

La Lutte Contre La Corruption En Turquie

Durmuş TEZCAN*

I. Dimension internationale de la corruption des cadres politiques et administratifs

1. La relation entre l'argent et la politique est un problème universel qui touche l'ensemble des pays à travers tout l'éventail des régimes politiques existants. Les partis politiques, institutions fondamentales des régimes démocratiques, doivent avoir de l'argent pour couvrir leur budget et les frais occasionnés par les élections législatives et municipales. Ils le trouvent en général par le biais de cotisations des membres, de cotisations ou dons en provenance d'organisations ou de particuliers ainsi que, dans certains pays, d'aide publique.

Lorsque ces mécanismes fonctionnent correctement, le recours par les partis à de tels modes de financement n'est en soi nullement critiquable. Néanmoins, les besoins sans cesse grandissants des partis ont donné lieu ces dernières années à des situations proches du scandale où l'on a vu certains d'entre eux recourir au népotisme et à l'octroi à des organismes ou à des particuliers d'avantages en contrepartie d'une aide financière, ce qui a contribué à la naissance dans l'opinion publique de la conviction que les partis et leurs responsables se remplissent les poches, que la corruption et le favoritisme sont largement répandus, en un mot que la politique est "sale".¹ C'est en tout cas, l'opinion qui a été exprimée par 65 % des Français dans le cadre d'un sondage effectué par la SOFRES en 1991. Quarante-cinq % des personnes interrogées ne sont déclarées hostiles à l'aide publique aux partis, 36 % d'entre elles seulement soutenant une telle initiative.²

Le problème se trouve aggravé du fait de l'attitude des partis arrivant au pouvoir, seuls ou au sein d'une coalition, qui propulsent aux postes clés de

* Prof. Dr., Directeur du Département de Droit public Faculté de Droit de l'Université Dokuz Eylül, Izmir.

1 v. par exemple au sujet des scandales en France, Claude POPIS, *L'argent, le bâtiment, la politique sous la Ve République*, Ed. Albin Michel, Paris, 1992, 241 p. En ce qui concerne la Belgique v. *La médiamorphose d'Alain Van Der Biest*, coordonné par Frédéric ANTOINE, Ed. Vie Ouvrière, Bruxelles, 1993.

2 v. Claude LEYRIT, *Les partis politiques et l'argent*, Le Monde Poche, Ed. Marabout, Sarthe, 1995, p. 40.

l'administration leurs partisans ou leurs proches. Ceux-ci peuvent ainsi se trouver directement impliqués dans des faits de corruption politique.

2. Une telle perte de prestige des partis politiques touche à l'essence même de la démocratie, ce qui ne laisse pas d'inquiéter. En outre, les faits de corruption portent également atteinte au principe de la répartition équitable du revenu national et aux règles de concurrence sur le marché mondial. Certains auteurs n'hésitent pas à considérer que la corruption porte atteinte à la règle d'égalité et donc aux droits de l'homme et anéantit la confiance en l'État de droit.³

Les sanctions classiques contre la corruption politique et administrative n'étaient guère adaptées à la nature organisée et à la dimension internationale de ce type d'infractions. Certains pays, dont l'Italie, ont été amenés à remanier leur législation en la matière. Les procès impliquant la mafia en Italie ont été mis au jour les relations étroites entre celle-ci et les partis politiques dans le cadre de pots-de-vin versés pour l'obtention de marchés⁴, illustrant la nature de crime organisé de la corruption. Par ailleurs les scandales qui se sont multipliés dans divers pays depuis les années 70, en dépit des efforts déployés pour les dissimuler à l'opinion publique⁵, démontrent que les mesures prises pour assainir les relations commerciales restent notoirement insuffisantes - les pays les plus vigilants s'exposant du même coup à une "concurrence déloyale" de la part de pays moins scrupuleux⁶ - et ce d'autant que le principe de l'intérêt

3 v. Marco BORGHI, *Droits de l'homme: fondement universel pour une loi anti-corruption; le cas de la Suisse*, in *La Corruption*, Éditions universitaires de Fribourg-Suisse, 1995, p. 31 et s.

4 v. Alberto VANUCCI, *Mafia et politique en Italie*, in *La corruption dans la vie politique*, Dossier constitué par Yves MENY, Problèmes politiques et sociaux, n° 779, Ed. de la Documentation française, 24.1.1997, p. 54 et s. ; v. également, Alberto VANUCCI, *Parrains et politiciens*, Démocratie et corruption en Europe, Paris, Ed. La Découverte, collection Recherches, 1995, p. 54 et s. Il y a lieu de rappeler que les poursuites entamées sur la base des lois contre le crime organisé en Italie ont atteint les plus hautes sphères des dirigeants politiques : maires des grands villes, anciens ministres et même premiers ministres.

5 On peut citer l'exemple de la Corée du sud, où des accusations concrètes de perception de pots-de-vin à l'occasion de chaque adjudication importante ont été lancées contre les ex-présidents Roh Tae Woo et Chun Doo Hwan. Voir à ce sujet Yves MENY, *L'internationalisation des circuits*, in *La corruption dans la vie politique*, p. 22 et s.

6 Selon les informations publiées par la CIA, en 1994, les entreprises américaines ont perdu des marchés pour quelque 45 milliards de dollars au profit de leurs concurrents européens et asiatiques parce qu'elles refusaient de distribuer des pots-de-vin. Suite au scandale de l'affaire Lockheed en 1974, Les États-Unis d'Amérique ont interdit en 1977 le versement de commission à l'occasion d'adjudications, cependant que les autres pays manifestaient moins de scrupules. Ceci n'a pas empêché la société Lockheed de verser un million de dollars à un parlementaire égyptien en vue d'assurer la vente de trois avions de transport militaires C 130, s'exposant ainsi au paiement d'une amende pénale de 24,8 milliards de dollars en 1995. V. à ce sujet, Laurent MOSSU, *Des règles de concurrence non respectées*, in *La corruption dans la vie politique*, pp. 72-73.

supérieur de la nation est fréquemment invoqué pour couvrir des actes répréhensibles. Le recours à des intermédiaires pour le versement de commissions permet dans bien des cas de fournir une apparence de légalité à ce type d'activités.⁷

3. Chaque pays connaît des formes de corruption politique et administrative propres, en fonction de ses caractéristiques économiques, politique, culturelles et religieuses. Il importe d'analyser non seulement les formes et sources de corruption, mais aussi les mesures adoptées pour lutter contre celle-ci.

La corruption est donc un problème commun à l'ensemble des pays, quel que soit leur régime politique, et elle est particulièrement florissante dans les pays les moins développés.⁸ Des scandales trouvant leur origine dans des faits de corruption plus ou moins graves se sont produits aussi bien en Chine⁹, dans la Russie émergeant du marxisme¹⁰ ou en Espagne, où le franquisme a laissé des traces sous la forme d'une faiblesse persistante des partis politiques¹¹, qu'au Japon, où l'opinion publique, au lieu de s'en formaliser comme l'y invitent les lois et la pratique judiciaire, semble témoigner pour les affaires de pot-de-vin impliquant des personnalités politiques d'un intérêt guidé par l'idée qu'elles contribuent à la redistribution des richesses au peuple.¹²

Il serait erroné de considérer que les méfaits de la corruption sur la société civile sont un phénomène récent. Comme l'a récemment mis en évidence Ramsey MacMullen en se fondant sur des recherches historiques approfondies, c'est à ce mal, aussi destructeur que la peste, que peut être attribuée en grande partie la décadence de l'Empire romain, qui en avait été complètement infecté.¹³

7 v. Yves MENY, *L'internationalisation des circuits*, in *La corruption dans la vie politique*, p. 23 et s.

8 v. Benno ENGELS, *La lutte contre la corruption*, Développement et Coopération - D+C (Allemagne), 1993, n° 2, p.10 et s.

9 v. Jacques ANDRIEU, *Chine : une économie communautarisée, un État décomposé*, *Revue Tiers Monde*, t. 37, n° 147, 1996, p. 669 et s. ; Francis DERON, *Des souverainetés jalouses*, in *La corruption dans la vie politique*, pp. 73-74.

10 v. Marie MENDRA, *Russie : Administrations sans foi ni loi*, in *La corruption dans la vie politique*, p. 41 et s.

11 v. Paul HEYWOOD, *Corruption et partis en Espagne*, in *La corruption dans la vie politique*, p. 48 et s.

12 v. Jean-Marie BOUISSOU, *Japon: une institution*, in *La corruption dans la vie politique*, p. 58 et s.

13 v. Ramsay MacMullen, *Le déclin de Rome et la corruption du pouvoir* (*Corruption and the decline of Rome*), (Traduit par A. SPIQUEL / A. ROUSSELLE), Ed. Les Belles Lettres, Paris, 1991, p. 9 et s. Une thèse similaire a été développée en ce qui concerne l'empire ottoman, v. Ahmet MUMCU, *Osmanlı Devletinde Rüşvet (Adli Rüşvet)*, AÜ HF yay., Ankara, 1969 s. 83 vd.

La lutte anti-corruption, même si elle reste consciente de ce que l'on ne viendra jamais totalement à bout de la corruption des cadres politiques et administratifs, phénomène aussi vieux que le monde et universel, s'assigne pour objectif premier de contenir ce phénomène en en restreignant l'intensité et en ramenant les faits de corruption au niveau des autres infractions courantes.

C'est ainsi par exemple qu'en France, la loi du 22 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie administrative et des procédures publiques, mieux connue sous le vocable de "loi anti-corruption"¹⁴ a créé dans le cadre du Ministère de la Justice un *Service central de prévention de la corruption* qui est chargé de réunir et classer des informations relatives à ce type d'infractions et, à leur demande, d'assister les autorités judiciaires dans les poursuites s'y rapportant et de conseiller les autorités administratives quant aux mesures à prendre à titre préventif en ce domaine. Placé sous la présidence d'un membre de la magistrature judiciaire, ce nouveau *service central de prévention* compte des juges et procureurs et des fonctionnaires parmi ses membres. S'il considère que les informations recueillies indiquent qu'on est en présence d'une infraction, le service central en avise le parquet et lui communique les informations en sa possession aux fins de poursuites. La loi prévoit également les modalités de financement des dépenses électorales et autres et fixe le montant maximum des dépenses autorisées pour les partis et les candidats. Elle réorganise l'aide publique aux partis et prévoit la publication de rapports annuels sur la comptabilité et la liste des bailleurs de fonds des partis. La lutte anti-corruption nécessitant une transparence en matière d'activité économique, la loi a en outre pour objectif de lutter notamment contre la double facturation et les services fictifs en matière publicitaire et la corruption des administrations locales à l'occasion de la création des centres commerciaux, et d'assurer la transparence du processus de service public, des adjudications, ainsi que de la cession, de la vente et de la location des biens publics.¹⁵ Enfin, elle se propose de lutter contre le blanchiment d'argent en étendant les compétences des pouvoirs publics et de faciliter l'organisation des services publics locaux par la création de sociétés d'économie mixte locales à la place des sociétés paramunicipales.¹⁶

14 v. Loi n° 93-122 du 29.1.1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, Journal Officiel du 30.1.1993, p. 1588 et s. ; v. également la présentation de cette loi, Christophe GUETTIER, *La loi anti-corruption*, Ed. Dalloz, Paris, 1993, p. 1 et s.

15 v. à ce sujet, Philippe TERNEYRE, *L'apport au droit des marchés publics de la loi anti-corruption*, Revue française de droit administratif - RFDA (France), 1993, n° 5, pp. 952-961 ; v. également Meltem KUTLU, *İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci (Le processus d'adjudication des marchés publics)* DEÜ Hukuk Fakültesi yayını, İzmir, 1997, p. 192 et s.

16 v. surtout au sujet de l'organisation des services publics locaux par la création de sociétés d'économie mixte locales à la place des sociétés paramunicipales - Christophe GUETTIER, *La loi anti-corruption*, pp. 178-188.

En Belgique, un rapport émanant des "Assises de la démocratie", commission présidée par Raymond Langendries, Président de la chambre des députés vient d'être publié.¹⁷ Signé par les quatre partenaires de la coalition gouvernementale ainsi que par la parti libéral, ce texte porte l'engagement des partis en question à légiférer dans le sens d'une plus grande transparence des comptes des partis, notamment par l'adoption des mesures suivantes : interdiction des libéralités sauf par les personnes physiques et fixation d'un plafond par parti et sur l'ensemble de ceux-ci; renforcement des pouvoirs de la commission parlementaire investie du contrôle de la comptabilité des partis, et collaboration technique de la Cour des comptes à cette tâche ; interdiction des panneaux publicitaires pendant la campagne électorale ; et réduction du plafond des dépenses admissibles par candidat et par parti.¹⁸ Enfin, les partis se sont mis d'accord sur un autre projet de loi destiné à accroître le poids de la volonté des citoyens dans la vie parlementaire. Les requêtes au parlement, une fois examinées et traitées par la commission des requêtes, ne seront plus simplement classées aux archives, mais font l'objet d'un classement et d'une publication diffusée aux autorités concernées, ainsi que d'un débat public annuel au Parlement.¹⁹

4. Il ressort des publications relatives à la lutte anti-corruption que celle-ci fait l'objet de modalités très diverses. C'est ainsi qu'en Allemagne, deux méthodes de contrôle sont appliquées²⁰, tandis que dans certains pays, la collaboration active entre juges et procureurs, d'une part, et journalistes, de l'autre, est considérée comme particulièrement propice à cette lutte.²¹ On peut énumérer également toute une série d'instruments disponibles à cet effet : ouverture et transparence dans la vie politique et l'administration; accès à l'information; participation du citoyen au processus de prise de décision; incompatibilité des fonctions politiques et administratives avec d'autres activités; renforcement des mécanismes de surveillance et de contrôle; amélioration du contrôle des médias et enfin sanctions pénales et disciplinaires.²²

17 v. Th. E., *Plus de transparence dans le financement des partis et les dépenses électorales* - Le groupe Langendries traduit son accord en lois, *Le Soir*, 20.8.1997, p. 3.

18 v. au sujet de la situation actuelle en vertu de la loi du 4 juillet 1993 sur le financement et le contrôle des dépenses électorales des partis en Belgique Laura ILKER-DE MARCHIN, *Le financement et le contrôle des dépenses électorales des partis*, *Courrier hebdomadaire*, Ed. CRISP, Bruxelles, 1991, n° 1323-1324.

19 *Le Soir*, 20.8.1997, p. 3.

20 La première consiste en une vérification des comptes par le parlement, par le canal des juges administratifs et tribunaux spécialisés, la seconde étant le contrôle par l'opinion publique. Voir à ce sujet Georg ELWERT, *Lorsque l'argent remonte vers le pouvoir : la corruption en Afrique*, Développement et Coopération - D+C (Allemagne), 1994, n° 2, p. 24.

21 Voir à ce sujet Yves MENY, *Avant-propos*, in *La corruption dans la vie politique*, p. 3 et s.

22 La protection du droit à l'information et à la critique est indiscutablement l'un des instruments fondamentaux de la lutte anti-corruption. Mais la presse doit se soumettre à un contrôle si l'on

5. La prise de conscience du rôle destructeur de la corruption au regard de la cohésion sociale a amené à rechercher des solutions à ce mal non seulement au niveau national mais également sur le plan international, ce qui témoigne de l'importance donnée par l'opinion à ce phénomène. Les informations foisonnent à propos de cas de corruption, que ce soit par le biais d'allusions aux foyers endémiques de corruption chez les dirigeants africains ou aux fraudes réalisées à l'occasion des marchés publics, permettant à des politiciens ou fonctionnaires peu scrupuleux de se remplir les poches avec l'argent du contribuable, ou encore à propos du rôle d'intermédiaire joué par les banques suisses au profit de certains organismes²³, mais il ne faut pas oublier que la responsabilité des corrupteurs est également en cause, et que seuls des arrangements internationaux basés sur la reconnaissance aux États d'une compétence universelle et l'instauration d'une collaboration interétatique permettraient de contrer de telles pratiques.²⁴ C'est ce qu'a reconnu le Comité des ministres de la Justice des pays membres du Conseil de l'Europe en instaurant en 1994 un "Groupe multidisciplinaire contre la corruption" (GMC) chargé d'élaborer une convention-cadre définissant de nouvelles méthodes de lutte internationale contre la corruption. Ces travaux devraient aboutir à la reconnaissance de la corruption comme une infraction sous tous ses aspects, l'uniformisation des législations nationales, l'instauration d'une collaboration interétatique, la

veut éviter, d'une part, qu'elle n'aboutisse à une négation des droits et libertés fondamentaux de l'individu et, d'autre part, qu'elle n'abuse de sa position pour se procurer des avantages. Les holdings détenant des organes de presse, en particulier, pourraient être tentés de lancer des informations fallacieuses accusant certains de corruption ou au contraire, d'étouffer des scandales dans le but de plaire ou, de protéger des hommes politiques, dont le soutien serait jugé utile à leurs autres activités. L'auto-contrôle des médias est donc indispensable, et doit être assorti d'une absolue transparence.

23 La position de la Suisse et les lacunes de sa législation ont été illustré par une décision du Tribunal fédéral suisse selon laquelle il n'est pas possible aux tribunaux de ce pays d'autoriser la saisie de sommes versées à un fonctionnaire italien sur compte en Suisse par un entrepreneur désireux d'éviter un contrôle sérieux de la qualité des travaux effectués dans le cadre d'un marché public. On peut néanmoins noter une évolution positive dans l'interprétation faite en 1993 par la Commission fédérale des banques suisses de l'article 3/2-c de la loi sur les banques qui, selon elle, impose aux banques actives dans le domaine du commerce international de refuser le dépôt de sommes dont elles sauraient ou devraient raisonnablement savoir qu'elles sont le produit de faits de corruption, et de bloquer les comptes d'hommes politiques sur lesquels des opérations ayant la corruption pour origine seraient en cours de réalisation. A ce sujet, voir Marco BORGHI, *Droits de l'homme: fondement universel pour une loi anti-corruption; le cas de la Suisse*, pp. 18-19.

24 v. Georg ELWERT, *Lorsque l'argent remonte vers le pouvoir : la corruption en Afrique*, pp. 23 et s. L'auteur souligne que l'Association Transparency International (TI), créée à Berlin en 1993, a pour objectif d'assainir le commerce avec les pays du tiers-monde, par le biais de bureaux nationaux dans divers pays.

protection des victimes de la corruption, et enfin la définition de règles de comportement à l'égard des fonctionnaires. Toutefois, eu égard au délai requis pour mener à bien ce projet ambitieux le Comité des ministres de la Justice des pays membres du Conseil de l'Europe a, lors de sa réunion tenue le 10 juin 1997 à Prague, recommandé la conclusion d'accords propres à accroître la collaboration interétatique à court terme.²⁵

II. Sanction pénale de la corruption des cadres politiques et administratifs en Turquie

6. Il convient d'analyser la législation pénale turque applicable, d'une part, aux partis politiques et aux politiciens et, de l'autre, aux titulaires de la fonction publique, c'est-à-dire aux fonctionnaires, qui se rendent coupables d'actes de corruption.

II.1. Contrôle et sanctions pénales applicables aux partis politiques et aux politiciens

7. Les scandales impliquant des partis politiques et des politiciens investis du pouvoir exécutif se multipliant, la Turquie a été amenée, surtout après l'intervention militaire de 1980, à légiférer de manière circonstanciée en matière de lutte anti-corruption. La loi sur les partis politiques n° 2820²⁶ s'est penchée sur les rapports entre l'argent et la politique et a instauré un contrôle strict des recettes et dépenses des partis, assorti de sanctions pénales frappant aussi bien les partis que leurs dirigeants.

A. Contrôle et sanctions pénales applicables aux partis politiques

a. Droits et obligations des partis politiques

8. En vertu de la loi n° 2820 sur les partis politiques, ceux-ci doivent répondre aux critères suivants²⁷:

25 Voir à ce propos Oliver VAN VAEREBERGH, *Un spectre hante l'Europe... la corruption*, Le Soir, 11.6.1997, p. 21.

26 Voir le Journal officiel turc (*Resmi Gazete*), n° 18027 du 24 avril 1983.

27 En vertu de la loi n° 2820 sur les partis politiques, "Les partis politiques sont des organisations dotées de la personnalité juridique, se donnant pour objectif d'élever le pays au niveau de la civilisation contemporaine dans le respect du concept d'Etat démocratique et de l'ordre social en contribuant à la formation d'une volonté nationale au moyen de propagande ouverte et d'activités destinées à propager les vues définies dans leurs statuts et programmes, en conformité avec la Constitution et les lois, par la participation aux élections législatives et municipales, qui se dotent des structures nécessaires pour mener ces activités à bien dans l'ensemble du pays".

- Il s'agit d'organisations dotées de la personnalité juridique, créées par des citoyens turcs conformément à la Constitution et aux lois.²⁸

- Leurs objectifs politiques sont définis dans leurs statuts et programmes.

- La loi définit le cadre de ces objectifs, à savoir élever la Turquie au niveau de la civilisation contemporaine dans le respect du concept d'État et de société démocratiques.

- Les partis politiques ne peuvent être créés sur des bases régionales, mais doivent être organisés au plan national.

- Conformément à la Constitution, ils doivent reconnaître le turc comme langue officielle et ne peuvent se livrer à aucune activité en violation des principes démocratiques, laïque et d'État de droit.²⁹

b. Recettes et dépenses des partis politiques

9. Les recettes et dépenses des partis doivent faire l'objet de projets de budgets annuels établis d'une part sur une base départementale (sous-préfectures comprises) et, de l'autre, sur une base nationale. Ces projets de budgets doivent servir de base aux opérations.³⁰

L'ensemble des recettes³¹ et dépenses³² sont réalisées au nom du parti en tant que personne juridique.

Les recettes des partis peuvent provenir de dix catégories de sources différentes.³³ On distingue les recettes émanant de cotisations (cotisations d'entrée et de membre, cotisations des députés et des candidats aux élections), de ventes (fanions, insignes, publications, etc.), de cartes d'affiliation, d'opérations comptables dûment enregistrées, de donations et enfin de l'aide publique.

La loi stipule de manière expresse non seulement les catégories de recettes, mais aussi leurs plafonds et, le cas échéant, l'exonération fiscale applicable.³⁴ Elle régleme de manière particulièrement stricte les donations au profit des partis. C'est ainsi que les partis ne peuvent recevoir de donations ni des institutions et organismes publics ou des établissements dont ceux-ci sont

28 v. la loi n° 2820 sur les partis politiques, art. 5.

29 v. la loi n° 2820 sur les partis politiques, art. 4 et 84-89.

30 v. la loi n° 2820 sur les partis politiques, art. 73.

31 v. la loi n° 2820 sur les partis politiques, art. 69.

32 v. la loi n° 2820 sur les partis politiques, art. 70.

33 v. la loi n° 2820 sur les partis politiques, art. 61.

34 v. la loi n° 2820 sur les partis politiques, art. 61 et s.

actionnaires, ni des banques publiques, ni des organisations professionnelles et syndicats, ni encore des États étrangers, des organisations internationales, des ressortissants étrangers et des associations, groupements et organisations ayant leur siège à l'étranger.³⁵ Les personnes physiques ou morales qui ne tombent pas sous le coup de ces interdictions peuvent faire des libéralités au profit du ou des partis de leur choix à concurrence de 50 millions de livres turques par parti et par an.³⁶ Le montant des donations qui excéderait ce plafond sera, lors de la vérification annuelle des comptes des partis par la Cour constitutionnelle, versé au Trésor public.

10. L'aide publique constitue une part substantielle des recettes des partis.³⁷ Peuvent seuls en bénéficier les partis qui recueillent un pourcentage minimum de votes. Pour les partis dépassant le niveau fixé pour obtenir des sièges au parlement lors des dernières élections législatives, l'aide publique est

35 v. la loi n° 2820 sur les partis politiques, art. 61. La presse se fait parfois l'écho de violation de ces interdictions. On peut mentionner à ce propos l'échange de lettres ayant eu lieu entre la Cour constitutionnelle et le Procureur général près la Cour de cassation à propos des comptes du parti Refah (parti de la prospérité) de l'exercice 1989. Dans le cadre de ses opérations de vérification, la Cour constitutionnelle a sollicité la communication de pièces relatives à l'enquête. Le procureur a répondu le 15 décembre 1994 (réf. Muh.1994/13) que les informations relayées par la presse écrite et parlée selon lesquelles le parti Refah aurait bénéficié, soit directement, soit par le biais d'intermédiaires, d'une aide de personnes physiques ou morales étrangère ou d'associations, groupements ou organismes ayant leur siège à l'étranger faisaient l'objet d'une enquête de ses services. La Cour constitutionnelle a clôturé son examen au vu de cette réponse, considérant que l'enquête suivrait son cours. Voir à ce sujet la décision de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle financier des partis politiques, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (Revue des décisions de la Cour constitutionnelle)* n° 31, t. 2, Ankara, 1996, pp. 970-976.

36 voir Christophe GUETTIER, *La loi anti-corruption*, p. 56 et s.

37 A titre d'exemple, l'aide publique octroyée au Parti de la juste voie (DYP), partenaire de nombreuses coalitions récentes, s'élevait à 57.656.176.889 livres turques soit une proportion considérable des recettes enregistrées par l'organisation centrale du parti (87.574.735.120 livres turques) et plus que l'ensemble des recettes de ses 76 organisations départementales (53.365.674.659 livres turques). A ce sujet voir *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (Revue des décisions de la Cour constitutionnelle)* n° 31, t. 2, Ankara, 1996, p. 1002. Une situation comparable est observée pour de nombreux partis. En revanche le parti BBP (*Le Parti de la grande unité* qui a été fondé par des dissidents de MHP -Parti de l'action nationale), qui a reçu pour la même année 954.832.000 livres turques sur une recette totale de 1.538.134.881 livres turques pour son organisation centrale, affiche un revenu total (3.787.750.417 livres turques) pour ses 76 organisations départementales, ce qui indique que, dans certains partis, les structures locales sont plus actives que les structures nationales. A ce sujet voir *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (Revue des décisions de la Cour constitutionnelle)* n° 31, t. 2, Ankara, 1996, pp. 991-992.

fixée à 2/5000e du montant des recettes budgétaires (tableau B) de l'année de tenue desdites élections. Pour les partis qui n'obtiennent pas d'élus, mais ont néanmoins recueilli plus de 7 % des voix dans l'ensemble du pays, une aide plus réduite est prévue.³⁸ Toutefois, l'aide ainsi octroyée ne peut être utilisée qu'aux fins de couvrir les dépenses ou de financer les activités des partis.

Par ailleurs, les partis doivent avoir un budget équilibré et ne sont autorisés ni à emprunter³⁹ ni à prêter des fonds.⁴⁰ En revanche, la loi ne fixe pas de plafond aux dépenses électorales. Il serait utile de s'inspirer à cet égard des lois étrangères (française et belge par exemple) et de prévoir l'annulation des résultats électoraux des candidats qui ne se conformaient pas aux plafonds fixés.

c. Contrôle des recettes et dépenses des partis politiques

11. Le contrôle des recettes et dépenses des partis en Turquie est confié aux organes judiciaires. C'est la plus haute juridiction du pays, à savoir la Cour constitutionnelle, qui est investie de cette fonction, ce qui dénote du souci de sérieux et d'impartialité qui a animé le législateur.

Les recettes et dépenses effectuées par les partis conformément à leur budget annuel doivent, l'année suivant l'exercice budgétaire, être approuvées par les organes nationaux de décision et de direction du parti, qui collationneront et établiront les comptes définitifs et en enverront un exemplaire au président de la Cour constitutionnelle ainsi que, pour information, au Procureur général près la Cour de cassation, qui exerce des pouvoirs auprès de la Cour constitutionnelle, notamment en matière de contrôle des partis politiques.⁴¹

La Cour constitutionnelle procède à la vérification des comptes des partis en principe sur dossier, et en se basant sur les rapports préparés par les maîtres de requête (formés comme vérificateurs aux comptes à la Cour des comptes). Toutefois, il lui est loisible de réclamer aux partis tout document ou information qu'elle jugerait nécessaire et, au besoin, de désigner parmi ses membres un juge délégué chargé de procéder à des investigations au siège central ou dans les organes régionaux du parti. La Cour peut également désigner à cette fin le magistrat judiciaire ou administratif le plus ancien en fonction dans

38 v. la loi n° 2820 sur les partis politiques, art. additionnel 1 (ajouté en vertu de la loi n° 3032).

Ces montants sont augmentés en période électorale: l'aide est doublée pour les élections municipales et triplée pour les élections législatives (cette augmentation reste fixée au triple au cas où les élections municipales et législatives seraient prévues pour la même date).

39 v. la loi n° 2820 sur les partis politiques, art. 67.

40 v. la loi n° 2820 sur les partis politiques, art. 72.

41 v. la loi n° 2820 sur les partis politiques, art. 74.

l'arrondissement où les investigations doivent être menées.⁴² Enfin elle peut inviter les intéressés à présenter leur défense par écrit ou oralement.⁴³

Lorsque la vérification des comptes fait apparaître qu'un parti a reçu des donations excédant le plafond légal⁴⁴ ou fait état de recettes non étayées par des documents⁴⁵, le montant est versé au Trésor public.

Il en est de même du montant des dépenses pour lequel le même type d'irrégularités sera constaté.⁴⁶

Dans le cadre des opérations de vérification, la Cour constitutionnelle vérifie par ailleurs si les biens immeubles appartenant au parti se limitent bien à ceux dont il a besoin pour ses activités. Si tel n'est pas le cas, elle accorde au parti un délai pour réaliser les immeubles excédentaires et verser leur prix dans son budget.⁴⁷

Les décisions de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle financier des partis font, à l'instar de ses autres décisions, l'objet d'une publication dans le Journal officiel et la Revue des décisions de la Cour constitutionnelle.

Le contrôle financier des partis exercé par la Cour constitutionnelle sur les partis accuse une lenteur considérable. Les recherches que nous avons

42 v. la loi n° 2820 sur les partis politiques, art. 75.

43 La Cour constitutionnelle peut demander un complément d'information ou de pièces aux dirigeants des partis ou, si elle l'estime nécessaire, au Procureur général près la Cour de cassation dans le cadre de ses opérations de vérification. Voir des exemples in *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (Revue des décisions de la Cour constitutionnelle)* n° 31, t. 2, pp. 949-950; 966-967; 981.

44 Par décision n° 1994/24 Es.-1995/11 K. du 30.5.1995, la Cour constitutionnelle a ainsi ordonné le versement au Trésor de 15.997.000 livres turques, montant total en dépassement du plafond, à charge du parti MHP (Parti de l'action nationale). Voir *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (Revue des décisions de la Cour constitutionnelle)* n° 31, t. 2, p. 954 et s.

45 Voir pour un exemple d'une telle violation la décision n° 1991/14 Es.-1995/13 K. du 11.7.1995 de la Cour constitutionnelle concernant les comptes du parti Halk (Parti du peuple) in *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (Revue des décisions de la Cour constitutionnelle)* n° 31, t. 2, p. 967.

46 Il s'agit là d'un cas d'application fréquente. Voir par exemple *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (Revue des décisions de la Cour constitutionnelle)* n° 31, t. 2, pp. 948-950; 957-960; 973-976; 985-989; 993-996. Toutefois, en cas de régularisation de la situation, la Cour constitutionnelle, dûment informée par le parti, constate cette régularisation par une nouvelle décision. Voir par exemple, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (Revue des décisions de la Cour constitutionnelle)* n° 31, t. 2, pp. 1003-1006.

47 v. la loi n° 2820 sur les partis politiques, art. 68 et 77.

effectuées en juin 1997 indiquent que les derniers comptes définitifs ayant fait l'objet d'une vérification, et d'une publication dans le Journal officiel à cette date était ceux de l'exercice 1994 pour le DYP (*Parti de la juste voie*) (parti ayant participé à la plupart des coalitions au pouvoir ces dernières années)⁴⁸, et de 1991 pour l'ANAP (*Parti de la mère patrie*).⁴⁹

d. Sanctions pénales applicables aux partis politiques en matière financière

12. En vertu de l'article 116 de la loi sur les partis politiques, les violations des règles relatives aux donations ou de l'interdiction de contracter des emprunts et de concéder des prêts peuvent être constitutives d'infractions et sont en ce cas punies de la manière suivante :

aa. Donations effectuées par des personnes physiques ou morales ne comportant pas d'élément d'extranéité :

13. Toute personne effectuant une donation en violation de l'article 66 de la loi sur les partis politiques et le responsable du parti acceptant une telle donation sont passibles d'une peine de six mois à un an d'emprisonnement. Outre l'élément matériel de l'infraction⁵⁰, celle-ci requiert un élément moral, à savoir l'intention de violer la loi, à défaut duquel elle n'est pas réalisée. Il est notamment possible, en cas de pluralité de dons étalés sur une même année, que le plafond légal ait été dépassé par inadvertance. Même s'il n'y a pas d'infraction, le montant des donations excédant 50 millions de livres turques par parti et par an sera versé au Trésor public.⁵¹

bb. Donations effectuées par des personnes physiques ou morales comportant un élément d'extranéité⁵² :

14. Ces faits sont punis, dans le chef des deux parties (dans le cas où il s'agit d'une personne morale, c'est la personne ayant effectué la donation au

48 v. la décision n° 1995/20 Es.-1995/24 K. de la Cour constitutionnelle concernant les comptes du parti DYP pour l'année 1994, Journal officiel (Resmi Gazete) n° 22686 du 4.7.1996.

49 v. la décision n° 1992/1 Es.-1997/3 K. de la Cour constitutionnelle concernant les comptes du parti ANAP pour l'année 1991, Journal officiel (Resmi Gazete) n° 22952 du 2.4.1997.

50 Voir ci-dessus, n° 9.

51 Dans le cas précité des sept donations au parti MHP excédant le plafond à concurrence de 15.997.000 LT, des poursuites n'ont pas été intentées, ce qui semble indiquer qu'il y avait eu erreur ou négligence non intentionnelle de la part des donateurs et des responsables du parti. Voir à ce sujet *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (Revue des décisions de la Cour constitutionnelle)* n° 31, t. 2, p. 954 et s.

52 Nous entendons par "des personnes physiques ou morales comportant un élément d'extranéité", des Etats étrangers, des organisations internationales, des ressortissants étrangers et des associations, groupements et organisations ayant leur siège à l'étranger.

nom de ladite personne morale qui fait l'objet des poursuites), d'une peine d'emprisonnement d'un an à trois ans.

cc. Emprunt ou prêt en violation de l'interdiction légale

15. Cette interdiction est punie, dans le chef des deux parties, d'une peine d'emprisonnement de six mois à un an.

e. Conclusion

16. Ainsi qu'il ressort des paragraphes qui précèdent, la Turquie a adopté, surtout après l'intervention militaire du 12 septembre 1980, des mesures très strictes en vue d'écartier le risque de corruption des partis politiques. Ce serait toutefois faire preuve d'un grand optimisme que de penser que pareilles mesures suffisent à supprimer ce danger.

Les donations faites aux partis par des personnes physiques ou morales procèdent sans doute plus souvent du souhait de voir avancer des dossiers en cours dans des administrations que d'une volonté de libéralité désintéressée. Même si ce type d'opérations n'a pas provoqué de scandale jusqu'à aujourd'hui, il serait utile de faire des investigations à ce propos. Une plus grande transparence pourrait être assurée par la publication de la liste des donateurs et la fixation de plafonds applicables aux dépenses électorales des candidats et des partis, ces mesures permettant de mieux déceler et réprimer les abus.

Par ailleurs, l'aide publique constitue en Turquie une source de revenus substantielle pour les partis. Ceci provient du fait que la fermeture répétée des partis et la limitation des droits politiques consécutivement aux interventions militaires a provoqué un affaiblissement de la base et de l'organisation des partis. Ce phénomène, joint aux pouvoirs exorbitants dont la direction des partis dispose en matière de désignation des candidats aux élections a abouti à un renforcement considérable des prérogatives des dirigeants au cours des dernières années. Les partis se sont ainsi transformés en organisations autocratiques peu compatibles avec les traditions en vigueur dans les démocraties pluralistes. Il est devenu pratiquement impossible de renverser le président d'un parti, et ses opposants sont généralement contraints à la démission, à moins qu'ils ne soient tout bonnement exclus du parti pour indiscipline par ses instances.

On observe d'autre part une pratique consistant pour les partis, soucieux à la fois de s'assurer la sympathie de la population et d'augmenter leurs sources de revenus, à recueillir des "dons" au nom et pour le compte de clubs sportifs locaux. Des mesures telles qu'elles sont prévues en France dans le cadre de la loi du 22 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie administrative et des procédures publiques, devraient être

prises pour contrôler ce type de pratiques, qui se rapprochent parfois plus du racket que de la collecte de fonds.⁵³

Enfin, nous voudrions revenir sur le lentement des mécanismes de contrôle financier des partis par la Cour constitutionnelle pour plaider en faveur de la recherche de solutions à cette question. Tout d'abord, il y aurait lieu de rechercher les causes des retards enregistrés, et plus particulièrement de déterminer s'ils procèdent d'irrégularités ou non. Selon le secrétariat général de la Cour constitutionnelle, les raisons de cette situation peuvent être explicitées comme suit : charge de travail excessive de la Cour; inflation du nombre de partis; complexité des comptes soumis à vérification; multiplicité des systèmes de comptabilité utilisés; absence de normalisation des documents; prolongation de la première phase du processus de vérification en raison des lacunes des documents initialement soumis, exigeant l'adoption de décisions intérimaires, souvent suivies de nouveaux retards dans la transmission des pièces complémentaires demandées; ou encore obligation de vérifier les comptes de chaque parti dans l'ordre chronologique des exercices financiers.⁵⁴

B. Contrôle et sanctions pénales applicables aux hommes politiques

17. On a constaté depuis le début des années 1980 un attrait grandissant pour la carrière politique, mais aussi, dans le même temps, des accusations de plus en plus fréquentes de la presse écrite et parlée portant sur des faits de corruption impliquant des politiciens ou leurs proches. Ces deux phénomènes apparaissent liés à une série de développements récents : amélioration sensible de la situation matérielle (revenus et avantages sociaux) des parlementaires par rapport aux fonctionnaires, par voie de lois régulièrement annulées par la Cour constitutionnelle, mais tout aussi régulièrement revotées par le parlement, et de recours à la notion de "droits acquis"; octroi aux administrations locales, et notamment aux municipalités, de prérogatives étendues en matière d'élaboration et de modification des plans d'urbanisme; assouplissement de la tutelle de l'État sur les mairies métropolitaines et accroissement des prérogatives des mairies des grandes villes possédant ce statut.⁵⁵ L'évolution observée en ce domaine a

53 Christophe GUETTIER, *La loi anti-corruption*, s. 178-188 vd.

54 Nous devons cet avis à H. Bülent SERİM, Secrétaire général de la Cour constitutionnelle et maître de requêtes, originaire de la Cour des comptes (lettre du 23.6.1997). Nous tenons à le remercier ici pour ces précieuses indications.

55 En vertu de la loi n° 3032 sur les mairies métropolitaines, le budget est soumis au contrôle du préfet (art.20), Les décisions des conseils municipaux de la mairie métropolitaine et des mairies des sous-préfectures qui en dépendent sont soumises au contrôle du maire métropolitain. Si celui-ci renvoie une décision au conseil aux fins de réexamen, elle ne peut être confirmée que par un vote à la majorité des 2/3. Toutefois, en cas de litige entre les mairies ou entre une mairie et les organes de la mairie métropolitaine, un recours peut être exercé auprès du préfet

amené le législateur à prendre des mesures contre la corruption dans la vie politique et dans l'administration. C'est l'oeuvre de la loi n° 3628 du 19 avril 1990 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude.⁵⁶

a. Déclaration de patrimoine imposée aux hommes politiques

18. La Turquie, où il n'existe pas encore d'obligation légale de déclaration annuelle de revenus, a, dans un souci de prévention de la corruption des cadres politiques et administratifs, imposé à une série de citoyens en vertu de la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, de faire une déclaration de patrimoine. Il s'agit, d'une part, des fonctionnaires de l'administration centrale et des pouvoirs décentralisés, et de l'autre, à l'exception des chefs de villages et quartiers et des membres des conseils des anciens⁵⁷, des titulaires de fonctions publiques désignés par voie d'élection (députés, ministres élus, maires, conseillers municipaux, conseillers départementaux), des ministres non membres du parlement, ainsi que des présidents des partis politiques. En outre, la même obligation a été imposée aux notaires, aux administrateurs d'établissements publics tels que le Croissant rouge, d'organisations professionnelles et de fondations, aux présidents et administrateurs de coopératives et unions⁵⁸, aux réviseurs d'entreprise, aux administrateurs et commissaires des associations d'intérêt public, aux propriétaires de journaux (personnes physiques ou s'il s'agit d'une personne morale, membres des conseils d'administration, collèges de commissaires), ainsi qu'à leurs éditeurs responsables, rédacteurs en chef et chroniqueurs.⁵⁹

La déclaration de patrimoine se fait au moyen d'un formulaire et doit énumérer les biens immobiliers et mobiliers, ainsi que les créances et dettes de l'intéressé.

dans un délai de dix jours contre la décision du conseil ou du collège exécutif de la mairie métropolitaine (art.24).

56 v. Journal officiel (Resmi Gazete) n° 20508 du 4.5.1990.

57 Cette exclusion repose sur la conviction que les élus en question, qui ne peuvent se présenter sur des listes de partis politiques, sont peu enclins à être impliqués dans des affaires de corruption. Le législateur a aussi peut-être voulu éviter l'effet dissuasif qu'une telle obligation aurait pu avoir sur les candidats éventuels à des fonctions purement locales, aux compétences réduites, et pour lesquelles on dénote en général un manque d'intérêt.

58 v. à ce sujet la circulaire n° 1990/53-54 du ministère de l'Industrie et du commerce, publiée au Journal officiel (Resmi Gazete) n° 20529 du 26.5.1990 ; v. ég. Kayihan IÇEL - Feridun YENISEY, *Ceza Kanunlari*, 4. b., Beta yay, Istanbul, 1994, pp. 1361-1362.

59 v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 2.

b. Naissance de l'obligation de déclaration de patrimoine pour les hommes politiques

19. En ce qui concerne les hommes politiques, ils sont tenus de faire une déclaration de patrimoine dans les délais suivants :

- Dans le mois qui suit leur désignation en tant que ministre.
- Dans les deux mois suivant la confirmation de leur élection pour les autres politiciens titulaires d'une fonction publique.
- Dans le mois suivant toute modification importante de leur patrimoine, le cas échéant.⁶⁰

c. Sanctions pénales applicables en cas d'infraction à l'obligation de déclaration de patrimoine ou d'acquisition illicite de biens par les hommes politiques

20. A l'instar de toutes les autres personnes tenues à faire une déclaration de patrimoine, les hommes politiques sont passibles des peines suivantes en cas d'infraction à la loi :

aa. L'absence de déclaration de patrimoine sans excuse, en dépit d'un avertissement de l'autorité compétente, est punie d'une peine d'emprisonnement de trois mois maximum.⁶¹

bb. La fausse déclaration, pour autant qu'elle ne soit pas constitutive d'une infraction plus sévèrement réprimée, est punie d'une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans. Il peut s'agir soit d'une sous-évaluation intentionnelle, procédant du souci de dissimuler le produit de fraudes, soit d'une surestimation destinée à couvrir à l'avance le produit de fraudes ultérieures.⁶²

cc. L'acquisition illicite de biens sans rapport avec l'État de la fortune de l'intéressé, pour autant qu'elle ne soit pas constituée d'une infraction plus sévèrement réprimée est punie d'une peine de trois à cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de cinq à dix millions de livres turques. En outre, le tribunal ordonne la saisie du bien acquis en fraude.⁶³

60 v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 6.

61 v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 10.

62 v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 12.

63 v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 14.

dd. Les déclarations de patrimoine, si elles peuvent donner lieu à l'application de sanctions pénales, sont en revanche protégées en vertu de la loi contre les indiscretions. Il s'agit d'informations confidentielles qui ne peuvent être divulguées qu'aux autorités judiciaires dans le cadre de poursuites.⁶⁴ Leur divulgation est passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois à un an, qui est augmentée de 50 % si la violation a lieu par voie de presse.⁶⁵

21. Par ailleurs, sauf la peine mentionnée au paragraphe **aa-** ci-dessus, les peines privatives de liberté dont question ne peuvent pas faire l'objet d'un sursis ni d'une transaction ni être commuées en amende.⁶⁶

d. Procédure judiciaire applicable aux hommes politiques en cas d'infraction à l'obligation de déclaration de patrimoine ou de corruption

22. La loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude déroge, pour les infractions en la matière, à la règle habituelle selon laquelle l'enquête préliminaire relative aux infractions commises par les fonctionnaires est une prérogative des organismes dont ils dépendent, et investit le procureur de la République territorialement compétent du devoir d'entamer directement les poursuites.⁶⁷ Toutefois, par le jeu d'autres dispositions légales, cette compétence n'est pas absolue mais souffre des exceptions, en particulier en ce qui concerne certains politiciens qui, de par leurs qualités ou fonctions, sont soumis à des procédures d'enquête et de jugement spécifiques. Les exceptions sont au nombre de trois : les ministres qui, en vertu de la Constitution, sont, en ce qui concerne les infractions commises durant leur mandat, justiciables devant la Haute Cour, moyennant l'ouverture préalable d'une enquête parlementaire et l'autorisation des poursuites par la chambre des députés (*la Grande Assemblée Nationale de Turquie*)⁶⁸; les sous-secrétaires d'État, préfets et sous-préfets⁶⁹; et enfin les militaires.⁷⁰

64 v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 9 et 20.

65 v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 11.

66 v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 16.

67 v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 18.

68 Article 100 de la Constitution. De même, l'exercice de poursuite contre des députés est, pour toute une série d'infractions, subordonné à l'autorisation de la chambre des députés en vertu de l'article 83 de la Constitution.

69 v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 17/2.

70 v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 21.

aa. Procédure judiciaire applicable aux ministres

23. En ce qui concerne le premier ministre ou les autres membres du cabinet choisis parmi les parlementaires (en Turquie, il est possible que certains ministres ne soient pas en même temps députés), il est fait application de l'article 100 de la Constitution. En vertu de cette disposition, " *Le premier ministre et les ministres peuvent faire l'objet de motions d'enquête sur proposition d'au moins un dixième du nombre total des membres de la Grande Assemblée Nationale de Turquie. L'Assemblée délibère et se prononce sur la demande au plus tard dans le mois.*

Dans le cas où on décide de procéder à une enquête, celle-ci est menée par une commission de quinze personnes constituée par voie de tirage au sort parmi les candidats désignés par les partis politiques représentés à l'Assemblée, au prorata de leur représentation. Le tirage au sort a lieu pour chacun des partis entre les candidats qu'ils proposent en nombre égal au triple de celui des membres qu'ils peuvent désigner. La commission soumet son rapport, qui indique les résultats de l'enquête, à l'Assemblée, dans les deux mois. Au cas où l'enquête ne peut être achevée dans ce délai, il est accordé à la commission un nouveau délai de deux mois, qui est définitif. L'Assemblée discute ce rapport en priorité et, si elle l'estime nécessaire, décide de déférer l'intéressé à la Haute Cour. Cette décision ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue du nombre total des sièges. On ne peut ni procéder à des délibérations ni prendre de décisions relatives à l'enquête parlementaire au sein des groupes parlementaires des partis politiques."

Cinq ministres sont ainsi passés devant la Haute Cour au cours des deux dernières décennies. Deux d'entre eux, jugés après l'intervention militaire de 1980, répondaient de faits antérieurs à cette date. Des cinq ministres poursuivis, trois ont été condamnés et deux acquittés.

Au nombre des premiers figuraient deux ministres du gouvernement Ecevit (1978-1979). L'un, à l'époque ministre des Douanes et des monopoles, a été condamné du chef de corruption⁷¹, et l'autre, ex-ministre de la Sécurité sociale, du chef d'abus de pouvoir et de corruption.⁷² La troisième condamnation concerne un ministre d'État du premier gouvernement Özal (1983-1987) qui, arrêté sur les diligences de membres de son propre parti, avait

71 v. l'arrêt n° 1981/2 E.-1982/1 K. du 16.3.1982 de la Haute Cour concernant l'affaire MATARACI, ex-ministre des Douanes et des monopoles, *Yüce Divan Kararları* (Arrêts de la Haute Cour), v. I, Ankara, 1985, p. 355 et s.

72 v. l'arrêt n° 1981/1 E.-1982/2 K. du 13.4.1982 de la Haute Cour concernant l'affaire ISGÜZAR, ex-ministre de la Sécurité sociale, *Yüce Divan Kararları* (Arrêts de la Haute Cour), v. I, Ankara, 1985, p. 1 et s.

à répondre du chef d'abus de pouvoir.⁷³ En revanche, deux autres ministres d'Özal, ayant exercé la charge de ministre des Travaux publics et du logement dans deux gouvernements successifs, et qui étaient poursuivis du chef de fraude en matière d'adjudication publique à l'occasion de marchés portant sur des travaux d'infrastructure routière, en même temps que le Directeur général des routes de l'époque, ont été acquittés faute de preuves le 12 avril 1995.⁷⁴

bb. Procédure judiciaire applicable aux autres hommes politiques

24. A l'exception des ministres et des députés, les hommes politiques exerçant un mandat public consécutivement à leur élection (maires, conseillers municipaux, conseillers départementaux etc.) et les présidents des partis politiques qui sont soupçonnés d'infraction à l'obligation de déclaration de patrimoine ou de concussion, corruption, détournement de fonds, contrebande pendant ou à l'occasion de marchés publics, divulgation de secrets d'État, ou encore de participation à de telles infractions, font l'objet de poursuites directement engagées par le procureur de la République. Il est donc dérogé ici à la règle de l'enquête préliminaire organisée par la loi sur les poursuites à l'égard des fonctionnaires, qui reste d'application, pour ce qui est des infractions énumérées dans la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, uniquement à l'égard des sous-secrétaires d'État, préfets et sous-préfets.⁷⁵ Ladite loi stipule par ailleurs que les hommes politiques soumis à des règles spécifiques en matière d'enquête et de poursuite continuent de relever de ces procédures spéciales.⁷⁶ Outre le cas déjà cité des ministres, il faut relever à cet égard celui des députés, couverts par l'article 83/al. 2 et 4 de la Constitution. En vertu de cette disposition, "aucun député

73 v. l'arrêt n° 1985/1 E.-1986/1 K. du 14.2.1986 de la Haute Cour concernant l'affaire ÖZDAGLAR, ex-ministre d'État, *Yüce Divan Kararları* (Arrêts de la Haute Cour), v. II, Ankara, 1985, p. 443 et s.

74 L'arrêt de la Haute Cour n° 1993/1 E.-1995/1 K. du 12.4.1995 de la Haute Cour acquittant les ex-ministres des Travaux publics et du logement Sefa GIRAY et Cengiz ALTINKAYA et le Directeur général des routes de l'époque Atalay COSKUNOGLU faute de preuves n'est pas encore publié. La presse s'est toutefois fait l'écho en 1997 d'une condamnation dudit Directeur général du chef d'acquisition de biens sans rapport avec sa fortune en violation de l'article 14 de la loi n° 3628, v. le jugement du 28.11.1996 n° 1993701195 Es.-1996/01012 K. de la 7^{ème} chambre du tribunal correctionnel d'Ankara qui est devenu définitif suite au rejet de pourvoi en cassation par l'arrêt du 13.05.1997 n° 1997/3604 Es.-1997/4271 K. de la 7^{ème} chambre criminelle de la Cour de cassation (Jugement non publié).

75 v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 17/2.

76 v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 17/3.

accusé d'avoir commis une infraction avant ou après les élections ne peut être arrêté, interrogé, détenu ou jugé sans la décision de l'Assemblée. Les cas de flagrant délit entraînant une lourde peine ainsi que les cas prévus à l'article 14 de la Constitution, sous réserve que leur instruction ait commencé avant les élections, échappent à la présente disposition. L'autorité compétente doit toutefois dans cette hypothèse en informer la Grande Assemblée Nationale de Turquie directement et sans délai.(al.2) ; les instructions et les poursuites pénales à l'encontre d'un député réélu sont subordonnées à une nouvelle levée de son immunité par l'Assemblée. (al.4)

II.2. Contrôle et sanctions pénales applicables aux fonctionnaires

25. La corruption des cadres administratifs chargés de mettre en oeuvre les décisions de pouvoir politique est tout aussi dangereuse que la corruption des cadres politiques eux-mêmes. Le législateur s'est de longue date préoccupé de ce problème, en instaurant un contrôle et des sanctions pénales spécifiques aux fonctionnaires.

A. Contrôle des institutions et organismes publics et des fonctionnaires

26. Les modalités de contrôle de l'administration et de la fonction publique sont multiples: contrôle de la mise en oeuvre des budgets par la Cour des comptes, contrôle politique des ministres par le pouvoir législatif, activités de la commission des requêtes de la Grande Assemblée Nationale de Turquie⁷⁷, Comité d'inspection d'État placé sous les ordres du Président de la République en vertu de l'article 108 de la Constitution, comité d'Inspection au sein des ministères et directions générales, pouvoir de contrôle des préfets et sous-préfets au niveau départemental, tutelle exercée sur les organes et activités des administrations décentralisées, requêtes individuelles auprès de l'autorité supérieure, contrôle hiérarchique, etc. Diverses lois, notamment la loi sur les fonctionnaires d'État, organisent ces types de contrôle en vue de prévenir la corruption de l'administration.⁷⁸

⁷⁷ Ainsi que nous l'avons souligné ci-dessus, un projet de loi soumis au parlement belge contient à cet égard une série de propositions intéressantes, v. Th. E., *Plus de transparence dans le financement des partis et les dépenses électorales* - Le groupe Langendries traduit son accord en lois, *Le Soir*, 20.8.1997, p. 3.

⁷⁸ v. à ce sujet D. TEZCAN-M.KUTLU-M.ÖĞÜTÇÜ-O.SANCAKDAR, *Idare Hukuku Mevzuatı* (Législation administrative), c. II, DEÜ H.F. yay., Izmir, 1995.

B. Sanctions pénales applicables aux fonctionnaires en cas de corruption et infractions assimilées

a. Infractions prévues par le Code pénal turc

27. Bien que les fonctionnaires publics proprement dits soient les cadres administratifs les plus susceptibles d'être impliqués dans des affaires de corruption, une loi n° 3771 du 5 février 1992 portant modification de l'article 11 du décret-loi n° 399 sur le statut du personnel des entreprises économiques publiques a assimilé le personnel desdites entreprises aux fonctionnaires en ce qui concerne l'application des règles de répression de la corruption.⁷⁹

Les dispositions du code pénal relatives à la corruption et aux délits contre l'administration de l'État qui y sont assimilés (détournement de fonds, concussion, complicité de corruption, etc.) ont été récemment réaménagées en fonction de l'évolution de la doctrine et de la pratique judiciaire par la loi n° 3679 du 21 novembre 1990. La définition légale de la corruption a été simplifiée (art.211) et consiste dorénavant, pour les personnes considérées comme fonctionnaires, en le fait d'accepter, directement ou par l'intermédiaire d'autrui, pour exécuter ou ne pas exécuter des actes qu'ils sont tenus d'accomplir, de l'argent et des biens à titre de don ou d'autres avantages, ou le fait d'avoir, dans l'intention indiquée, vendu ou adjugé des biens ou immeubles à un prix vil ou exorbitant.

On constate dès lors que le code pénal contient aujourd'hui un arsenal de dispositions générales et spéciales organisant, dans un but de prévention, la répression de la corruption des fonctionnaires. Il convient de citer notamment les délits suivants :

- aa- le détournement de fonds simple et qualifié (art.202)
- bb- la négligence conduisant au détournement de fonds (art.203)
- cc- la fraude en matière de marchés publics (art.205)
- dd- le péculat (art.208)
- ee- la concussion (art.209)
- ff- la corruption passive (art.212)
- gg- la corruption active (art.213)
- hh- les agissements comme intermédiaire dans la corruption (art.216)
- ii- la corruption pour un acte n'entrant pas dans ses attributions (art.218)
- jj- la négligence dans l'accomplissement des fonctions (art.230)
- kk- la négligence dans l'accomplissement des fonctions pour les magistrats (art.231)
- ll- le trafic d'influence sur des magistrats (art.232)

79 v. D. TEZCAN-M.KUTLU-M.ÖĞÜTÇÜ-O.SANCAKDAR, op.cit., p. 382.

- mm- l'abandon par le juge sous influence de son impartialité (art.233)
- nn- la négligence dans l'accomplissement des fonctions pour les officiers et fonctionnaires de police (art.234)
- oo- l'exercice d'une activité commerciale par les magistrats ou fonctionnaires (art.238)
- pp- l'abus de fonctions (art.240)
- qq- la fraude dans les adjudications publiques (art.366-368)

Examiner individuellement ces différentes infractions dépasserait le cadre de la présente étude. Le lecteur intéressé pourra se référer aux traités de droit pénal spécial et codes annotés.⁸⁰

b. Infractions à la loi sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude

28. Le législateur, prenant conscience des lacunes des lois anti-corruption existantes (lois n° 1609 et 2871) en a élargi la portée par la loi n° 3628 du 19 avril 1990.

Cette loi, déclarée applicable non seulement aux politiciens mais également aux fonctionnaires d'État et au personnel des autres institutions et organismes potentiellement enclins à la corruption soumet ceux-ci à l'obligation de déclaration de patrimoine et à des règles de procédure spécifiques. Les quatre actes érigés en infraction par la loi n° 3628⁸¹ ayant été examinés plus haut à propos des sanctions pénales applicables aux hommes politiques, nous nous bornerons à y renvoyer le lecteur.⁸²

c. Le délit de blanchiment d'argent

29. Suite à la ratification par la Turquie, en vertu de la loi n° 4136 du 22 novembre 1995, de la Convention Des Nations Unies de 1988 sur le Trafic des stupéfiants⁸³, notre pays a, dans le but de prévenir le blanchiment d'argent, instauré en vertu de la loi n° 4208 du 13 novembre 1996, un Comité de recherche des délits financiers directement rattaché au ministre des Finances. La

80 v. Sulhi DÖNMEZER, *Özel Ceza Hukuku Dersleri*, Istanbul, 1988; Ayhan ÖNDER, *Türk Ceza Hukuku, Özel Hükümler*, 2. b, Istanbul, 1987; Faruk EREM-Nevzat TOROSLU, *Türk Ceza Hukuku, Özel Hükümler*, Ankara, 1973; Sedat BAKICI, *Açıklamalı Zimmet, İrtikap ve Rüşvet Suçları*, Ankara, 1988; Kayıhan İÇEL - Feridun YENİSEY, *Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Kanunları*, 4.b, Istanbul, 1994.

81 v. la loi n° 3628 sur la déclaration de patrimoine et la lutte contre la corruption et la fraude, art. 10,12,14,16 et 11.

82 v. supra, II-1-B-c, n° 20-21.

83 v. Journal officiel (Resmi Gazete) n° 22822 du 19.11.1996.

même loi définit l'argent sale (art.2) et sanctionne pénalement les opérations de blanchiment(art.7).⁸⁴

En vertu de l'article 2 de la loi, on entend par "*argent sale*", l'argent ou les titres, biens ou revenus, ou encore le produit d'opérations de change, obtenus suite à des actes énumérés, ou toute espèce d'avantages matériels obtenus de leur conversion.

Le délit de blanchiment d'argent est passible d'une peine de deux à cinq ans d'emprisonnement et d'une amende variable, égale à deux fois le montant du délit. En outre, celui-ci fait l'objet d'une confiscation (art.7). La loi prévoit par ailleurs le doublement de la peine dans les cas suivants: si l'auteur de l'infraction est fondateur, administrateur ou membre de l'organisme qui a opéré le blanchiment; s'il s'agit d'un fonctionnaire, d'un agent bancaire ou financier; ou encore s'il a été fait usage de menaces ou d'armes.

La loi prévoit également la responsabilité pénale des personnes morales, qui se traduit par des amendes de 500 millions à 5 milliards de livres turques, ainsi que celle de leurs administrateurs.

Une circonstance atténuante, sous la forme d'une réduction de peine, pouvant aller de la moitié jusqu'aux deux tiers, est reconnue en vertu de l'article 7 dernier alinéa au profit de parents ou alliés au premier ou deuxième degré qui ont commis le délit de blanchiment d'argent dans le but de dissimuler un acte délictueux. Ceux-ci ne peuvent donc, en matière de blanchiment d'argent, bénéficier de l'immunité totale qui leur est en principe reconnue par application de l'article 296/2 du Code pénal.

Enfin, la loi n° 4208 ne se borne pas à réglementer le délit de blanchiment d'argent. Elle prévoit en outre l'assistance aux autorités, l'obligation au secret et les mesures provisoires en cas de découverte d'indices de blanchiment d'argent.

L'adoption d'une telle loi revêt une grande importance non seulement sur le plan interne, mais également du point de vue des relations internationales. En effet, l'argent sale a tendance à s'orienter vers les pays qui témoignent de bienveillance à son égard. Il est capital pour la Turquie, tant pour sa propre sécurité que pour sa réputation internationale, de ne pas devenir un paradis de l'argent sale.⁸⁵

84 Ratification opérée en vertu de la décision n° 96/7801 du 16.1.1996 du conseil des ministres, publiée avec la traduction en turc du texte de la convention au journal officiel (Resmi Gazete) n° 22551 du 11.2.1996.

85 Selon un article paru dans le journal "Dünya" du 20.5.1997 (p. 2), la Turquie passera son premier examen en la matière lors de la réunion des 17-19 juin de l'OCDE à Rome. Lors de cette rencontre du Groupe d'action financière consacrée au blanchiment d'argent, la politique de la Turquie sera mise sur la sellette.

d. Procédure judiciaire applicable aux fonctionnaires en cas d'infraction à l'obligation de déclaration de patrimoine ou de corruption

30. La loi n° 3628, étendant la règle connue dans la loi antérieurement en vigueur en la matière (loi n° 1609), a soustrait les fonctionnaires et autres personnes visées à l'enquête interne préliminaire en ce qui concerne les infractions à l'obligation de déclaration de patrimoine et les délits de corruption et de fraude pour les soumettre à des poursuites directes du procureur de la République.⁸⁶

Nous nous permettons de renvoyer à ce sujet à ce que nous avons exposé plus haut à propos des poursuites contre les hommes politiques.⁸⁷

e. Procédure judiciaire applicable aux fonctionnaires en cas d'infraction ne tombant pas sous le coup de la loi n° 3628

31. Les infractions prévues par le Code pénal, telles que la négligence coupable dans l'accomplissement des fonctions (art.230) ou l'abus de fonctions (art.240) qui ne tombent pas sous le coup de la loi n° 3628 donnent lieu tout comme les infractions prévues par cette loi commises par des sous-secrétaires d'État, préfets et sous-préfets, à des poursuites organisées conformément à la loi sur les poursuites à l'égard des fonctionnaires.

En vertu de cette loi, il est procédé à une enquête préliminaire par l'organisme dont le fonctionnaire dépend. En général, le tribunal administratif régional (c.-à-d. la cour d'appel administrative) territorialement compétent ou dans certains cas, la deuxième chambre du Conseil d'État statue en dernier ressort sur opposition de l'intéressé à un avis favorable aux poursuites ou d'office en cas d'avis défavorable, sur l'opportunité des poursuites.⁸⁸ Celles-ci sont ensuite, le cas échéant, du ressort des tribunaux correctionnels.

f. Conclusion

32. La Turquie a adopté un nombre considérable de mesures en vue de combattre la corruption des cadres politiques et administratifs, notamment en les soumettant à une obligation de déclaration de patrimoine, alors même qu'il

86 v. art. 18 de ladite loi.

87 v. supra, II-1-B-d, n° 22-24.

88 D'autre part, nous devons signaler que, au cas où si ladite chambre aurait statué en premier lieu comme par exemple dans des affaires concernant les sous-secrétaires d'État ou les préfets, on a prévu la possibilité de recours devant la commission des affaires administratives dudit Conseil.

n'existe pas d'obligation légale de déclaration annuelle de revenus à l'échelle du pays. Ainsi que nous l'avons souligné ci-dessus, dans le but de prévenir ce fléau, la Turquie punit aussi dorénavant le délit de blanchiment d'argent qui a souvent des rapports directs avec la corruption.⁸⁹ La persistance des affaires de corruption apparaît donc imputable à des lacunes dans la mise en oeuvre des lois bien plus que dans une insuffisance des dispositions légales elles-mêmes. C'est dans l'émergence d'une opinion publique mieux sensibilisée à ce problème et d'une presse véritablement indépendante qu'il faut dorénavant rechercher des moyens de lutter contre ce problème important - cette lutte supposant en même temps une efficacité et une totale impartialité des services policiers et judiciaires.

89 La Turquie continue é suivre ce combat ces adoptant des nouvelles lois. Dausce sens, on pest citer notamment la loi n° 4422 du 30 juillet 1999 (V. Journal officiel (Resmi Gazete) n° 23773 du 1er août 1999) relative à la prévention des délits financiers commis par des organisations des malfaiteurs.