mécanisme permettant d'empêcher les particuliers et les entreprises ayant été antérieurement mêlés à des actes de corruption transnationale de remporter de tels contrats [Recommandation révisée, paragraphes I, II v) et VI iii)].

8. En ce qui concerne la prévention et la détection de la corruption transnationale par le biais du système fiscal, le Groupe de travail recommande aux autorités turques : (i) d'introduire une interdiction expresse de la déductibilité des pots-de-vin par le biais de la législation fiscale ou d'un autre mécanisme approprié, contraignant et public ; (ii) de dispenser aux agents des impôts une formation sur la détection des pots-de-vin déguisés en frais déductibles légitimes ; et (iii) de continuer à inclure dans les conventions fiscales actuelles et à venir le commentaire sur l'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE autorisant l'échange de renseignements fiscaux par les autorités fiscales avec d'autres organismes chargés de l'application de la Loi et autorités judiciaires, sur certaines questions hautement prioritaires (par exemple la lutte contre la corruption) [Convention, article 13 ; Recommandation révisée, paragraphe IV et Recommandation de 1996].

9. En ce qui concerne la prévention et la détection de la corruption transnationale par le biais de la comptabilité, de la vérification des comptes et des contrôles internes, le Groupe de travail recommande aux autorités turques de :

- a. Renforcer les efforts visant à encourager les entreprises — y compris les PME opérant sur des marchés étrangers — à adopter des contrôles internes pouvant consister par exemple à se doter de codes de conduite et, si besoin est, de comités d'éthique chargés notamment des questions de corruption transnationale [Recommandation révisée, paragraphe V C].
- b. Élargir la liste des entreprises privées soumises à l'obligation d'un audit externe afin d'y inclure certaines sociétés non cotées opérant sur des marchés étrangers, et élargir aussi la liste des personnes morales soumises au contrôle de la Cour des comptes afin d'y inclure les entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci et ne faisant pas l'objet d'un audit externe, ainsi que les organismes publics compétents en matière de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, de marchés publics, de privatisation et d'attribution de contrats de marché public financés par l'APD [Recommandation révisée, paragraphes I et VB].

10. En ce qui concerne la prévention et la détection des actes de corruption transnationale par le biais du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, le Groupe de travail recommande aux autorités turques [Convention, article 7] de :

- a. Promulguer rapidement le règlement soumis au Bureau du Premier ministre prévoyant l'adoption d'un Décret en conseil des ministres détaillant les obligations des comptables et des avocats en matière d'établissement de déclarations d'opération suspecte (DOS) ;
- b. Promulguer rapidement le règlement rédigé par la MASAK concernant la communication d'information en retour aux auteurs de DOS et fournir aux entités déclarantes des consignes plus complètes sous forme de typologies actualisées de blanchiment de capitaux dans lesquelles l'infraction principale est la corruption d'agents publics étrangers ;
- c. Évaluer les raisons du faible nombre de DOS reçues par la MASAK.

Recommandations visant à assurer l'efficacité des enquêtes, poursuites et sanctions en cas de corruption transnationale ou d'infractions connexes

11. En ce qui concerne les enquêtes et poursuites en cas de corruption transnationale et d'infractions connexes, le Groupe de travail recommande aux autorités turques [Convention, article 5] d'intensifier et de dispenser plus régulièrement une formation sur la corruption transnationale aux autorités chargées des enquêtes et aux membres de l'appareil judiciaire.

12. En ce qui concerne l'exigence énoncée à l'article 13(2) du Code pénal selon laquelle le ministre de la Justice demande l'application de la « compétence universelle » dans le cas spécifique où une

infraction de corruption d'agent public étranger a été commise par un ressortissant ou une entreprise turcs à l'étranger, le Groupe de travail recommande aux autorités turques : (i) de lever cette exigence ou (ii) de s'assurer que le pouvoir discrétionnaire dont jouit le ministre en la matière ne sera pas influencé par des intérêts politiques, y compris « [l']intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause » [Convention, articles 4.2 et 5].

13. En ce qui concerne la mise en œuvre de l'infraction de corruption d'agent public étranger en vertu de l'article 252.5 du nouveau Code pénal turc, le Groupe de travail recommande aux autorités turques d'abroger l'application du moyen de défense fondé sur « le repentir réel » qui a pour effet d'exempter de peine l'auteur d'une infraction de corruption transnationale [Convention, article 1].

14. En ce qui concerne l'abrogation de la responsabilité des personnes morales au titre de l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande aux autorités turques de rétablir d'urgence cette responsabilité conformément à l'article 2 de la Convention [Convention, articles 2 et 3.2].

15. En ce qui concerne les sanctions frappant l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande aux autorités turques de :

- a. Encourager les procureurs à réclamer la confiscation, si besoin est, en cas de condamnation dans une affaire de corruption transnationale [Convention, article 3.3].
- b. Tenir des statistiques plus détaillées sur les sanctions appliquées dans les affaires de corruption nationale et transnationale [Convention, article 3].
- c. Envisager l'adoption de mesures appropriées afin d'empêcher les personnes physiques et morales reconnues coupables de corruption transnationale de participer à des privatisations ou des marchés publics et d'obtenir des contrats de marché public financés par l'APD [Convention, article 3.4 ; Recommandation révisée, paragraphe II v)].

16. En ce qui concerne les infractions de fraude comptable, le Groupe de travail recommande aux autorités turques : (i) de s'assurer que les peines infligées pour ces infractions sont efficaces, proportionnées et dissuasives et (ii) de rétablir des statistiques plus détaillées sur les sanctions infligées pour de telles infractions, surtout celles définies à l'article 359 du Code de procédure fiscale [Convention, article 8 ; Recommandation révisée, paragraphe V A iii)].

2. Suivi par le Groupe de travail

17. Le Groupe de travail procédera au suivi des questions ci-après à mesure de l'évolution de la pratique :

- a. Les procédures mises en place par la Türk Eximbank pour lutter contre la corruption transnationale, y compris les mécanismes visant à refuser aux personnes morales et physiques ayant participé antérieurement à des actes de corruption transnationale l'accès aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public [Recommandation révisée, paragraphes I et II v)].
- b. Les enquêtes visant les affaires de corruption transnationale, notamment sous l'angle : (i) de la répartition des compétences entre le Service de lutte contre la contrebande et la criminalité organisée et le Service de l'ordre public et (ii) de l'impossibilité pour la police d'ouvrir une enquête à moins d'avoir été requise par un procureur.

- c. Le nombre d'enquêtes ouvertes et de poursuites engagées au titre de l'infraction de blanchiment de capitaux.
- d. La vérification de l'inclusion effective des situations suivantes dans le champ d'application de l'infraction de corruption transnationale :
 - i. la corruption en vue d'obtenir un usage abusif du pouvoir discrétionnaire d'un agent public étranger et la corruption en vue d'obtenir d'un tel agent un acte ou omission allant au-delà de son autorité ;
 - ii. la corruption « simple » (c'est-à-dire visant à obtenir l'accomplissement ou le non-accomplissement d'une tâche) ;
 - iii. la corruption visant les cas où un accord est conclu entre le corrupteur et l'agent public étranger en vue de transmettre directement le pot-de-vin à un tiers (par exemple un parent, un parti politique ou une œuvre de charité) ;
 - iv. la corruption visant les cas où la personne corrompue exerce une fonction publique pour un pays étranger ou une organisation publique internationale, mais n'a été ni nommée, ni élue et n'occupe pas non plus un poste législatif, exécutif ou judiciaire (par exemple, un salarié chargé d'attribuer des contrats de marché public).
- e. Les sanctions infligées dans les affaires de corruption transnationale et de blanchiment de capitaux [Convention, articles 3 et 7].