



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 1er juillet 2016  
Publication: 27 juillet 2016

Public  
GrecoEval4Rep(2016)7

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,  
des juges et des procureurs

### RAPPORT D'ÉVALUATION

### CHYPRE

Adopté par le GRECO lors de sa 72<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 27 juin-1 juillet 2016)

Q  
U  
A  
T  
R  
I  
È  
M  
E  
  
C  
Y  
C  
L  
E  
  
D'  
É  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N



## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>4</b>
<b>I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>6</b>
<b>II. CONTEXTE .....</b>	<b>8</b>
<b>III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>10</b>
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE .....	10
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF .....	11
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES .....	14
CONFLITS D'INTERETS .....	17
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	18
<i>Cadeaux .....</i>	<i>18</i>
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions .....</i>	<i>19</i>
<i>Intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques, contacts avec les tiers (lobbying) .....</i>	<i>20</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS FINANCIERS .....	21
SURVEILLANCE ET APPLICATION DE LA LOI .....	23
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	27
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES .....</b>	<b>28</b>
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE .....	28
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	31
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE APPLICABLE EN LA MATIERE .....	34
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS .....	35
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	36
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions .....</i>	<i>36</i>
<i>Récusation et retrait .....</i>	<i>37</i>
<i>Cadeaux .....</i>	<i>37</i>
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles .....</i>	<i>37</i>
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	40
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS .....</b>	<b>41</b>
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC .....	41
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	43
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE APPLICABLE EN LA MATIERE .....	45
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS .....	46
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions .....</i>	<i>47</i>
<i>Récusation et retrait .....</i>	<i>47</i>
<i>Cadeaux .....</i>	<i>48</i>
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles .....</i>	<i>48</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	49
SURVEILLANCE ET APPLICATION DE LA LOI .....	50
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	51
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....</b>	<b>53</b>

## RÉSUMÉ

1. Ces dernières années, Chypre a mis en œuvre un certain nombre de mesures, pour l'essentiel législatives, afin d'enrayer la corruption et les risques de corruption. A cette fin, le Bureau juridique de la République a joué un rôle déterminant en tant qu'organe de coordination de l'action contre la corruption. Le renforcement de la législation pénale contre la corruption et le développement de la législation sur la transparence du financement politique constituent des exemples éloquentes des réformes visant à adapter la législation interne aux normes du Conseil de l'Europe et aux recommandations du GRECO. Cela étant dit, il reste encore beaucoup à faire, notamment pour assurer la mise en œuvre complète et l'application pratique de la nouvelle législation. Il semblerait que la prise de conscience générale de la corruption à Chypre a progressé au fil des ans, mais, même si l'indice de perception de la corruption (IPC) publié annuellement par Transparency International a classé Chypre parmi les pays les moins touchés par la corruption (32<sup>e</sup> rang sur 168 pays), d'autres études indiquent que la corruption reste très répandue dans le pays ; en particulier, en ce qui concerne les partis et personnalités politiques, tandis que la magistrature assise et le parquet bénéficient d'un niveau de confiance nettement plus élevé.

2. S'agissant de l'objet essentiel du présent rapport, il est noté que le cadre juridique du processus législatif au niveau du Parlement vise à garantir la transparence de ce processus ; par exemple, les projets de loi sont publiés au Journal officiel chypriote, les sessions des commissions parlementaires et les sessions plénières sont ouvertes au public en règle générale et les consultations publiques semblent plutôt fréquentes. Toutefois, ce processus n'est pas régi par une législation détaillée et la publication plus large des projets de loi pourrait utilement être plus rapide. En outre, il existe peu de règles sur les personnes habilitées à intervenir dans le processus législatif, tandis que la question du lobbying n'est pas du tout réglementée. S'agissant des parlementaires pris individuellement, le rapport souligne la nécessité d'élaborer des règles établissant des normes sur les conflits d'intérêts et des mesures visant à prévenir de telles situations. A cet effet, il est recommandé d'adopter un code d'éthique à l'usage des députés – qui devra traiter de questions telles que les cadeaux, les contacts avec des tiers (lobbying), les activités accessoires, les situations dans la période suivant la cessation des fonctions etc. Par ailleurs, le régime existant de déclaration de patrimoine des parlementaires fait actuellement l'objet de réformes. Il convient de s'assurer que toutes les formes de patrimoine sont couvertes, et il doit être étendu de sorte à inclure des informations sur le patrimoine du/de la conjoint(e) et des personnes à charge. Le contrôle de ces déclarations devrait, de préférence, être indépendant du Parlement. Le rapport se félicite également des discussions en cours à Chypre, qui visent à réduire le périmètre de l'immunité accordée aux députés, de sorte à ce qu'elle n'aille pas au-delà d'une simple protection des libertés d'expression, de pensée et de vote au Parlement. Il est aussi recommandé que les parlementaires à Chypre reçoivent une formation en déontologie, et qu'un mécanisme de conseils soit mis en place pour les cas où ils font face à une situation de conflit d'intérêts difficile.

3. L'institution judiciaire chypriote jouit d'un degré d'indépendance élevé à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif, garanti par la Constitution. L'indépendance est décrite comme étant une caractéristique fondamentale de l'institution judiciaire chypriote, considérée dans son ensemble ou au niveau des juges pris individuellement ; nul n'est autorisé à s'ingérer dans les tâches d'un juge, pas même un juge principal face à un juge d'échelon inférieur. Chypre dispose d'un système judiciaire à double degré, dans lequel la Cour suprême est l'unique instance d'appel. L'administration de l'institution judiciaire est assurée par un organe d'autorégulation, le Conseil supérieur de la magistrature, composé exclusivement de juges, plus précisément des 13 mêmes juges qui forme la Cour suprême. Cela dénote tout particulièrement la forte indépendance de l'institution judiciaire, mais introduit aussi une forte approche descendante. Par ailleurs, des situations peuvent se présenter où cette composition pourrait conduire à des conflits

d'intérêts au sein de l'institution judiciaire, dans la mesure où la distinction entre les fonctions statutaires de la Cour suprême et celles du Conseil supérieur de la magistrature est plutôt artificielle dans la réalité. La notion de « hautes qualités morales », sur la base de laquelle les nouveaux juges doivent être recrutés, serait mieux étayée par des conseils fondés sur la jurisprudence et d'autres critères objectifs ayant trait à l'intégrité des candidats. Malgré le fait que les juges chypriotes jouissent généralement d'une bonne réputation, le rapport recommande qu'un code d'éthique à l'usage des juges soit élaboré avec la participation active des juges de tous les échelons, en guise d'outil traitant de diverses situations de conflit d'intérêts et d'outil de formation des juges.

4. A Chypre, le ministère public fait partie du Bureau juridique de la République, qui est dirigé par le Procureur général. Eu égard aux discussions en cours pour une plus grande indépendance de ce Bureau, le rapport recommande que ces réformes visent également à instaurer un plus grand degré d'indépendance pour le ministère public en tant que partie intégrante du Bureau juridique, et que l'équipe des procureurs se voie donner plus d'autonomie dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, les nouvelles affaires dont est saisi le ministère public devraient autant que possible faire l'objet d'une répartition aléatoire entre ses agents, et la réattribution d'une affaire au sein du ministère public devrait être motivée et documentée afin de prévenir toute influence abusive dans ce domaine. Le rapport recommande également que l'équipe des procureurs soit assujettie à un code d'éthique spécifique en complément du règlement général auxquels ils sont déjà soumis en leur qualité de fonctionnaires. Les récentes modifications constitutionnelles/législatives établissant une obligation de déclaration du patrimoine, du passif et du revenu sont à saluer. Enfin, des efforts sont nécessaires dans le but développer la formation, tant initiale que continue, pour les agents du ministère public dans les domaines de l'éthique et de la prévention de la corruption.

## **I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE**

5. Chypre a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier (en décembre 2001), Deuxième (en mars 2006) et Troisième (en avril 2011) Cycles d'évaluation du GRECO. Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO ([www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr)).

6. Lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce sujet, le GRECO s'engage sur un terrain d'action nouveau et souligne le caractère pluridisciplinaire de son mandat. Il n'en reste pas moins que le thème retenu est clairement lié aux précédents travaux du GRECO, en particulier ceux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation, principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle d'Évaluation, qui portait en particulier sur le pouvoir exécutif de l'administration publique, et du Troisième Cycle d'Évaluation, centré sur l'incrimination de la corruption (notamment à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

7. Dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, les mêmes questions prioritaires sont couvertes pour toutes les personnes ou fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

8. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation concerne les procureurs et les juges soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

9. Aux fins de la préparation du présent rapport, le GRECO a exploité les réponses de Chypre au Questionnaire d'Évaluation (Greco Eval IV (2015) 8F) ainsi que d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite à Chypre du 2 au 6 novembre 2015. L'EEG était composée de M. Nenad KONSTANTINOVIC, parlementaire (Serbie), M. Peter PALUDA, juge à la Cour suprême (République slovaque), D<sup>r</sup> Athanassios PAPAIOANNOU, ancien Secrétaire général du Parlement (Grèce) et M. Björn THORVALDSSON, procureur (Islande). L'EEG était assistée de M. Björn JANSON, Secrétaire Exécutif adjoint du GRECO.

10. L'EEG a été reçue par le Procureur général de Chypre. Elle s'est entretenue avec des députés et d'autres représentants de l'Assemblée nationale, en particulier des députés représentant la Commission parlementaire des affaires juridiques et la Commission parlementaire sur les institutions, ainsi que le Directeur général de l'Assemblée nationale et des membres de plusieurs partis politiques représentés au Parlement. L'EEG a rencontré des représentants de l'institution judiciaire, y compris des juges de la Cour suprême et des tribunaux de district, le Greffier de la Cour suprême et des membres du Conseil supérieur de la magistrature. L'EEG a également rencontré des représentants du ministère de la Justice et des membres du Service juridique de la République (y compris des procureurs), l'Auditeur général et certains de ses collaborateurs, ainsi que des représentants de la Commission d'enquête sur les

incompatibilités, du Service de l'administration et du personnel publics, de la Commission du service public et de la Cellule de renseignements financiers (MOKAS). L'EEG a aussi interrogé des représentants du Barreau, de l'Université de Chypre, de Transparency International et des médias.

11. Le présent rapport a pour principal objet d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités chypriotes pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités chypriotes, qui détermineront les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. Chypre devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

## **II. CONTEXTE**

12. Chypre compte une population de près de 1,2 million d'habitants. Le PIB par habitant est d'environ 24 000 d'euros et le PIB, aux prix courants du marché, d'environ 18 milliards d'euros. Chypre est classé par la Banque mondiale dans la catégorie des pays à revenu élevé, et a été inclus en 2001 sur la liste des économies avancées du FMI. Le tourisme, les transports maritimes et les services bancaires internationaux figurent parmi les principales sources de revenu de Chypre. Après avoir enregistré des taux de croissance erratiques au cours des années 90, Chypre a été frappé par les crises financières en 2012/2013. Celle-ci a contraint le pays à mettre en œuvre des coupes sombres dans le secteur public, y compris des ajustements salariaux. De surcroît, en échange du soutien financier de l'Union européenne et du FMI, Chypre a été contraint de revoir la situation des dépôts bancaires des non-résidents utilisant le pays comme un « paradis fiscal ». Après une croissance négative au lendemain des crises financières, Chypre a renoué avec la croissance économique en 2015.

13. Avant l'adoption du présent rapport, le pays a fait l'objet de trois cycles d'évaluation dans le cadre du suivi du GRECO. Depuis les premiers rapports du GRECO, il a été souligné que la petite taille de la population constitue un facteur de risque de développement de relations étroites entre des représentants de différents secteurs de la société, y compris le milieu politique, le secteur public et le milieu des affaires. Dans ses rapports, le GRECO a appelé, entre autres, à la mise en place d'une stratégie globale de lutte contre la corruption à Chypre et au renforcement de la législation pénale pour lutter contre la corruption, en tant que domaines d'action prioritaires. La transposition des dispositions de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et de son Protocole additionnel (STE n° 191) a fait l'objet de critiques pour ne pas avoir été présentée comme s'inscrivant dans un cadre juridique uniforme du Code pénal et pour ne pas être très appliquée dans la pratique. S'il a été reconnu que Chypre s'est doté d'une législation plutôt récente qui régit le financement politique, un certain nombre de mesures visant à renforcer la transparence du financement des partis politiques et des élections ont été jugées nécessaires. Il semblerait qu'au fil des ans, la prise de conscience générale des risques de corruption à Chypre se soit nettement renforcée, et plusieurs mesures ont été adoptées conformément aux recommandations du GRECO.

14. Selon l'indice de perception de la corruption (IPC) publié par Transparency International, qui classe les pays en fonction de la perception de la corruption de leur secteur public sur une échelle de 0 (très corrompu) à 100 (très intègre), Chypre affiche une note plutôt stable depuis un certain nombre d'années : il s'est ainsi classé au 32<sup>e</sup> rang sur 168 pays en 2015, avec une note de 61.

15. Ainsi que l'indique le Rapport anticorruption 2014 de l'Union européenne, environ 78 % de la population de Chypre estime que la corruption est répandue dans le pays (chiffre à comparer à la moyenne 76 % et au taux le plus bas de 20 % observés dans l'UE). Selon le même rapport, au cours de la période de 12 mois considérée, seul 3 % des personnes ont indiqué que le paiement d'un pot-de-vin leur a été demandé ou a été attendu de leur part (le taux de l'UE étant de 4%). D'après le rapport, environ 64 % des représentants des milieux d'affaires considèrent que la corruption constitue un problème grave dans la vie des affaires. Il ressort aussi de ce rapport que seul 12 % des citoyens sont d'avis que les efforts déployés par le Gouvernement pour lutter contre la corruption sont suffisants.

16. Pour ce qui est du thème sur lequel porte le Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO, il est à noter que, selon les enquêtes réalisées dans le cadre de l'Eurobaromètre spécial n° 398-2014, la corruption à Chypre est perçue comme répandue dans les partis politiques (52 % des répondants étaient de cet avis) et chez les responsables politiques (38 %), tandis que les tribunaux (27 %) et le ministère public (21 %) jouissent d'une

plus grande confiance sur cette question, situation qui est similaire à celle observée dans bon nombre d'autres pays européens couverts.

17. Des réformes ayant trait à la prévention de la corruption sont en cours à Chypre dans les domaines couverts par le présent rapport – par exemple, le périmètre de l'immunité des parlementaires, la législation sur les conflits d'intérêts de différentes catégories d'agents publics, l'adoption de codes de conduite et d'obligations de déclaration de patrimoine. D'autre part, il apparaît que des représentants de la société civile et des universitaires dans une certaine mesure sont associés aux discussions, ce qui est susceptible d'enrichir le processus.

### **III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES**

#### Aperçu du système parlementaire

18. La République de Chypre est une démocratie présidentielle unitaire, fondée sur une Constitution écrite. Le Président de la République est à la fois le Chef de l'Etat et le Chef du Gouvernement (Conseil des ministres). Le pouvoir législatif est dévolu à l'Assemblée nationale (Parlement), en vertu de l'article 61 de la Constitution.

19. L'Assemblée nationale est l'unique chambre du Parlement. Aux termes de l'article 62.1 de la Constitution, ses membres sont élus par la communauté chypriote grecque et par la communauté chypriote turque. Cependant, il convient de souligner qu'après le conflit intercommunautaire de décembre 1963, les députés chypriotes turcs se sont retirés de l'Assemblée nationale et les sièges chypriotes turcs sont restés vacants depuis lors. A l'origine, le Parlement comptait 50 sièges. Toutefois, une augmentation du nombre de députés s'est avérée nécessaire, *ipso facto*, en raison de la multiplication des activités des députés, liée notamment aux travaux dans le cadre des commissions parlementaires et à la participation à plusieurs organisations parlementaires internationales. Le nombre de députés peut être modifié par une résolution du Parlement. Ainsi, le 20 juillet 1985, l'Assemblée nationale a pris la décision de faire passer le nombre de députés de 50 à 80 : 56 d'entre eux seraient élus par la communauté grecque et 24 par la communauté turque de façon à préserver le ratio de 70:30 prévu par la Constitution. La décision d'augmenter le nombre de sièges a été prise en invoquant l'état de nécessité, sachant que la Constitution requiert à la fois une majorité des Chypriotes grecs et une majorité des Chypriotes turcs pour l'adoption d'une telle modification. Le quorum requis pour ses délibérations étant d'au moins un tiers du nombre total de députés, l'Assemblée nationale a continué à fonctionner malgré la perte d'un tiers de ses membres. Cependant, pour les cas où une majorité spéciale est requise, elle ne peut fonctionner qu'en invoquant l'état de nécessité, ce qui lui permet de surmonter l'obstacle créé par l'absence de représentation de la communauté chypriote turque.

20. Les députés sont élus au suffrage universel, direct, secret et obligatoire, pour un mandat de cinq ans. En vertu de la loi sur l'élection des membres de l'Assemblée nationale (loi 72/1979), telle que modifiée en 1996, le mode électoral appliqué à l'élection des députés est proche de la représentation proportionnelle simple. Conformément à cette loi, Chypre est divisé en six circonscriptions électorales, dont la taille et les limites géographiques correspondent à celles des six circonscriptions administratives de l'Etat. La répartition des sièges entre les différentes circonscriptions est déterminée par la loi susmentionnée. L'Assemblée nationale compte actuellement 56 députés (dont 18 % de femmes et 82% d'hommes).

21. Chaque député représente à la fois son groupe politique et la circonscription qui l'a élu. En mêmes temps, il est censé représenter et défendre l'intérêt général. Il doit voter selon sa conscience.

22. Aux termes de l'article 64 de la Constitution, tout citoyen peut présenter sa candidature aux élections à l'Assemblée nationale si :

- i. il est de nationalité chypriote ;
- ii. il a atteint l'âge de vingt-cinq ans ;
- iii. il n'a jamais été condamné pour une infraction impliquant un comportement malhonnête ou une turpitude morale et n'est pas privé de ses droits pour une infraction électorale ;
- iv. il ne souffre pas d'une maladie mentale le rendant incapable d'agir en tant que député.

23. Aux termes de l'article 71 de la Constitution, le siège de député est vacant par suite de :

- i. décès ;
- ii. démission écrite ;
- iii. condamnation pour une infraction impliquant un comportement malhonnête ou une turpitude morale, ou privation des droits du député par la décision d'un tribunal pour une infraction électorale, ou maladie mentale rendant le député incapable d'exercer ses fonctions, ou perte de la nationalité chypriote ; et
- iv. accession à la fonction de ministre ou de membre d'une chambre communautaire ou d'un conseil municipal, y compris comme maire, ou de membre des forces armées ou de sécurité de la République ou à toute charge publique ou municipale ou, dans le cas d'un député élu par la communauté chypriote turque, à une fonction religieuse.

24. Il convient d'ajouter que la loi sur les groupes religieux (représentation) de 1970 (loi 58/1970) prévoit la représentation parlementaire de chacune des trois minorités religieuses présentes à Chypre. Chacun de ces groupes est représenté à l'Assemblée nationale par une personne, qui est élue par les membres de son groupe respectif conformément aux dispositions de la loi électorale. La durée du mandat de ces représentants est identique à celle des députés ; par ailleurs, ils jouissent des mêmes droits et privilèges que les députés, participent aux travaux de la Commission permanente de l'éducation de l'Assemblée nationale, assistent aux sessions plénières de l'Assemblée nationale et expriment leur point de vue sur les questions intéressant leur groupe, mais n'ont pas le droit de vote. Cela dit, leur point de vue doit être pris en compte, et, en cas d'opinions dissidentes, celles-ci doivent être reflétées dans les rapports soumis à la plénière.

25. L'Assemblée nationale conduit ses travaux en séance plénière ou dans le cadre de commissions. Aux termes de l'article 73.3 de la Constitution, la Commission de sélection établit les commissions permanentes et les autres commissions temporaires, *ad hoc* ou spéciales et nomme les députés qui en sont membres. Ce faisant, elle tient compte des propositions formulées par les groupes communautaires grec et turc et par les groupes des partis politiques au Parlement. D'autre part, aux termes de l'article 37, paragraphe premier du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, la Commission de sélection nomme le président, le suppléant du président et les autres membres de chaque commission. La composition des commissions est publiée sur le site Internet de l'Assemblée nationale. A l'heure actuelle, l'Assemblée nationale compte plusieurs commissions traitant de différents sujets de préoccupation, tels que l'agriculture, les communications, l'éducation, l'énergie, les affaires étrangères, les affaires intérieures, les affaires juridiques, etc. A celles-ci s'ajoutent la Commission *ad hoc* sur la Révision et la mise à jour du Règlement intérieur et la Commission spéciale chargée de la déclaration et de l'examen des intérêts financiers. L'EEG a appris qu'il existe actuellement 20 commissions, dont 17 commissions permanentes (agriculture, communications, défense, éducation, énergie, environnement, finances, affaires étrangères, santé, droits de l'homme, institutions, affaires intérieures, emploi, affaires juridiques et réfugiés) et deux commissions *ad hoc* (sur la Révision et la mise à jour du Règlement intérieur et Cyprus Airways) et la Commission spéciale chargée de la déclaration et de l'examen des intérêts financiers. Les commissions permanentes ont également le pouvoir d'instaurer des sous-commissions pour des questions spécifiques.

#### Transparence du processus législatif

26. Le Conseil des ministres (article 54 de la Constitution) et tout député (article 80 de la Constitution) sont habilités à présenter un projet de loi au Parlement. Le plus souvent, les projets de loi sont présentés au Parlement par le Gouvernement ; en effet,

L'EEG a appris que près de 70 % de la totalité des projets de loi ont été introduits par le Gouvernement et 30 %, par les députés pris individuellement. Avant qu'un projet de loi du gouvernement ne soit présenté à l'Assemblée nationale, le ministère compétent pour le sujet abordé procède en principe à des consultations avec les parties intéressées, qui incluent, le cas échéant, d'autres administrations publiques, des organisations non gouvernementales, des groupes de citoyens et des citoyens à titre individuel. A ce stade, le projet de loi est publié sur le site Internet du ministère compétent ou publié dans les médias ou envoyé directement aux différentes parties concernées afin de recueillir leurs observations.

27. Le ministère des Finances a élaboré un Guide de la consultation<sup>1</sup>, auquel il convient de se référer pour rédiger un projet de loi et qui comprend des directives sur la façon de traiter et de prendre en compte les opinions recueillies au cours d'une consultation aux fins d'établir une proposition finale. De plus, il existe un questionnaire à remplir avant de soumettre une proposition à l'approbation du Gouvernement. Cela étant, le questionnaire doit accompagner tous les projets de loi à tous les stades du processus législatif (autrement dit au Comité des Ministres pour approbation, au Bureau législatif pour vérification juridique et à la Chambre des représentants pour adoption). Il n'existe pas encore de dispositions contraignantes sur la consultation ; toutefois, l'EEG a appris que la consultation publique est pratiquée en règle générale. Tous les projets de loi doivent s'accompagner d'une note explicative vérifiée et signée par le/la Procureur(e) général(e) de la République, en sa qualité de conseiller juridique du Gouvernement.

28. De toute évidence, la procédure pré-parlementaire de consultation publique décrite n'est pas suivie pour l'élaboration des projets de loi par un/des député(s), même s'il existe souvent des contacts officieux entre le(s) député(s) proposant le projet de loi et diverses parties intéressées. De même, tout projet de loi présenté par un/des député(s) doit être accompagné d'une note explicative signée par le député/parti politique responsable du texte proposé (articles 49 et 50 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale).

29. En ce qui concerne le processus législatif au niveau du Parlement, l'article 51 du Règlement intérieur dispose que les projets de loi, y compris ceux émanant d'un/de député(s), doivent être présentés à l'Assemblée nationale lors d'une session et doivent être publiés dès que possible au Journal officiel de la République. Une copie de tout projet de loi doit être distribuée à l'ensemble des députés dès que possible après le dépôt du texte à l'Assemblée nationale. D'après les autorités, cela signifie le jour de la session plénière où le projet de loi est présenté au Parlement. Les projets de loi doivent aussi être immédiatement mis à disposition sur demande de quiconque par le Greffe ou le Service des commissions de l'Assemblée, par fax, courriel ou courrier ordinaire. Cela étant dit, l'EEG a appris qu'il peut s'écouler jusqu'à deux semaines avant qu'un nouveau projet de loi soit officiellement rendu public par son insertion au Journal officiel. L'EEG n'a pas pu corroborer cette information, mais pense que les projets de loi devraient, dans l'idéal, être publiés le jour même de leur dépôt au Parlement, sur le site web du Parlement. Une telle mesure ne remplacerait pas la publication au Journal officiel, mais la compléterait. A cet égard, l'EEG a été satisfaite d'apprendre que des améliorations étaient à l'étude concernant l'utilisation du site web de l'Assemblée.

30. La présentation d'un projet de loi à l'Assemblée nationale est suivie par l'étape du « passage en commission » du processus législatif, au cours de laquelle les commissions parlementaires compétentes examinent le projet de loi relevant de leur domaine.

31. Une commission compétente peut servir de deuxième plateforme de consultation publique, étant donné que les commissions parlementaires sont habilitées à appeler toute partie intéressée à fournir des informations et des données probantes et à exprimer son

---

<sup>1</sup> <http://www.betterregulation.org.cy/LinkClick.aspx?fileticket=nG1ay4Hox9s%3d&tabid=76&mid=465>

point de vue sur tout projet de loi en instance devant la commission, y compris un ministère ou une autre administration publique. Chaque commission est libre de déterminer la procédure pour ses consultations, qui, dans la plupart des cas, revêtent la forme d'une audition orale au cours d'une séance de commission ou la forme d'une information écrite présentée à la commission. Les dispositions pertinentes figurent aux paragraphes 4, 5 et 7 de l'article 42 du Règlement intérieur. Une commission n'est pas tenue de procéder à une consultation publique ; cependant, l'EEG a appris que la consultation publique est pratiquée en règle générale (sauf cas d'urgence, entre autres). Par ailleurs, les sessions des commissions parlementaires sont, en règle générale, ouvertes au public (article 46A du Règlement intérieur), à moins que la commission ne juge nécessaire de se réunir à huis clos sur un sujet particulier (par exemple, un sujet touchant à la défense). Cette règle souffre d'une seule exception : l'adoption de la position finale de la commission doit toujours se dérouler à huis clos. Toutefois, la position finale elle-même est incluse dans le rapport préparée par la commission pour examen par la plénière. Ce rapport doit être publié sur le site Internet de l'Assemblée nationale et inclus dans le procès-verbal de la plénière, qui doit lui aussi être publié, à la fois dans une publication imprimée et sur le site Internet.

32. Même si les sessions de commission sont en principe ouvertes au public et aux médias, et que le contenu de ces sessions n'est pas confidentiel en tant que tel, le procès-verbal succinct des sessions de commission est confidentiel et ne peut être communiqué à une personne qui n'est pas député qu'avec la permission du Président de l'Assemblée nationale. Toute divulgation non autorisée fait l'objet d'une enquête du Président (article 46A, paragraphe 4 du Règlement intérieur).

33. L'ordre du jour des sessions des commissions parlementaires et les rapports présentés par les commissions à la plénière sont publiés sur le site Internet de l'Assemblée nationale et transmis aux journalistes parlementaires. Le titre des projets de loi et projets de loi d'initiative privée présentés au Parlement sont également publiés sur le site Internet de l'Assemblée nationale. De plus, tout document reçu durant les délibérations de la commission est réputé non confidentiel et mis à la disposition du public à moins que la personne qui présente le document en question ne demande explicitement qu'il reste confidentiel (article 42 du Règlement intérieur).

34. La Constitution, à l'article 75, dispose explicitement que les séances plénières de l'Assemblée nationale sont publiques, une résolution prise à la majorité des trois quarts du nombre total des députés étant requise pour déroger à cette règle.

35. Le procès-verbal des délibérations de l'Assemblée nationale doit être imprimé, publié et distribué aux députés (article 69 du Règlement intérieur). Par ailleurs, le procès-verbal des sessions plénières sont disponibles, pas seulement sous forme imprimée mais aussi sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Il existait auparavant un programme télévisé hebdomadaire, produit en coopération avec la Société nationale de radiodiffusion (Cyprus Broadcasting Corporation), qui présentait les travaux parlementaires de la semaine et a dû être arrêté (en raison de la crise financière) ; il est envisagé dans le futur de diffuser en direct les sessions en flux vidéo continu sur Internet.

36. D'autre part, les autorités ont indiqué à l'EEG que les sessions plénières importantes (par exemple, celles qui traitent du budget de l'Etat) sont retransmises en direct par la Société nationale de radiodiffusion (Cyprus Broadcasting Corporation) et la radio (avec une interprétation en turc). Toutes les chaînes de télévision bénéficient d'un accès afin de filmer l'intégralité des sessions plénières. Malgré cette possibilité, l'EEG a aussi appris que les chaînes de télévision ne diffusent en direct des sessions de l'Assemblée nationale que rarement. Un accès est accordé à l'ensemble des chaînes de télévision pour filmer les sessions des commissions parlementaires.

37. Le vote à l'Assemblée nationale n'est pas secret, mais se fait à main levée lors des sessions plénières ouvertes ; cela étant, le procès-verbal ne consigne pas le vote de chaque député, mais seulement le nombre total de voix pour ou contre la proposition concernée et le nombre total d'abstentions. Toutefois, les positions des groupes parlementaires sont enregistrés dans le rapport présenté par les commissions à la plénière, qui est accessible au public.

38. L'EEG admet que le cadre juridique du processus législatif au Parlement vise à garantir la transparence de ce processus, s'il est appliqué comme prévu. En même temps, l'EEG note que le processus législatif n'est pas réglementé de manière détaillée. Tout en se félicitant que le recours aux consultations publiques durant le processus législatif, même s'il n'est pas de caractère obligatoire, semble être la règle plutôt que l'exception à Chypre, l'EEG a eu écho de critiques indiquant que ce processus n'est pas suffisamment transparent ; certains interlocuteurs de l'EEG ont insisté sur le fait que les liens étroits qui existent entre les législateurs et des groupes d'influence du monde extérieur, y compris les milieux d'affaires, ont une incidence non négligeable sur le processus législatif, à travers des formes silencieuses de lobbying et de pratiques similaires. Bien que plusieurs députés aient contesté ces allégations, l'EEG ne peut les ignorer, sachant qu'elles procèdent d'enquêtes et que le lobbying n'est pas réglementé à Chypre. L'EEG pense que le défaut de réglementation des types de personnes susceptibles d'influencer le processus législatif doit être considéré comme un facteur de risque de corruption en soi. Par ailleurs, la situation en cause est de nature à saper la confiance des citoyens dans le processus démocratique en général. Cette situation requiert que des mesures soient prises, en particulier pour déterminer l'ampleur du problème et rendre le processus législatif plus transparent. Ce point est traité plus en avant dans le volet consacré aux contacts avec les tiers et au lobbying, ci-après (paragraphe 67).

#### Rémunération et avantages économiques

39. En 2014, le salaire annuel brut moyen à Chypre s'élevait à 35 574 euros (2 736 euros par mois), d'après les données publiées par le Service statistique.

40. Le revenu brut annuel des députés chypriotes s'élevait lui à 82 975,21 euros. Ce revenu annuel total se décompose sur une base mensuelle comme suit : salaire de base (3 640 euros), indemnité de secrétariat (1 025,16 euros), indemnité de représentation (1 945 euros) et prime de fin d'année (3 640 euros). Les députés bénéficient également d'une déductibilité fiscale pour les dépenses suivantes : cotisation retraite, soins médicaux, versements à un parti politique, etc. Leur salaire est ajusté en fonction de l'indice des prix et des ajustements salariaux généraux. Les députés n'ont pas d'emploi de temps obligatoire, et, dans la mesure où ils sont autorisés à exercer une profession parallèlement à leur mandat parlementaire (excepté certains emplois stipulés par la Constitution et certaines activités prévues dans la législation pertinente, évoqués ci-après), ils ne sont pas tenus de se consacrer à temps plein à leur mandat.

41. Les députés ont droit à une pension forfaitaire (indemnité de départ) en fonction de la leur durée de service – 75 729 euros pour ceux qui ont exercé un mandat de cinq ans ou 185 114 euros pour ceux qui ont accompli au moins deux mandats de cinq ans. En plus, ils ont droit à une pension mensuelle de 1 352 euros après un mandat de cinq ans et 3 305 euros après au moins deux mandats de cinq ans. Hormis les pensions, les députés n'ont droit à aucune des autres prestations susmentionnées après la fin de leur mandat.

42. La Constitution de Chypre (article 84) dispose que les députés reçoivent du Trésor public une rémunération établie par la loi. Le budget de l'institution parlementaire s'inscrit dans le cadre du budget annuel de l'Etat, document public élaboré sous forme de

projet de loi et soumis à l'Assemblée nationale pour adoption chaque année. La loi sur le budget annuel de l'Etat est publiée au Journal officiel de la République.

43. Il n'existe pas de disposition spéciale obligeant les députés à divulguer au public des informations sur l'emploi des prestations susmentionnées. Cela étant, l'EEG a appris que, de temps à autre et à leur discrétion, des députés divulguent de telles données aux médias. Le Bureau du Contrôleur général exerce un contrôle sur l'ensemble des dépenses de l'Assemblée nationale en général, y compris les prestations versées aux députés.

44. De plus, le salaire de l'assistant d'un député au titre du travail parlementaire est aussi couvert par le budget de l'Etat, sous la forme de subventions de l'Etat aux partis politiques. L'Assemblée nationale verse les montants indiqués directement aux assistants, sur la base des informations reçues par les parties. D'autre part, des ressources publiques sont engagées pour compléter les moyens du bureau de chaque député au niveau du bâtiment du Parlement. Plus précisément, les besoins de ces bureaux sont pourvus par l'Assemblée nationale, en termes de mobilier, de fournitures de bureau et d'autres biens et services nécessaires, tels que l'accès à Internet. Les bureaux sont aussi équipés d'ordinateurs de bureau (contenant des logiciels), d'ordinateurs portables, de téléphones et de photocopieuses-imprimantes. Les députés disposent également d'un télécopieur par groupe parlementaire.

45. L'EEG a appris qu'il n'est actuellement pas interdit aux députés de recevoir des dons privés au profit de leur bureau, et que les députés ne sont soumis à aucune obligation spéciale de rendre compte de telles ressources supplémentaires au profit de leur bureau. Ce point est traité plus en détail dans la section « Cadeaux » ci-après.

46. L'EEG a eu connaissance d'informations selon lesquelles le Gouvernement examine actuellement la possibilité d'une refonte globale des salaires et indemnités des agents publics (nommés ou élus), y compris les députés. Plus précisément, certains députés ont informé l'EEG de discussions en cours en vue d'introduire un système axé sur un montant de salaire forfaitaire qui pourrait remplacer les différentes indemnités aux fins d'une plus grande clarté dans ce domaine. L'EEG a constaté que l'opinion publique a des idées fausses sur le salaire et les autres avantages des députés, en raison de la complexité des règles et du faible niveau de transparence. L'EEG a aussi observé dans ce contexte que les indemnités accordées aux députés ne font pas systématiquement l'objet d'un audit ou d'un contrôle. Elle pense que la situation actuelle crée un certain degré d'incertitude sur les dépenses liées aux indemnités, qui pourrait être dissipé si les députés percevaient plutôt un salaire forfaitaire. Par ailleurs, il conviendrait d'adopter et de divulguer à l'opinion des règles précises sur la rémunération des députés, et les avantages perçus de sources privées par les députés au profit de leur bureau devraient être réglementés de façon précise et faire l'objet d'une transparence à l'égard de l'opinion. L'EEG se félicite de la réforme en cours, dans la mesure où elle va dans le sens de ces exigences. Par conséquent, **le GRECO recommande que toutes les formes de rémunération et d'avantages perçus (d'une source publique ou privée) par les députés soient soumises à des règles précises, à une vérification appropriée et à une transparence publique.**

#### Principes éthiques et règles déontologiques

47. Les principes/valeurs éthiques fondamentaux de l'Assemblée nationale et des députés sont énoncés par la Constitution et le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Aux termes de l'article 69 de la Constitution, avant de prendre possession de sa charge à l'Assemblée nationale, tout député est tenu de faire en séance publique la déclaration suivante : « *Je déclare solennellement ma foi et mon respect pour la Constitution et pour les lois édictées selon elle, et pour la préservation de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de la République de Chypre.* » Le Règlement intérieur comporte une disposition similaire. En effet, l'article 35 du Règlement intérieur stipule

qu'au cours des sessions plénières et des sessions de commission de l'Assemblée nationale, les députés doivent observer les dispositions de ces règles et respecter dûment la Constitution et les fonctions de l'Etat.

48. D'autre part, les députés doivent observer un certain niveau de dignité et une norme de comportement au cours des débats à l'Assemblée nationale, notamment ne pas interrompre leur collègue qui a la parole, éviter les propos injurieux et les attaques personnelles contre d'autres députés, etc. Ces règles de conduite sont énoncées par la Constitution (par exemple, article 73.9) et le Règlement intérieur (article 36). La procédure de débat est également régie en détail à l'article 42 du Règlement intérieur. De plus, l'article 15 du Règlement intérieur prévoit une obligation de présence des députés aux sessions plénières et de commission, et l'article 17, une obligation de notification en cas d'absence d'un député à une session plénière ou de commission.

49. Du fait de la séparation des pouvoirs inscrite dans la Constitution de Chypre, l'Assemblée nationale est tenue de ne s'ingérer d'aucune façon dans une affaire en instance devant un tribunal ; en outre, l'article 28 du Règlement intérieur impose aux députés de s'abstenir de tout propos susceptible de porter atteinte à un procès équitable.

50. Il incombe au Président de l'Assemblée nationale de veiller à ce que les normes constitutionnelles, les dispositions législatives et les règles de procédure sont bien appliquées, ainsi que le stipule explicitement l'article 8 du Règlement intérieur.

51. L'EEG note que si les principes constitutionnels fondamentaux de l'Etat, notamment la séparation des pouvoirs, les droits et libertés fondamentaux, les règles relatives à diverses fonctions de l'Etat (telles que le Président de la République, le Gouvernement et l'institution judiciaire, l'Assemblée nationale), énoncent également dans une certaine mesure quelques principes éthiques, la Constitution ne saurait être considérée comme plus qu'un cadre général pour le comportement éthique des députés. En outre, le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale définit un catalogue de règles assez détaillées concernant les travaux parlementaires. Il traite spécifiquement des questions d'organisation relatives aux débats, des fonctions des différents fonctionnaires, ainsi que des obligations et de la conduite des députés. Cependant, portant dans une large mesure sur les procédures, cet instrument ne donne lui aussi que des directives limitées sur la conduite du député – quelques exemples de ces directives sont mentionnés ci-dessus. Ainsi, le Règlement intérieur ne donne pas de directives complètes sur certains dilemmes éthiques auxquels les députés sont susceptibles de faire face au quotidien dans l'exercice de leur mandat. L'EEG a noté avec satisfaction que des travaux en vue d'adopter un code d'éthique ou de conduite à l'usage des députés sont en cours. Cette tâche avait été confiée à la Commission parlementaire sur les institutions, les promotions et l'Ombudsman, en coopération avec la Commission parlementaire des affaires juridiques, et l'Université de Chypre a été chargée de produire un rapport de recherche pour ce projet. L'EEG a appris que le résultat escompté de ces travaux est l'établissement d'une nouvelle législation, à compléter par un code d'éthique ou de conduite à l'usage des députés mettant l'accent sur les conflits d'intérêts. L'EEG a cru comprendre que la démarche n'en est encore qu'au stade initial ; il n'existait aucun projet de texte à l'époque de la visite.

52. Dans ce contexte, l'EEG souhaite attirer l'attention sur le point de vue souvent exprimé dans les rapports du GRECO concernant l'établissement de normes et de lignes directrices communes pour les principes éthiques et la conduite attendue des députés. Entre autres considérations, il importe que les députés eux-mêmes s'impliquent de près dans le processus d'élaboration afin qu'un tel code ait un impact. L'expérience montre que le seul fait de participer à l'élaboration de ces normes sensibilise les députés aux questions d'intégrité et les aide à agir de façon proactive dans les situations difficiles d'un point de vue éthique et – point important – à démontrer leur engagement devant l'opinion. Un code d'éthique est de nature à renforcer la confiance de l'opinion publique

dans l'Assemblée nationale et les députés, ce qui semble particulièrement important dans le cas de Chypre (voir partie « Contexte » ci-dessus). Le code en question peut également avoir des retombées pour les collaborateurs des députés également (employés, assistants, etc.). L'EEG tient aussi à souligner que les codes d'éthique ou de conduite n'ont pas vocation à remplacer les dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires (telles que le Règlement intérieur), mais plutôt à les développer et clarifier et à fournir – de façon souple – des orientations pratiques sur les situations susceptibles de donner lieu à des conflits d'intérêts sujets à controverses. En outre, ces codes sont souvent moins figés que les lois et il peut s'avérer nécessaire de les adapter au fil du temps. Ils devraient de préférence être assortis d'un mécanisme de sanction ou disciplinaire. Compte tenu de ce qui précède et du principe directeur 15 de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relatif aux vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, **le GRECO recommande que soit adopté à l'usage des députés – et leurs collaborateurs concernés – un code d'éthique ou de conduite, qui devra traiter diverses situations de conflit d'intérêts (par exemple, cadeaux et autres avantages, contacts avec des tiers dont les lobbyistes, activités accessoires, situations dans la période suivant la cessation des fonctions).**

#### Conflits d'intérêts

53. Il a été expliqué à l'EEG que des mesures de prévention des conflits d'intérêts impliquant les députés sont prévues dans divers règlements. Pour commencer, l'article 64 de la Constitution énonce les critères d'éligibilité à la fonction de député. Ensuite, les articles 70 et 71 de la Constitution énumèrent les activités qui sont incompatibles avec la fonction de député – par exemple, un député ne peut exercer la fonction de ministre.

54. De plus, la loi sur l'incompatibilité de certaines fonctions publiques avec certaines activités professionnelles et autres (loi 7(I)/2008)<sup>2</sup> traite des actes, activités ou fonctions réputés incompatibles avec ceux de certains agents publics visés par une annexe à la loi de 2008 (le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, le Procureur général, les ministres, les députés, etc.) (article 3 de la loi de 2008. Point important, l'article 4 de la loi de 2008 prévoit en outre une fonction de contrôle à travers la Commission d'enquête sur les incompatibilités, qui est décrite dans la section « *Surveillance et application de la loi* » ci-après.

55. L'EEG note que le système actuel de prévention des conflits d'intérêts est conçu de sorte à exclure certains actes, activités et fonctions comme étant incompatibles avec l'exercice de certaines fonctions publiques, dont celle de député. Il est dans une large mesure axé sur les conflits d'intérêts (incompatibilités) potentiels qui sont visés par la loi de 2008 sur l'incompatibilité de certaines fonctions publiques avec certaines activités professionnelles et autres. L'EEG a entendu des critiques plutôt répandues quant à l'efficacité de l'approche retenue par la loi de 2008. Elle a cru comprendre qu'une révision de cette législation fait l'objet d'un examen, notamment sur la base d'un rapport académique. En substance, la loi de 2008 a été critiquée pour être de portée trop étroite, plus précisément pour traiter, non pas les conflits d'intérêts susceptibles d'émerger, mais seulement les incompatibilités potentielles, qui ne couvrent qu'en partie la notion de conflit d'intérêts. En outre, l'EEG a appris que la liste des incompatibilités potentielles elle-même est aussi de portée trop étroite ; elle ne couvre pas les fonctions de direction dans certains types d'entités (par exemple, les coopératives). L'EEG a appris que le processus d'examen en cours est susceptible aboutir à la conception d'une approche plus large et générique des conflits d'intérêts. Une telle approche aurait l'approbation de l'EEG.

---

<sup>2</sup> L'EEG a été informée après la visite que cette loi faisait l'objet d'amendements, qui n'avaient pas été adoptés, le Président de la République les ayant soumis à la Cour suprême pour un test de constitutionnalité.

56. En outre, le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale donne des directives sur les travaux des députés au sein des commissions ; à l'article 44, il impose explicitement aux députés de déclarer tout intérêt personnel qu'ils sont susceptibles d'avoir dans un sujet examiné, au début de la session de la commission ou au moment où cet intérêt devient évident (déclaration *ad hoc*). Par ailleurs, au cours des débats en commission, tout intérêt personnel doit être déclaré et le député concerné par cet intérêt doit s'abstenir de prendre part au vote sur le sujet concerné. L'article 44 stipule explicitement ce qui suit : « Si un membre d'une commission a un intérêt personnel direct dans un sujet examiné par la commission, il doit en informer le président et les autres membres de la commission à l'ouverture de la session ou dès que cet intérêt devient évident au cours des débats. » L'EEG note avec intérêt qu'en plus de la législation sur les conflits d'intérêts potentiels qui vise tout agent public, les députés sont soumis à l'obligation supplémentaire de déclarer tout intérêt personnel qu'ils sont susceptibles d'avoir dans un sujet particulier (par exemple, un projet de loi) examiné, au début de la session de la commission ou au moment où cet intérêt devient évident. Ces déclarations *ad hoc* revêtent une grande importance. Cela étant dit, l'EEG note avec préoccupation que cette exigence de déclaration ne s'applique qu'aux sessions de commission (article 44 du Règlement intérieur).

57. En même temps, l'EEG se félicite de la prise de conscience générale que les questions relatives aux conflits d'intérêts vont largement au-delà de la notion plus traditionnelle des incompatibilités « statiques », telle qu'elle existe dans la législation actuelle. Le fait que les députés sont autorisés à exercer d'autres fonctions – et dans la pratique le font dans une large mesure, est une réalité dans certaines démocraties, et souligne en l'occurrence la nécessité d'avoir un cadre juridique moderne qui fixe des normes claires sur cette question. Par conséquent, l'EEG appuie pleinement une révision de la législation sur la prévention des conflits d'intérêts potentiels dans l'optique d'en élargir le périmètre. D'autre part, l'EEG pense qu'une obligation générale de parer les conflits d'intérêts réels dès qu'ils émergent (prévention *ad hoc*), conformément à l'article 44 du Règlement intérieur, constitue un outil important pour prévenir les conflits d'intérêts ; cependant, cet outil ne doit pas se limiter aux seules sessions de commission, comme le prévoit actuellement l'article 44. Bien que les autorités aient déclaré que cette règle s'applique aussi aux sessions plénières (*mutatis mutandis*), l'EEG considère que le Règlement intérieur lui-même, à défaut d'une loi, devrait le préciser et prévoir des sanctions adéquates dans un souci d'efficacité. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que les mesures de prévention des conflits d'intérêts des députés soient renforcées en ce qui concerne les conflits d'intérêts potentiels et les conflits d'intérêts qui émergent au cours des travaux parlementaires, et que des règles précises soient exprimées par écrit.**

58. Il va sans dire qu'un mécanisme de surveillance efficace, aux fins du contrôle de la mise en œuvre de la réglementation sur les conflits d'intérêts, est d'une importance cruciale pour le bon fonctionnement du système. Le fonctionnement de l'actuelle Commission d'enquête sur les incompatibilités est examiné plus avant dans la section « Surveillance et application de la loi » ci-dessous.

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Cadeaux*

59. Il n'existe pas de réglementation sur la mesure dans laquelle les députés sont autorisés à recevoir des cadeaux ; les autorités ont indiqué que les députés sont néanmoins censés déclarer les cadeaux, qu'ils soient reçus par un député à titre individuel ou par une délégation lors d'une rencontre, au Service de l'administration financière de l'Assemblée nationale, indépendamment de la valeur du cadeau. Les cadeaux sont consignés dans un registre électronique, qui recense également tous les autres biens de l'Assemblée nationale, dont l'accès est restreint et auquel l'Auditeur

général de la République a accès. Les autorités font observer que ces cadeaux peuvent également tomber sous le coup des dispositions de la loi sur l'enrichissement illicite de certains agents publics (loi 51(I)/2004), qui criminalise l'acquisition illicite de biens par les agents publics visés. De plus, si un cadeau s'apparente à de la corruption, il est alors réglementé par les dispositions de la loi portant ratification de la Convention pénale sur la corruption [loi 23(III)/2000], telle que modifiée par la loi 22(III)/2012, qui criminalise certains actes, dont la corruption des membres des assemblées publiques nationales. Il peut également tomber sous le coup des articles 100 et 101 du Code pénal, qui définissent l'infraction de corruption d'un agent public et l'infraction d'extorsion par un agent public, respectivement.

60. Hormis les dispositions pénales sur les pots-de-vin et les autres formes de corruption, il n'existe actuellement aucune règle ni instruction écrites à l'intention des députés sur l'acceptation de cadeaux, par exemple dans le contexte de visites officielles. De même, il n'existe pas de règles sur l'acceptation d'autres formes de cadeaux, qui distinguent avec précision les avantages et cadeaux acceptables et les avantages et cadeaux non acceptables. L'EEG tient à souligner le lien entre cette question générale et la préoccupation particulière exprimée plus haut sur le défaut de réglementation, y compris en ce qui concerne les avantages reçus par les députés au profit de leur bureau, etc. (paragraphe 45), qui requièrent des règles précises également. Eu égard à ces constatations, **le GRECO recommande i) que des règles cohérentes soient élaborées sur l'acceptation par les députés de cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages y compris un appui spécial fourni pour le travail parlementaire, et ii) que des procédures internes d'évaluation et de déclaration des cadeaux, ainsi que de restitution soient élaborées, lorsque ces derniers sont inacceptables.**

*Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

61. Comme indiqué plus haut, aux termes de l'article 70 de la Constitution, la fonction de député est incompatible avec celle de ministre ou de membre d'une chambre communautaire ou d'un conseil municipal, y compris comme maire. Elle est aussi incompatible avec la fonction de membre des forces armées ou de sécurité de la République ou avec toute charge publique ou municipale ou, dans le cas d'un député élu par la communauté chypriote turque, avec une charge religieuse. Aux fins de cet article, l'expression « charge publique » désigne toute fonction rémunérée au service de la République ou d'une chambre communautaire, dont les émoluments sont à la charge soit de la République soit d'une chambre communautaire, et comprend toute charge dans une société publique ou un organe d'utilité publique.

62. Comme indiqué plus haut, la loi sur l'incompatibilité de certaines fonctions publiques avec certaines activités professionnelles et autres (loi 7(I)/2008) prévoit une incompatibilité de la fonction de certains agents publics, dont les députés, avec certains actes, activités ou fonctions. Les incompatibilités sont précisées à l'article 3(1) de la loi, qui stipule ceci :

*« 1) Sous réserve des dispositions de la Constitution sur l'incompatibilité et des lois et règlements applicables à chaque charge concernée, les actes, activités ou fonctions ci-après ne peuvent pas être entrepris ou exercés par un agent public au cours de son mandat :*

*a) la prestation au secteur public ou à toute entité publique, de services de conseil juridique, d'audit, de tenue de comptes ou de conseil divers, y compris la préparation d'études et les services de tout autre type ;*

*b) la fonction de membre du conseil d'administration, de directeur général (ou gérant) ou de suppléant d'un responsable susmentionné d'une société, d'un partenariat, d'une co-entreprise ou d'une autre entité économique auquel a été attribué ou sera attribué un marché public de fourniture de biens, d'exécution de travaux ou de prestation de services ;*

- c) *la soumission d'une offre pour un marché de réalisation de travaux ou de prestation de services ou l'exécution d'un tel marché, au profit du secteur public, d'une entité publique ou d'une société publique ou parapublique, par l'agent public lui-même ou par une société, un partenariat, une co-entreprise ou une autre entité économique auquel il est lié en tant que simple actionnaire ou en tant que membre du conseil d'administration à quelque titre que ce soit ou en tant que conseiller juridique ;*
- d) *la fonction de membre du conseil d'administration ou de directeur d'une entité publique ; et*
- e) *la fonction de membre du conseil d'administration ou de directeur d'une société privée, ou la fonction de membre du conseil d'administration ou de directeur d'un organisme parapublic du secteur des médias électroniques et de la presse écrite. »*

63. La législation ne définit pas d'autres restrictions concernant les activités professionnelles que les députés sont autorisés à exercer à l'extérieur de l'Assemblée nationale. Le fait que les députés sont autorisés à exercer d'autres fonctions – et dans la pratique le font dans une large mesure, souligne la nécessité d'avoir un cadre juridique moderne qui fixe des normes claires sur cette question, comme souligné ci-dessus dans la section « Conflits d'intérêts ». A ce propos, il n'existe pas de restrictions concernant les activités professionnelles des députés après la fin de leur mandat. Dans ce contexte, l'EEG rappelle que le GRECO a indiqué à plusieurs reprises que les députés pourraient éventuellement traiter à l'Assemblée nationale des questions particulières (y compris d'ordre législatif) tout en ayant à l'esprit des intérêts qui entreraient en jeu pendant ou après leur mandat parlementaire. Les autorités sont invitées à réfléchir sur la nécessité d'introduire des règles ou lignes directrices supplémentaires pour de telles situations.

*Intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques, contacts avec les tiers (lobbying)*

64. Il n'existe ni interdiction ni limitation concernant la détention d'intérêts financiers par les députés du moment que ces intérêts financiers n'enfreignent pas la loi 7(I)/2008. Cependant, les députés sont soumis à l'obligation de déclarer ces intérêts, obligation qui est décrite en détail ci-dessous (« Déclaration de patrimoine, etc. »).

65. Outre les règles générales visant à éviter les incompatibilités et imposant la déclaration de ces situations, il existe des règles spécifiques sur la conclusion de marchés ou la prestation de services par les députés avec des organes de l'Etat. Aux termes de la loi 7(I)/2008, article 3(1)(a), « ... *la prestation au secteur public ou à toute entité publique, de services de conseil juridique, d'audit, de tenue de comptes ou de conseil divers, y compris la préparation d'études et les services de tout autre type* » constituerait une incompatibilité et n'est pas permise à un député. De plus, les autorités font mention des règles générales sur la passation de marchés publics dans ces situations.

66. L'utilisation abusive de ressources publiques n'est pas spécifiquement réglementée dans le cas des députés. Cependant, comme indiqué plus haut, l'utilisation abusive de leurs fonctions parlementaires pour servir des intérêts personnels tombe sous le coup de la loi sur l'enrichissement illicite de certains agents publics (loi 51(I)/2004), qui criminalise l'acquisition illicite de biens par les agents publics, y compris les députés. D'autre part, l'article 105 du Code pénal criminalise l'abus de pouvoir : « Tout agent public qui commet ou fait commettre, en abusant du pouvoir lié à sa charge, un acte arbitraire préjudiciable aux droits d'autrui se rend coupable d'un délit. S'il commet l'acte ou le fait commettre à des fins lucratives, il se rend coupable d'un crime et s'expose à une peine d'emprisonnement de trois ans. »

67. Comme déjà souligné dans ce rapport, les contacts des députés avec les tiers ne sont soumis à aucune réglementation, en dehors de la disposition criminalisant tout acte par lequel un député profite de ses fonctions pour obtenir de manière illicite un avantage pécuniaire. Comme souligné plus haut dans le contexte de la transparence du processus législatif, l'EEG est préoccupée par des informations communiquées par plusieurs interlocuteurs faisant état de liens « invisibles » à Chypre entre les législateurs et des

groupes d'influence du monde extérieur, par exemple les lobbyistes, qui peuvent avoir un impact considérable sur le processus décisionnel à l'Assemblée nationale. L'EEG a été informée que la question du lobbying a été discutée dans des commissions parlementaires par le passé, mais qu'aucune position officielle n'a été adoptée par le Parlement sur ce point. L'EEG a retiré de ses entretiens avec différents représentants de l'Etat et députés l'impression qu'il n'existe pas de lobbying à Chypre. Des représentants de la société civile indiquent eux, au contraire, que la pratique consistant, pour des acteurs privés, à tenter d'influencer des agents publics est très répandue. Ce point de vue se fonde, dans une large mesure, sur des études sur la perception, selon lesquelles Chypre est perçu comme très touché par le phénomène du lobbying informel exercé par des individus et entités influents. Ces allégations sont présentées dans un rapport de Transparency International Chypre publié en 2014<sup>3</sup>. Même s'il est peut-être nécessaire d'examiner plus avant le phénomène du lobbying à Chypre avant de pouvoir se faire une idée plus précise de la situation, l'EEG ne peut ignorer les indications présentées par la société civile. Par ailleurs, il semble même peu probable que l'implication de tiers, sous une forme ou une autre, n'existe pas à Chypre, contrairement à la situation qui prévaut dans les autres Etats membres. Dans ce contexte, l'EEG juge nécessaire d'examiner de près la situation des contacts avec les tiers, et d'adopter des mesures réglementaires de sorte à assurer une plus grande transparence dans ce domaine. En conséquence, **le GRECO recommande que i) les différentes formes d'influence potentielle des tiers (y compris le lobbying) fassent l'objet d'un examen détaillé ; et ii) des règles soient introduites à l'usage des députés sur les interactions avec les tiers susceptibles de chercher à influencer sur le processus parlementaire.** L'EEG tient à souligner que ces règles devraient être précisées par des instruments tels qu'un code d'éthique ou de conduite (voir paragraphe 52).

68. L'article 46A du Règlement intérieur dispose, entre autres, qu'en cas de communication d'un document classé confidentiel aux membres d'une commission, il leur est interdit d'en divulguer le contenu à toute personne non membre de l'Assemblée nationale, sauf accord du Président de la commission (paragraphe 3). Par ailleurs, en cas de fuite d'un tel document, le Président de l'Assemblée nationale est tenu d'enquêter sur l'affaire et de présenter un rapport pertinent à la plénière de l'Assemblée nationale (paragraphe 4).

69. En outre, aux termes de l'article 135 du Code pénal, tout agent public qui publie ou communique une information ou un fait dont il a connaissance de par ses fonctions et qu'il est tenu de garder secret, ou un document qu'il vient à détenir de par ses fonctions et qu'il est tenu de garder secret, sauf à une personne ou à un public auquel il est tenu de communiquer cette information ou ce fait ou ce document, se rend coupable d'un délit de « *violation de secret officiel et divulgation de secret d'Etat* ». De même, quiconque divulgue un secret d'Etat sans avoir été dûment autorisé à le faire se rend coupable d'un délit.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts financiers

70. Aux termes de la loi sur la déclaration de patrimoine et l'audit du patrimoine du Président de la République, des ministres et des députés (loi 49(I)/2004)<sup>4</sup>, les députés ont obligation de soumettre une déclaration de patrimoine à la Commission parlementaire spécialisée établie en vertu de l'article 5 de ladite loi. Cette déclaration doit être faite dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en fonctions du député, puis tous les trois ans durant son mandat et, enfin, dans un délai de trois mois à compter de la fin de son mandat (article 3).

---

<sup>3</sup> Transparency International Chypre, rapport « Lifting the Lid on Lobbying: Mapping the Lobbying Landscape in Cyprus ».

<sup>4</sup> L'EEG a été informée après la visite que cette loi faisait l'objet d'amendements, qui n'avaient pas été adoptés, le Président de la République les ayant soumis à la Cour suprême pour un test de constitutionnalité.

71. L'EEG n'était pas certaine au départ de l'application actuelle de cette loi, suite à une décision de la Cour suprême jugeant la déclaration en question inconstitutionnelle pour atteinte au droit au respect de la vie privée (article 15 de la Constitution). S'opposant à cette position, plusieurs députés ont souligné que la loi 49(I)/2004 n'a jamais été jugée inconstitutionnelle par la Cour suprême et qu'ils déposent régulièrement une déclaration de patrimoine conformément à cette loi. La question a été examinée en détail, puis clarifiée par les autorités, qui ont fait savoir que la décision de la Cour suprême (décision en appel 94/2008 *Republic c. Kyprianou* (2011)3 CLR 424) porte sur une autre loi, à savoir la loi sur la déclaration de patrimoine et l'audit du patrimoine de certains agents publics (loi 50(I)/2004), qui ne concerne pas les députés mais d'autres agents publics. Même si l'EEG n'a aucune raison de douter que les députés déposent généralement une déclaration comme le prévoit la loi 49(I)/2004, la constitutionnalité de cette loi pourrait elle aussi être contestée, dans la mesure où la loi en question énonce des exigences de déclaration presque identiques à celles de la loi 50(I)/2004 – la principale différence étant que les deux lois couvrent des catégories d'agents publics différentes. De l'avis de l'EEG, on ne peut donc exclure l'éventualité que la loi 49(I)/2004 soit elle aussi déclarée inconstitutionnelle si elle venait à être contestée devant la Cour suprême. A ce propos, l'EEG a appris durant la visite que des modifications à l'article 15 de la Constitution sont en cours d'examen à Chypre en vue de résoudre cette question d'ordre général. Après la visite, elle a été informée que l'article 15 de la Constitution avait été amendé le 28 avril 2016 (Loi 69(I)2016) pour contenir une disposition prévoyant explicitement que les mesures prises dans l'intérêt de la transparence de la vie publique ou pour lutter contre la corruption dans la vie publique n'interfèrent pas avec la vie privée et familiale. L'EEG convient que cet amendement semble éliminer la possibilité d'inconstitutionnalité en vertu de l'article 15 d'une obligation de soumettre des déclarations de patrimoine découlant de la Loi 19(I)2004.

72. L'article 4 de la loi 49(I)/2004 précise le contenu obligatoire de la déclaration. Par ailleurs, le format de la déclaration à déposer est décrit dans une annexe à la loi. Ainsi, la déclaration doit inclure les informations suivantes :

- a) les biens immeubles, y compris les titres de propriété et les charges afférents à ces biens, avec des informations détaillées sur le type, l'envergure, la topographie, les ressources ayant permis l'acquisition, la date de l'acquisition et la valeur du bien au moment de l'acquisition ;*
- b) les moyens mécaniques de transport de tout type, dont les navires à voile ;*
- c) les intérêts financiers importants détenus dans toute entreprise ;*
- d) les avoirs de tout type, y compris les obligations, actions (et dividendes perçus) et autres valeurs immobilières détenus dans des sociétés privées et publiques, les dépôts dans des banques commerciales, caisses d'épargne ou banques mutualistes, les revenus ou avantages tirés de contrats d'assurance et les revenus divers.*
- e) toute variation de patrimoine intervenue depuis la déclaration précédente, avec des explications suffisantes pour justifier cette variation ; et*
- f) un état des dettes du député.*

73. L'EEG admet que la loi 49(I) 2004 établit une liste assez complète des éléments de patrimoine, revenus et dettes à déclarer, suivant un format prédéfini annexé à la loi 49(I)/2004. Cela dit, il semble que la composition du patrimoine, telle que détaillée par la loi, ne couvre pas les biens meubles quelle qu'en soit la sorte, dans la mesure où le texte limite ces biens aux véhicules, actions, obligations et valeurs mobilières similaires. Il n'est pas évident de déterminer dans quelle mesure la loi actuelle couvre tous les types de biens corporels. L'EEG note également que si la loi impose explicitement d'inclure la valeur des biens immeubles et les véhicules dans la déclaration, il est moins certain que la valeur des autres types de biens soit requise.

74. Actuellement, l'article 8 de la loi 49(I) 2004 stipule que les déclarations de patrimoine sont confidentielles, et érige leur divulgation en infraction. L'EEG note que la confidentialité était nécessaire pour ne pas violer l'article 15 de la Constitution dans sa version antérieure. Toutefois, après les récents amendements introduits à cet article, il

semblerait que ce ne soit plus le cas. En outre, il semblerait que des travaux soient en cours pour introduire des dispositions législatives qui rendraient obligatoire la publication du patrimoine des agents de la République, y compris les députés. L'EEG se félicite de la réforme législative en cours pour rendre les déclarations de patrimoine accessibles au public. A ce propos, il est rappelé que cela va tout à fait dans le sens de la situation prévalant dans un grand nombre d'Etats membres du GRECO qui obligent les députés à déclarer leur patrimoine ; le plus souvent, ces régimes nationaux prévoient un accès du public aux déclarations, y compris en ligne, pour examen. L'EEG soutient une telle tendance à Chypre.

75. Par ailleurs, l'EEG note que la loi 49(I)/2004 impose aux députés de déclarer les éléments de patrimoine, revenus et dettes pour les « descendants mineurs » également. Il n'existe pas d'obligation équivalente pour les autres membres de la famille à charge ou le/la conjoint(e). Cette situation crée un risque de contournement des règles de déclaration à travers un transfert de propriété à ces personnes. L'EEG estime donc nécessaire d'étendre le groupe des personnes couvertes à un éventail de proches parents plus large. Dans le système actuel, les déclarations ne sont pas rendues publiques ; cependant, s'il venait à en être autrement, l'EEG rappelle que, conformément à la pratique du GRECO, il ne serait pas absolument impératif que la déclaration, en ce qui concerne le/la conjoint(e) et les membres de la famille à charge, soit soumise aux mêmes règles de transparence que celles qui s'appliquent au député lui-même.

76. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande que le régime de déclaration de patrimoine actuel soit développé, i) en veillant à ce que toutes les formes de patrimoine, de revenu et de passif dépassant un certain plafond soient déclarées à leur juste valeur ; ii) en assurant que les déclarations sont accessibles au public sans tarder après leur dépôt auprès l'organe de surveillance compétent ; et iii) en envisageant d'élargir le champ de la déclaration pour inclure également des informations sur le/la conjoint(e) et les membres de la famille à charge (étant entendu qu'il ne serait pas absolument impératif que ces informations soient accessibles au public).**

#### Surveillance et application de la loi

##### *Législation relative aux élections*

77. Les autorités évoquent la loi sur l'élection des membres de l'Assemblée nationale (loi 72/1979), aux termes de laquelle le droit d'une personne à entrer ou à rester en fonctions en tant que député peut être contesté devant le Tribunal électoral pour des motifs de corruption, d'influence indue ou d'inéligibilité au moment de l'élection. Cependant, cette procédure doit être amorcée dans un délai d'un mois à compter du jour de l'élection par le Procureur général ou par un électeur inscrit sur la liste électorale. Elle peut aboutir à une déclaration d'invalidation de l'élection du député concerné.

##### *Poursuites pénales*

78. L'article 83 de la Constitution de Chypre garantit l'immunité des députés. Plus précisément, les députés ne sont en aucun cas passibles de poursuites civiles ou pénales en raison d'une déclaration faite par eux ou d'un vote émis par eux à l'Assemblée nationale (article 83.1 de la Constitution). De plus, aucun député ne peut, sans la permission de la Cour suprême, être arrêté, poursuivi ou incarcéré pendant la durée de son mandat (article 83.2 de la Constitution). Cela étant dit, cette permission n'est pas requise dans le cas d'une infraction punie d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus, dès lors que le député auteur de l'infraction est pris en flagrant délit. A ce propos, les autorités font savoir que les délits tels que l'enrichissement illicite ou la corruption d'agent public sont passibles d'une peine d'emprisonnement de sept ans au maximum. Toutefois, même dans le cas d'un député pris « la main dans le sac », l'autorité

d'application de la loi compétente doit en informer la Cour suprême, qui décide alors d'accorder la permission de continuer les poursuites ou l'incarcération ou de la refuser aussi longtemps que l'auteur de l'infraction demeure membre de l'Assemblée nationale (article 83.2 de la Constitution).

79. Si la Cour suprême refuse d'autoriser les poursuites contre le député mis en cause, la période durant laquelle le député ne peut être poursuivi n'est pas comptée pour le calcul de la prescription de l'infraction (article 83.3 de la Constitution). En revanche, en cas de levée de l'immunité pénale par la Cour suprême, les députés sont passibles de poursuites pour toute infraction pénale ; mais, si un député est reconnu coupable et condamné à une peine d'emprisonnement, la permission de la Cour suprême serait toujours requise pour l'application de la peine et, si la Cour refuse d'accorder cette permission, l'application de la peine serait repoussée jusqu'à la fin du mandat du député concerné (article 83.4 de la Constitution).

80. L'EEG a appris au cours de la visite dans le pays qu'il y a eu quatre demandes de levée d'immunité parlementaire depuis 1962, qui ont toutes été acceptées par la Cour suprême. L'une d'entre elles concerne un parlementaire dont l'immunité a été levée pour lancer une enquête pénale suivie de poursuites pour allégations de faits de corruption ; l'affaire est encore pendante devant une Cour d'assise. L'EEG a aussi entendu que dans le passé, en présence d'infractions mineures, le Procureur général n'a pas toujours introduit une telle requête. Toutefois, cette politique semble avoir récemment changé et l'EEG a eu connaissance (après la visite à Chypre) d'une nouvelle demande de levée d'immunité concernant un député pour motif de commission d'une série d'infractions de trafic. La demande a été acceptée par la Cour suprême dans une décision en date du 10 février 2016 (sur la requête 1/2016).

81. En outre, l'EEG a appris après la visite dans le pays qu'un projet de modification de la Constitution visant à réduire l'immunité des députés de manière à couvrir uniquement leurs actes et déclarations dans le cadre de l'Assemblée nationale avait été formulé par le ministère de la Justice, examiné de près et approuvé par le Procureur général puis présenté à l'Assemblée nationale au début de mars 2016. Ce texte stipulait ceci : « *Les députés ne sont en aucun cas passibles de poursuites civiles ou pénales en raison d'une déclaration faite par eux ou d'un vote émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions de député.* »

82. L'EEG tient à souligner que, dans la mesure où elle va au-delà d'une simple protection des libertés d'expression, de pensée et de vote au Parlement, l'immunité accordée aux députés peut faire sérieusement obstacle à une application efficace des dispositions pénales, y compris en cas d'infraction de corruption. Actuellement à Chypre, les députés jouissent d'une immunité étendue et une procédure pour infraction de corruption ne peut être engagée à l'encontre d'un député que s'il est pris sur le fait, et, même là, une permission est requise pour poursuivre l'action publique. Dans le cas des autres infractions pour lesquelles les sanctions prévues sont moins sévères, une levée de l'immunité est toujours requise avant qu'une procédure puisse commencer. L'EEG ne comprend pas bien pourquoi une protection aussi étendue serait nécessaire. Aussi l'EEG est-elle satisfaite que la question de l'immunité étendue dont jouissent les députés à Chypre fasse l'objet d'un débat et que le Gouvernement, avec l'appui du Procureur général, ait élaboré un projet d'amendement des dispositions constitutionnelles actuelles, qui vise à limiter l'immunité accordée aux députés à leurs seuls actes et déclarations dans le cadre de ses fonctions en tant que membre de l'Assemblée nationale. Cet amendement introduirait une mesure empêchant clairement de se servir de l'immunité de manière illicite pour se protéger des conséquences d'une infraction pénale de corruption ou autre. Cette initiative est donc à soutenir et le GRECO encourage vivement les autorités de Chypre à poursuivre les réformes en cours concernant la limitation du système actuel des immunités dont jouissent les députés.

83. Comme indiqué plus haut, l'immunité dont jouissent actuellement les députés à Chypre peut, de différentes manières, entraver les enquêtes pénales (par exemple, ralentir leur rythme de progression et empêcher l'utilisation rapide de moyens d'enquête). Cela étant dit, l'EEG juge très judicieux que la décision de levée de l'immunité d'un député soit prise par la Cour suprême et non par l'Assemblée nationale elle-même. Cela vise à garantir une procédure indépendante régie par la prééminence du droit. De plus, la levée de l'immunité d'un député est soumise à l'autorité de l'Avocat général qui, après examen des preuves relatives à une affaire, décide s'il y a lieu d'engager une telle procédure. L'EEG constate également qu'il existe une jurisprudence en matière de critères à prendre en considération par la Cour Suprême dans de tels cas, c.-à-d. 1) la nature de l'infraction, 2) les éléments de comportement malhonnête ou immoral, 3) la gravité de l'infraction, 4) les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise, 5) toute relation avec les fonctions du député et toute motivation d'ordre politique, 6) si la demande est faite, de prime abord, sur la base du droit et des faits, sans qu'elle n'ait un caractère péremptoire, et 7) si la levée de l'immunité, comme condition générale, servirait l'intérêt général qui préconise un traitement rapide des affaires pénales.

#### *Conflits d'intérêts (incompatibilité)*

84. La loi sur l'incompatibilité de certaines fonctions publiques avec certaines activités professionnelles et autres (loi 7(I)/2008), qui impose aux députés (et autres hauts représentants, tels que visés par une annexe à la loi) de déclarer les situations susceptibles d'entraîner une incompatibilité, prévoit un mécanisme de contrôle et de coercition à travers la *Commission d'enquête sur les incompatibilités*. Aux termes de l'article 4 de la loi, la Commission se compose d'un juge à la retraite (en qualité de Président), d'un représentant du Comptable général de la République, du Secrétaire général de l'Assemblée nationale et d'un représentant du Bureau du Procureur général, tous nommés par le Gouvernement. La Commission est en session lorsque trois membres sont présents. Les décisions de la Commission sont prises à la majorité simple, la voix du Président étant prépondérante. La Commission bénéficie de l'appui d'un secrétaire et de trois autres agents.

85. La Commission d'enquête sur les incompatibilités est habilitée à enquêter sur les agents publics visés à l'annexe à la loi (y compris les députés), à sa propre initiative ou suite à une plainte provenant de l'extérieur. La Commission est responsable du contrôle d'un millier de personnes, qui, avant d'accepter leur charge, doivent faire une déclaration sur les possibles incompatibilités à la Commission. Le défaut de déclaration ou la découverte d'une incompatibilité concernant un député est rendu public par la Commission. En outre, la loi de 2008 stipule que les auteurs d'une déclaration inexacte encourent une responsabilité pénale.

86. Après les élections à l'Assemblée nationale, la Commission informe tous les députés par écrit de leurs obligations aux termes de la loi 7(I)/2008. La Commission leur adresse également un questionnaire sur les possibles incompatibilités, auquel ils sont tenus de répondre.

87. La Commission lance ses enquêtes d'office ou suite à une plainte d'un haut fonctionnaire visé à l'annexe à la loi ou sur la base d'une déclaration écrite déposée par le député lui-même. La Commission peut aussi agir suite à une plainte d'un citoyen.

88. Si la Commission, après son enquête, conclut à une situation d'incompatibilité en perspective (qu'il soit établi ou pas que l'agent public concerné ou toute autre personne concernée a créé un tel effet de sorte à obtenir un profit financier direct ou indirect pour l'agent public, une société, un partenariat, une co-entreprise ou une autre entité économique), elle doit alors rédiger une constatation motivée, qu'elle présente ensuite à l'Assemblée nationale pour décision. Cependant, une telle procédure ne peut entraîner la

fin du mandat du député, qui n'est possible que dans les cas de figure prévus à l'article 71 de la Constitution (décès, démission, condamnation pour une infraction impliquant un comportement malhonnête ou une turpitude morale, etc., accession du député à une autre charge comme celle de ministre ou de maire, etc.).

89. Par ailleurs, il découle de la loi 7(I)/2008 (article 6(1)) qu'indépendamment de toute autre conséquence juridique, tous les actes, contrats, privilèges, subventions ou autres droits pour lesquels on découvre qu'ils ont été établis ou acquis en profitant d'une incompatibilité en violation des dispositions de cette loi sur l'incompatibilité sont nuls et nonavenus en ce qui concerne le député reconnu coupable de violation de la loi. La même loi (article 7) stipule que l'auteur d'une déclaration inexacte ou fautive à la Commission encourt une responsabilité pénale passible d'une amende et/ou d'une peine d'emprisonnement. Une décision arrêtée par la Commission constitue un acte administratif susceptible de recours devant la Cour suprême.

90. L'EEG a appris que la Commission a constaté des incompatibilités dans une cinquantaine d'affaires au total depuis 2008, dont cinq ou six impliquaient des députés.

91. L'EEG n'a eu connaissance d'aucune réserve majeure sur le mécanisme d'application de la loi 7(I)/2008. Au contraire, l'EEG est convaincue que la Commission établie en vertu de cette loi fait un travail utile, et en particulier qu'elle est indépendante vis-à-vis de l'Assemblée nationale et a adopté une approche et une communication plutôt proactives à l'égard des agents publics soumis à son contrôle. L'EEG pense que la Commission a jeté les bases d'un contrôle adéquat des conflits d'intérêts. Cependant, elle ne peut se prononcer sur son efficacité ou sur d'éventuels besoins de moyens supplémentaires. De plus, en cas de modification radicale – notamment au plan de la méthodologie – de la législation de base sur les conflits d'intérêts et les incompatibilités (c'est-à-dire, la loi de 2008), une approche de contrôle différente pourrait alors s'avérer nécessaire. A ce propos, l'EEG renvoie à son raisonnement relatif au contrôle des déclarations de patrimoine ci-dessous.

#### *Déclaration de patrimoine*

92. La déclaration de patrimoine des députés doit être déposée auprès de la Commission parlementaire spécialisée, aux termes de la loi sur la déclaration de patrimoine et l'audit du patrimoine du Président de la République, des ministres et des députés (loi 49(I) de 2004), dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en fonctions du député, puis tous les trois ans et, enfin, dans un délai de trois mois à compter de la fin de son mandat.

93. L'article 6(1) de la loi 49(I) de 2004 dispose que cette commission parlementaire vérifie le respect de l'obligation de faire une déclaration conformément aux dispositions de cette loi, et l'article 7 de la loi donne des directives sur le moment auquel la procédure en question peut être engagée, par exemple, suite à une plainte indiquant que des renseignements ont été omis dans la déclaration ou que la déclaration est manifestement incorrecte. Toute personne peut saisir la Commission d'une plainte, par une déclaration écrite sous serment. Cela étant dit, l'EEG n'a pas reçu beaucoup d'informations sur le travail concret de la Commission, en dehors des informations selon lesquelles la Commission n'a jamais statué sur des réserves relatives à une déclaration de patrimoine et n'a donc infligé aucune sanction à un député pour ce motif à ce jour.

94. Comme indiqué en rapport avec le contrôle des conflits d'intérêts (« incompatibilités »), la loi 7(I)/2008 prévoit un mécanisme qui est indépendant vis-à-vis de l'Assemblée nationale et semble plutôt proactif dans son approche. L'EEG ne comprend pas pourquoi un mécanisme similaire ne peut pas être établi pour le contrôle des déclarations de patrimoine des députés. Un contrôle et un traitement des plaintes relatives aux déclarations des députés par un mécanisme indépendant vis-à-vis de

l'Assemblée nationale et des députés, et non par d'autres députés, serait plus crédible, notamment aux yeux du public. Il ne revient pas à l'EEG de proposer les modalités détaillées d'un tel contrôle. Toutefois, le contrôle des déclarations de patrimoine requiert une expertise technique qui ne semble pas être mise en œuvre actuellement. En tout cas, l'EEG est d'avis que le système de contrôle des déclarations de patrimoine en vigueur doit être évalué en détail par les autorités, en vue d'en accroître l'indépendance et l'efficacité. Certains travaux législatifs semblent en cours dans ce contexte.

95. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que le mécanisme actuel de contrôle des déclarations de patrimoine faites par les députés fasse l'objet d'une évaluation approfondie en vue d'établir un mécanisme indépendant et efficace pour ce contrôle.**

#### Conseils, formation et sensibilisation

96. Lors de l'entrée en fonctions des députés à l'Assemblée nationale, il leur est remis une copie de l'ensemble des textes relatifs à leur nouveau statut, y compris la Constitution de Chypre, les lois pertinentes et le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Tous ces instruments sont aussi accessibles au public, via les archives et la bibliothèque de l'Assemblée nationale et le Journal officiel de la République et en ligne. En dehors de la communication de ces documents pertinents aux nouveaux parlementaires élus, l'EEG n'a eu connaissance d'aucune autre mesure particulière prise aux fins de sensibiliser les députés aux risques de corruption et de phénomènes similaires auxquels ils sont confrontés dans leurs fonctions, ainsi qu'à la façon de prévenir de tels risques.

97. L'EEG tient à souligner que plusieurs rapports adoptés par le GRECO dans le cadre de son Quatrième Cycle d'Évaluation donnent des informations utiles sur les pratiques et les mesures qui ont cours ou sont disponibles dans plusieurs Etats membres. A la lumière des discussions et recommandations antérieures concernant la nécessité de renforcer les cadres juridique et éthique à Chypre, l'EEG juge également nécessaire de compléter ces mesures réglementaires par une approche plus proactive pour que les normes en vigueur et à venir fonctionnent dans la pratique. Ce point de vue de l'EEG est corroboré par des indices sérieux donnant à penser que les députés sont perçus comme particulièrement vulnérables aux risques de corruption. L'EEG tient à mettre en relief trois domaines en particulier dans lesquels des efforts supplémentaires semblent importants.

98. Premièrement, la sensibilisation aux risques de corruption chez les députés, ainsi qu'aux dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires en vigueur et à venir serait améliorée si ces informations étaient compilées sous la forme de manuels contenant des dispositions pertinentes ainsi que des explications et exemples. Deuxièmement, il semble que la formation spécialisée des députés n'ait fait l'objet d'aucune attention particulière. L'EEG pense qu'il serait très utile de mettre en place une formation, tant initiale que continue, aux normes d'éthique et de comportement ; à la prévention des conflits d'intérêts ; au contenu des déclarations de patrimoine ; etc. Troisièmement, il importe aux yeux de l'EEG d'établir une certaine forme de mécanisme de conseil en vue d'aider les députés (de manière confidentielle) chaque fois qu'ils font face à un dilemme éthique difficile. A l'heure actuelle, il ne semble pas y avoir de mécanisme pour traiter ces situations, même si les autorités font valoir que les parlementaires peuvent poser toute question au cas par cas. A ce propos, certains interlocuteurs ont fait état à l'EEG de la nécessité d'un service juridique au niveau de l'Assemblée nationale elle-même, sachant que, dans le système actuel, cette fonction est assurée par le Bureau du Procureur général. En outre, il ne semble pas que la Commission parlementaire spécialisée (qui traite des déclarations de patrimoine) dispose d'une telle fonction. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que les autorités parlementaires conçoivent une politique d'intégrité aux fins de prévenir les conflits d'intérêts et les risques de failles similaires chez les**

**députés, à travers i) la sensibilisation à un niveau institutionnel, ii) des manuels et une formation régulière et iii) un service spécialisé dispensant des conseils confidentiels sur une base individuelle.**

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES**

##### Aperçu du système judiciaire

99. La Constitution de Chypre (article 35) dispose que les organes législatifs, exécutifs et judiciaires de la République sont tenus de garantir, dans les limites de leurs compétences respectives, l'application effective des dispositions de la Constitution.

100. Même si aucun article particulier de la Constitution ne stipule explicitement l'indépendance judiciaire, en dehors de la disposition de l'article 35 susmentionnée, l'indépendance judiciaire est garantie par la Constitution à travers la séparation institutionnelle et fonctionnelle des pouvoirs, qui constitue une caractéristique fondamentale de cet instrument. Le principe de la séparation des pouvoirs exclut toute intervention du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif dans l'administration de la justice et l'exercice du contrôle judiciaire. Ce principe est consacré par la Constitution, qui se divise en plusieurs parties, dont chacune précise les compétences et les pouvoirs du législatif, de l'exécutif et du judiciaire. Sauf lorsque la Constitution prévoit expressément le contraire, le pouvoir est exercé par l'appareil (législatif, exécutif ou judiciaire) auquel il échoit en conséquence des fonctions respectives de cet appareil. Cependant, en cas de désaccord ou de doute, c'est à l'institution judiciaire (en dernier ressort, la Cour suprême) qu'il revient d'interpréter la Constitution et les lois.

101. Ainsi que l'ont expliqué des représentants de l'institution judiciaire, l'indépendance de l'institution judiciaire, considérée dans son ensemble ou au niveau des juges pris individuellement, est une caractéristique fondamentale du système juridique et judiciaire à Chypre. Nul n'est autorisé à s'ingérer dans les tâches d'un juge. Une telle ingérence constitue une infraction pénale. De plus, les juges principaux ne sont pas autorisés à s'ingérer dans un jugement d'un juge d'échelon inférieur, sauf dans le cadre d'un appel.

102. L'indépendance de l'institution judiciaire s'illustre également par l'inamovibilité des juges, prévue par la Constitution ; par exemple, les juges de la Cour suprême sont membres permanents du service judiciaire (magistrature) et restent en fonctions jusqu'à l'âge de la retraite (article 133.7 de la Constitution). Tous les juges jouissent de la même inamovibilité à Chypre ; ils sont membres du service judiciaire et restent en fonctions jusqu'à l'âge de la retraite (article 157.3 de la Constitution).

103. Les normes fondamentales relatives à l'institution judiciaire figurent dans la Constitution (partie 10), la loi sur la Constitution, le pouvoir judiciaire et les tribunaux (n° 14 de 1960) (ci-après, « LT ») et la loi relative à l'administration de la justice (dispositions diverses) (n° 33 de 1964) (ci-après, « LAJ »).

104. La justice à Chypre est administrée par un système de tribunaux à double degré : la Cour suprême et les tribunaux de degré inférieur, tous prévus par la loi. La Cour suprême a été établie en 1964, pour remplacer à la fois la Cour constitutionnelle suprême et la Haute Cour, en tant que nouvelle cour unique représentant la plus haute autorité judiciaire du pays. Bien qu'établie par la LAJ, la Cour suprême exerce sa compétence conformément à la Constitution qui régit la compétence des deux cours précédentes<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> En vertu des lois sur l'administration de la justice (dispositions diverses) de 1964 et 2015 (L.33/1964), la compétence de la Haute Cour et de la Cour constitutionnelle suprême a été transférée à la Cour suprême. Aux termes de l'article 3 de ces lois, « il est établi dans la République la Cour suprême, qui, sous réserve des dispositions de la présente loi, continue d'exercer la compétence de la Cour constitutionnelle suprême et de la

105. La Cour suprême de Chypre est la Cour constitutionnelle suprême du pays. Elle statue de façon préventive sur les questions de constitutionnalité soulevées par les lois proposées, à la demande du Président de la République. Elle connaît par ailleurs des questions de conflit de pouvoir ou de compétence entre des organes ou des autorités de la République, et statue sur la constitutionnalité des lois en vigueur, c'est-à-dire sur la question de savoir si elles sont compatibles avec la Constitution.

106. De plus, jusqu'à un passé récent à Chypre, la Cour suprême a aussi fait office de tribunal administratif de première instance, statuant en formation à juge unique, et de tribunal administratif d'appel, statuant en formation de cinq juges. Cependant, avec l'adoption de la loi du 9 juillet 2015 sur *l'établissement et le fonctionnement du Tribunal administratif* (L.131(I)/2015), un nouveau tribunal administratif de première instance a été établi (voir ci-après). Cela étant dit, la Cour suprême reste la juridiction d'appel pour les questions administratives. La Cour suprême fait également office de Tribunal électoral, qui connaît des contestations électorales.

107. Par ailleurs, la Cour suprême est la juridiction d'appel en matière civile et pénale. Elle statue en formation de trois juges en dernier ressort sur les recours civils et pénaux. Elle peut alors confirmer, modifier ou casser un jugement ou ordonner que l'affaire soit rejugée. La formation susmentionnée peut tirer ses propres conclusions des faits déterminés par le tribunal de première instance, et dans certains cas exceptionnels recevoir des éléments de preuve nouveaux. En cas de conflit avec la jurisprudence existante ou lorsque les questions en jeu revêtent une grande importance, c'est la Grande Chambre de la Cour suprême qui statue sur l'affaire.

108. La Cour suprême est aussi compétente pour connaître des affaires de droit maritime, tant en première qu'en dernière instance. De plus, elle est seule compétente pour rendre certains ordres – habeas corpus, certiorari, mandamus, interdiction et quo warranto, qui sont des outils traditionnels du système de contrôle judiciaire de *common law*.

109. Les tribunaux de première instance les plus importants sont les tribunaux de district – il en existe un pour chacun des six districts de Chypre. Ils connaissent des affaires civiles et pénales. Plus précisément, les tribunaux de district sont compétents pour connaître en première instance des affaires civiles, lorsque l'affaire trouve entièrement ou en partie son origine dans le district relevant du tribunal ou lorsque le défendeur réside ou exerce une activité dans le district relevant du tribunal. Les tribunaux de district sont également compétents pour connaître, en première instance, sommairement de toute infraction passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au maximum et/ou d'une amende de 50 000 livres sterling au maximum.

110. Les cours d'assises, composées de trois juges, agissent en tant que juridiction pénale de première instance. Elles sont compétentes pour connaître de toutes les infractions pénales passibles, aux termes du Code pénal ou d'une autre loi, d'une peine d'emprisonnement de trois ans au minimum. Ces tribunaux ont le pouvoir d'imposer la peine maximale précisée par la loi concernée. Il existe quatre cours d'assises à Chypre.

111. L'établissement, la composition et la compétence des tribunaux de district et des cours d'assises sont définis par la LT, articles 3 à 25.

---

Haute Cour. » L'article 15 de la loi susmentionnée stipule explicitement que toute référence à la Haute Cour ou à la Cour constitutionnelle suprême, ou à un juge d'une de ces deux cours, qui est faite dans une loi en vigueur, est remplacée par une référence à la Cour suprême ou, selon le cas, à un juge de la Cour suprême. Le conflit intercommunautaire de décembre 1963 a conduit à un blocage de la Haute Cour et de la Cour constitutionnelle suprême, étant donné qu'en vertu de la Constitution, elles se composent toutes les deux en partie de juges chypriotes turcs. Dans ce contexte, afin de permettre au système judiciaire chypriote de fonctionner efficacement, il y avait une nécessité vitale d'établir une nouvelle cour qui continuerait à exercer la compétence de la Haute Cour et de la Cour constitutionnelle suprême. En conséquence, sur le fondement de l'état de nécessité, la Cour suprême a été établie, en reprenant la totalité de la compétence des deux cours antérieures.

112. Le Tribunal administratif de première instance a été établi en 2015 (*loi sur l'établissement et le fonctionnement du Tribunal administratif* – L.131(I)/2015). Il statue sur les recours introduits contre une décision, un acte ou une omission de tout organe, autorité ou personne exerçant une autorité exécutive ou administrative, au motif qu'il enfreint les dispositions de la Constitution ou d'une loi quelconque ou constitue un excès ou un abus de pouvoir de la part de cet organe, autorité ou personne. Ce tribunal se compose d'un président et de six juges au maximum.

113. Les autres tribunaux de première instance sont des juridictions de compétence spéciale, dont l'établissement, la composition et les fonctions sont régis par des lois spécifiques. Les deux tribunaux de régie des loyers, au nombre de trois, connaissent des affaires relevant de l'application de la législation sur la régie des loyers. Ils se composent d'un président (qui est un magistrat de justice) et de deux juges non professionnels représentant les propriétaires et les locataires, respectivement. Il s'agit, deuxièmement, des tribunaux du travail, qui statuent sur les affaires introduites par les salariés pour licenciement abusif et versement des indemnités de licenciement. Ils se composent d'un président (qui est un magistrat de justice) et de deux juges non professionnels représentant les employeurs et les salariés, respectivement. Il s'agit, troisièmement, du Tribunal militaire, qui connaît des infractions commises par les membres des forces armées tombant sous le coup du Code pénal et du Code pénal militaire. Il se compose d'un président (qui est un magistrat de justice) et de deux officiers militaires qui n'ont pas de pouvoir de décision. Il s'agit, enfin, des tribunaux de la famille, au nombre de trois, qui tranchent les affaires de dissolution du mariage et de différend patrimonial entre conjoints. Ils ont aussi compétence exclusive pour statuer en première instance sur les affaires de garde, de pension alimentaire, d'accès et d'adoption d'enfants. Ces tribunaux se composent d'un président et de deux autres juges.

114. Chypre compte 113 juges au total. La proportion d'hommes et de femmes est d'environ 50% et 50 %.

#### *Le Conseil supérieur de la magistrature*

115. Le Conseil supérieur de la magistrature est l'organe administratif d'autorégulation de l'institution judiciaire à Chypre. Il est compétent pour les questions telles que la nomination, la promotion, la mutation, les affaires disciplinaires et la cessation des fonctions des juges. Cependant, la nomination des juges de la Cour suprême ne relève pas de ses attributions. Le Conseil supérieur de la magistrature a le pouvoir d'émettre des règles ou des instructions pratiques et d'établir son propre Règlement intérieur (article 10(4) de la LAJ).

116. Il se compose de 13 juges de la Cour suprême et du Président de la Cour suprême, qui est aussi le Président du Conseil supérieur de la magistrature (articles 133(8) et 153(8) de la Constitution et article 10 de la LAJ). Cette composition particulière, unique en soi, reflète, d'un côté, une forte indépendance vis-à-vis de l'exécutif et du législatif, qu'il convient de saluer. D'un autre côté, la composition du Conseil supérieur de la magistrature étant identique à celle de la Cour suprême, elle pourrait, de l'avis de l'EEG, aboutir à des situations de conflit d'intérêts au sein l'institution judiciaire et à une confusion sur le fait de savoir si les juges statuent au nom du Conseil supérieur de la magistrature ou de la Cour suprême.

117. L'EEG note que le Conseil supérieur de la magistrature n'est pas impliqué dans la procédure de nomination des juges à la Cour suprême; c'est plutôt à la Cour suprême qu'il revient de proposer des candidats en vue d'une nomination par le Président de la République. Cependant, cette distinction semble moins importante dans la mesure où ce sont les mêmes juges qui siègent à la Cour suprême et au Conseil supérieur de la magistrature. Par contre, la « double casquette » devient évidente dans le contexte d'une

procédure disciplinaire contre un juge de la Cour suprême, qui doit être conduite par le Conseil supérieur de la magistrature et non par la Cour suprême elle (alors que ces deux organes se composent des mêmes membres).

118. A ce propos, l'EEG tient aussi à rappeler les normes du Conseil consultatif des juges européens (CCJE) du Conseil de l'Europe<sup>6</sup> qui, entre autres, considère que lorsqu'un Conseil de la Justice est composé exclusivement de juges, ceux-ci doivent être élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant une représentation large du système judiciaire à tous les niveaux, afin d'éviter tout corporatisme.

119. Compte tenu de ce qui précède, l'EEG estime que la composition actuelle du Conseil suprême de la magistrature, bien que présentant un degré d'indépendance bienvenu à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif, tirerait avantage d'une plus large représentation du judiciaire si elle comprenait aussi quelques juges des juridictions inférieures. Dans le même temps, l'EEG tient compte du fait que le Conseil est établi par la Constitution et que des discussions sur sa composition demanderaient un examen approfondi et du temps. En conséquence, **le GRECO recommande que la composition du Conseil supérieur de la magistrature fasse l'objet d'un processus de réflexion considérant sa représentation au sein de l'institution judiciaire en tant que moyen de prévenir les situations de conflits d'intérêts potentiels ou perçus comme tels au sein du Conseil.**

#### Recrutement, carrière et conditions de service

120. Tous les titulaires de fonctions judiciaires à Chypre sont des juges professionnels à temps complet, nommés à titre permanent pour siéger jusqu'à l'âge de la retraite. Tous les juges, excepté ceux de la Cour suprême, sont classés dans la catégorie des juges de juridiction inférieure dans ce système judiciaire à double degré. Les juges des tribunaux de district se répartissent en trois catégories : juges de tribunal de district, juges principaux de tribunal de district et présidents de tribunal de district. Toutes les autres juridictions inférieures consistent chacune en juges de juridiction inférieure et en un président.

121. Aux termes de l'article 157.2 de la Constitution et de l'article 10 de LAJ, la nomination, la promotion, la mutation, la cessation des fonctions, la révocation et le traitement disciplinaire des juges des juridictions inférieures (tribunaux de district, etc.) relèvent de la compétence exclusive du Conseil supérieur de la magistrature, qui se compose de juges de la Cour suprême.

122. Les candidats au poste de juge de tribunal de district doivent satisfaire aux conditions suivantes : avoir au moins six ans d'expérience en tant que juriste qualifié et être de haute moralité. Aux fins de la présente sous-section, le terme « expérience » inclut les fonctions judiciaires exercées (article 6 de la LT). Les critères de base à remplir pour devenir président ou juge principal de tribunal de district sont les suivants : avoir au moins dix ans d'expérience en tant que juriste qualifié et être de haute moralité. Les représentants du Conseil supérieur de la magistrature ont expliqué à l'EEG que « haute moralité » signifie comportement impeccable. Cette qualité est évaluée sur la base de l'expérience des candidats en tant qu'avocat près les tribunaux. Une expérience de plusieurs années en tant qu'avocat près les tribunaux est une condition de base à remplir pour être recruté comme juge à Chypre.

123. Les vacances de postes de juge de première instance sont rendues publiques sur les panneaux d'information des tribunaux, avec information du Conseil du barreau (ainsi que les barreaux locaux). Lorsqu'un poste judiciaire est déclaré vacant, les candidats sont invités à manifester leur intérêt pour le poste. Les candidats font ensuite l'objet d'un

---

<sup>6</sup> Avis n° 10(2007) du CCJE, par exemple paragraphes 16, 17 et 27.

examen sur la base de leurs qualifications en tant qu'avocat en exercice (et membre du Barreau). Ils sont évalués par le président et les membres des tribunaux de district près lesquels ils ont exercé en tant qu'avocat ; les rapports d'évaluation des tribunaux de district (ou autres tribunaux ou organes similaires) relatifs à chaque candidat sont transmis au Conseil supérieur de la magistrature. Le processus de sélection implique également un entretien oral avec les candidats, à l'issue duquel les meilleurs candidats peuvent être invités pour un deuxième entretien. Après le deuxième entretien des candidats sélectionnés, le Conseil supérieur de la magistrature décide des nominations, en tenant compte de la personnalité, des qualifications, de la performance aux entretiens, ainsi que des rapports des tribunaux de district ou autres tribunaux de première instance. L'EEG a cru comprendre que cette procédure a été appliquée lors du récent processus de sélection des juges du Tribunal administratif de première instance nouvellement établi.

124. Selon les autorités, les nominations, par le Conseil supérieur de la magistrature, des juges principaux et des présidents des tribunaux de première instance, y compris les tribunaux de district, suivent les mêmes principes fondés sur le mérite et l'ancienneté. S'agissant de la promotion des juges à un échelon supérieur, l'EEG a appris que, dans la pratique, l'ancienneté a une importance particulière et constitue généralement un critère décisif pour la promotion. Le mérite est le facteur prédominant que la Cour suprême prend en considération mais, en cas d'égalité de mérite entre les candidats, il est tenu compte de l'ancienneté. La qualité et le nombre de jugements produits, mais aussi l'intégrité, la personnalité et le comportement des candidats sont pris en compte.

125. Le Conseil supérieur de la magistrature est aussi responsable de la mutation des juges de première instance. Au sein du même tribunal, ces tâches sont confiées au président du tribunal, sous réserve de l'approbation de la Cour suprême. L'EEG a appris que les juges peuvent être mutés sans leur consentement, s'il y va de l'intérêt du service judiciaire, à la discrétion du Conseil supérieur de la magistrature.

126. Aux termes des articles 133 et 153 de la Constitution, le Président et les autres juges de la Cour suprême sont nommés par le Président de la République. Ces postes ne sont pas publiquement annoncés et le Conseil supérieur de la magistrature n'est pas impliqué dans la procédure. En revanche, le Président de la République sollicite, invariablement, l'avis de la Cour suprême, et, en pratique, agit sur la base de ses recommandations. Dans un seul cas, le Président de la République n'a pas suivi l'avis de la Cour suprême.

127. Les candidats à une nomination à la Cour suprême doivent satisfaire aux conditions suivantes : posséder une expérience de 12 ans au minimum en tant que membre du Barreau et/ou membre de l'institution judiciaire et avoir de hautes qualités morales (article 5 de la LAJ, telle que modifiée). L'EEG a cru comprendre que les nominations de juges à la Cour suprême concernent le plus souvent un juge de haut rang d'une juridiction de première instance, un président de tribunal de district, etc. Ainsi, il semble que l'ancienneté en tant que juge en activité soit un point important des qualifications requises pour devenir juge de la juridiction la plus importante du pays.

128. L'EEG note que l'entrée dans la profession de juge à Chypre repose dans une large mesure sur la même base statutaire que celle qui prévaut dans les autres pays relevant du système de *common law*, à savoir recruter les juges parmi les avocats en exercice du Barreau (plutôt que recruter des juges de carrière et de les former ensuite). Lors de la sélection des candidats à l'entrée dans l'institution judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature fonde sa décision sur la performance des candidats en tant qu'avocat en exercice près les tribunaux, le plus souvent en tenant compte des avis des présidents de tribunal et des autres juges principaux. Cela étant dit, l'EEG a aussi appris qu'une expérience en tant qu'avocat près les tribunaux n'est pas la voie exclusive pour intégrer l'institution judiciaire. D'autres types d'expérience dans le domaine juridique peuvent

également être pris en compte. Par ailleurs, le Conseil supérieur de la magistrature procède à un entretien avec les candidats, et, dans le cadre de la récente procédure de nomination au Tribunal administratif, il y a même eu un deuxième tour d'entretiens avec les candidats les plus qualifiés avant la décision finale de sélection. L'EEG n'a pas eu connaissance de réserves sur ce modèle de recrutement axé sur l'expérience acquise en tant qu'avocat en exercice par les candidats avant leur entrée dans l'institution judiciaire. De plus, le Conseil supérieur de la magistrature procède à sa propre évaluation à travers une ou plusieurs entretiens. Considérant son mandat particulier à cet égard, l'EEG tenait à bien comprendre la deuxième exigence statutaire, à savoir la possession d'une « haute moralité ». Il lui a été expliqué que ce terme signifie un « comportement irréprochable », mais elle n'a eu connaissance d'aucun autre critère à ce sujet. Les autorités ont expliqué que la notion de « haute moralité » et de ce qui est attendu d'un juge ou d'un haut fonctionnaire a été interprétée dans l'affaire n° 1/15 Procureur public c. Procureur public adjoint (24 septembre 2015) qui a expliqué le terme de faute/inconduite. Dans cette affaire, la Cour suprême avait également fait référence aux « Principes de Bangalore des Nations Unies sur la déontologie judiciaire ». L'EEG a pris note de ces informations, mais persiste à penser que des orientations supplémentaires seraient utiles sur la notion de « haute moralité », sous la forme de critères concrets à remplir obligatoirement et de contrôles des antécédents et de l'intégrité à effectuer obligatoirement, de sorte à faire de cette notion un outil efficace de prévention du recrutement de candidats inaptes. En conséquence, **le GRECO recommande que l'exigence d'intégrité, qui doit être satisfaite pour la nomination des juges, soit fondée sur des critères précis et objectifs devant donner lieu à un contrôle préalablement à une nomination/promotion, et que ces critères soient rendus publics.**

129. Le mandat des juges de la Cour suprême est garanti par la Constitution, et ces juges prennent leur retraite à l'âge de 68 ans (article 133.7 de la Constitution). Le mandat des juges des juridictions inférieures est lui aussi garanti par la Constitution (article 157.3) ; toutefois, ces juges prennent leur retraite à l'âge de 63 ans (article 8(2) de la LT). Il n'est pas possible de prolonger ces mandats. Il a été expliqué à l'EEG que l'âge de départ à la retraite plus élevé pour les juges de la Cour suprême tient au fait que ces derniers sont en principe nommés à un âge plus tardif que les juges des juridictions inférieures (entre 50 et 60 ans).

130. Le Conseil supérieur de la magistrature est l'autorité compétente pour la révocation des juges des juridictions de première instance (article 157.2 de la Constitution et article 10 de la LAJ). Aux termes de l'article 157.3 de la Constitution, les mêmes règles s'appliquent à tous les fonctionnaires de la justice. Pour ce qui concerne les juges de la Cour suprême, l'article 133.7, alinéa 4 de la Constitution dispose qu'ils peuvent être révoqués pour inconduite. La même disposition figure également à l'article 153.7, alinéa 4 de la Constitution. Il découle de l'article 9 de la LAJ que la Cour suprême est compétente pour les questions ayant trait à la retraite, à la révocation ou à d'autres mesures en ce qui concerne les juges de la Cour suprême en cas d'incapacité mentale ou physique rendant le juge incapable d'exercer ses fonctions de façon permanente ou pour une durée telle qu'il lui serait impossible de rester en fonctions ou en cas de faute. Ce point est aussi traité dans la section « Surveillance et application de la loi » ci-après.

131. Le salaire annuel brut d'un juge de la Cour suprême s'élève à 136 756 euros. Le salaire d'un juge de district de première instance s'élève à 76 939 euros. Le salaire d'un juge augmente en fonction de son ancienneté et de ses responsabilités hiérarchiques ; par exemple, un juge principal de tribunal de district et un président de tribunal de district gagnent plus qu'un juge ordinaire de tribunal de district. Tous les salaires sont imposables et accessibles au public. L'EEG a appris que les juges sont relativement bien payés par rapport aux autres agents publics et employés à Chypre.

132. Pour ce qui est des avantages supplémentaires, les juges de la Cour suprême perçoivent une indemnité de 18 000 euros par an. Cette indemnité est imposable elle aussi et prise en compte en tant que salaire aux fins du calcul de la pension de retraite. En plus, les juges de la Cour suprême perçoivent une indemnité de 2 050 euros par an à titre d'indemnité pour frais de téléphone. Les informations sur l'utilisation de cette indemnité ne sont pas disponibles au public. Les juges n'ont pas droit à ces avantages après la fin de leur mandat.

133. Les salaires et avantages susmentionnés sont couverts par le budget annuel de l'Etat. Cela étant dit, les avantages ne peuvent pas être réduits pour les juges en fonctions (ce qui constitue une autre garantie constitutionnelle de l'indépendance des juges). Chaque année, la loi sur le budget annuel de l'Etat est publiée au Journal officiel de la République.

#### Gestion des affaires et procédure applicable en la matière

134. L'attribution des affaires aux différents tribunaux se fait en fonction de leur compétence territoriale et de leur mandat spécifique, tels que définis aux articles 20 à 24 de la LT et par les lois spécifiques.

135. Une infraction pénale peut être jugée par un président de tribunal de district, un juge principal de tribunal de district ou un juge de tribunal de district siégeant seul, ou par une cour d'assises. Un juge unique est compétent pour statuer sommairement sur toute infraction passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au maximum et/ou d'une amende de 50 000 livres sterling au maximum. En outre, un juge peut imposer à une personne reconnue coupable d'une infraction pénale le paiement d'une réparation de 6 000 euros au maximum à la personne lésée par l'infraction (article 24(1) de la LT). Toutefois, il convient de noter que, s'il y a lieu de le faire et avec l'accord du Procureur général, un juge peut prendre sur lui de juger sommairement toute infraction, en tenant compte de toutes les circonstances de l'espèce, y compris l'adéquation de la peine ou de la réparation que le président de tribunal, le juge principal ou le juge de district est habilité à imposer. En tout cas, la sanction imposée ne peut pas dépasser la peine et la réparation que le président de tribunal, le juge principal ou le juge de district est habilité à imposer aux termes du paragraphe 1 de l'article 24 (article 24(2) de la LT). Le Procureur général ne peut pas décider qu'une affaire donnée soit traitée par un tribunal particulier. Cependant, il est habilité, à tout moment de la procédure, à dessaisir une cour d'assises d'une affaire au profit du tribunal de district afin que cette affaire soit jugée sommairement, sans avoir à motiver sa décision. Ce point est traité plus en détail dans la partie relative aux procureurs ci-dessous (paragraphe 194).

136. Les nouvelles affaires arrivant dans un tribunal sont réparties de manière aléatoire entre les juges, en tenant compte des compétences évoquées plus haut et du tour de chaque juge.

137. Un juge ne peut pas être dessaisi d'une affaire, à moins qu'il ne décide de se récuser pour motif de liens avec les parties en litige ou pour d'autres motifs valables. Si une demande de récusation d'un juge est introduite dans une affaire et que cette demande est rejetée par le juge concerné, il y a possibilité de faire appel de la décision.

138. A propos des dispositions visant à garantir un traitement des affaires par les juges sans retard injustifié, les autorités renvoient à l'article 30.2 de la Constitution, qui dispose ceci : « Toute personne a droit à l'examen public et loyal de ses droits et obligations civils ou de toutes les charges criminelles portées contre lui, dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant, impartial et compétent établi par la loi. La décision doit être motivée et prononcée en audience publique ; toutefois, le public peut être exclu de tout ou partie du procès, sur décision du tribunal, si c'est dans l'intérêt de la sûreté de l'Etat, de l'ordre constitutionnel, de l'ordre public, de la sécurité publique ou

de la morale publique ou si l'intérêt de mineurs ou la protection de la vie privée des parties l'exige ou, (...) si (...) la publicité est préjudiciable aux intérêts de la justice. »

139. En outre, en vertu de la règle 1986 de la Cour suprême, un jugement doit être rendu dès que possible après la fin du procès et, dans tous les cas, dans un délai de 6 mois à compter de la date où il a été mis en délibéré (paragraphe 3(a)). Aux termes de l'alinéa (b) du paragraphe 3, si le tribunal ne respecte pas les dispositions de l'alinéa (a), toute partie ayant un intérêt dans l'affaire peut saisir la Cour suprême pour demander une des mesures suivantes prévues au paragraphe 5 : a) une décision aux fins du rejugement de l'affaire par une autre juridiction compétente ; b) une décision aux fins du prononcé du jugement dans un délai imparti et, en cas de non-respect de ce délai, aux fins du rejugement de l'affaire par une autre juridiction compétente. Par ailleurs, aux termes du paragraphe 4 de l'article susmentionné, au cas où un jugement a été mis en délibéré depuis plus de 9 mois, le dossier est transmis à la Cour suprême, qui peut ordonner que le jugement soit rendu dans un délai imparti.

140. Les autorités indiquent en outre que les tribunaux de district adressent régulièrement à la Cour suprême des rapports sur les affaires en instance, et que la Cour suprême contrôle, tous les trois mois, les jugements en instance dont le prononcé est en souffrance. En règle générale, un jugement interlocutoire doit être rendu dans un délai de deux mois et un jugement définitif, dans un délai de six mois.

141. La durée excessive des procédures devant les juridictions, en particulier au civil, est un sujet de préoccupation majeure et un des rares points critiqués lors de la visite par les représentants de la société civile, en ce qui concerne l'administration de la justice à Chypre. Il semble que ce problème se pose au niveau tant des tribunaux de première instance que de la Cour suprême. L'EEG sait que Chypre a fait l'objet d'un grand nombre de plaintes à ce sujet devant la Cour européenne des droits de l'homme, et, qu'en conséquence, différentes mesures ont été prises dans le pays pour remédier à ce problème structurel, par exemple, en augmentant le nombre de juges et en établissant le Tribunal administratif en 2015. L'EEG a aussi appris que la possibilité d'établir des tribunaux commerciaux spéciaux pour les différends de faible montant est envisagée et que les règles de procédure civile ont été modifiées pour permettre d'accélérer les procédures. L'EEG encourage les autorités de Chypre à poursuivre ces efforts en vue de remédier à ce problème structurel, qui est susceptible d'avoir aussi des répercussions sur l'intégrité des juges pris individuellement dans la mesure où il induit un risque d'influence abusive sur l'institution judiciaire à Chypre. Cela étant dit, consciente du large éventail de mesures déjà prises et des réflexions en cours en vue de consolider l'efficacité de l'institution judiciaire, y compris dans le cadre du dialogue avec le Conseil de l'Europe, l'EEG ne juge pas nécessaire de singulariser une recommandation particulière dans le présent rapport sur ce problème multiforme. Elle tient à souligner l'importance des efforts dans ce domaine afin également de prévenir les risques de corruption.

#### Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

142. Les autorités mentionnent certains principes fondamentaux énoncés par la Constitution (articles 12 et 30), par exemple, le droit de toute personne accusée de bénéficier de la présomption d'innocence, d'être informée rapidement des motifs de l'accusation portée contre elle, de disposer du temps convenable pour préparer sa défense ou d'être assistée par un avocat de son choix, le droit de saisir le tribunal compétent, etc. Outre ces principes généraux des droits de l'homme qui s'appliquent à toute personne dans une société régie par la prééminence du droit, les autorités ont également évoqué les « Principes de Bangalore de la déontologie judiciaire » (des Nations Unies) et évoqué la jurisprudence nationale en la matière, qui contient des principes pouvant servir de base à un code d'éthique judiciaire à Chypre.

143. Une fois nommés, les juges s'engagent par serment à administrer la justice sans crainte ni faveur (article 8 de la LAJ).

144. Il n'existe actuellement ni code d'éthique ni code de conduite à l'intention des juges à Chypre. Cependant, l'EEG a appris que l'institution judiciaire examine la possibilité d'adopter un tel instrument. L'EEG note que la Cour suprême adopte sans cesse des règles spécifiques, qui ont souvent trait à la procédure, à travers ses instructions pratiques, mais que celles-ci ne portent pas sur l'éthique professionnelle. De l'avis de l'EEG, un code d'éthique est un ensemble de normes généralement acceptées en matière de conduite éthique, qui, entre autres, doit donner une définition du concept de conflits d'intérêts, de préférence assortie de plusieurs exemples pratiques, étant entendu qu'un tel instrument peut aller plus loin que les textes législatifs. De plus, un code d'éthique doit être élaboré avec la participation active des juges de tous les échelons et juridictions afin d'être adapté aux besoins de cette profession particulière, et doit pouvoir évoluer dans le temps au besoin. Aussi une approche descendante de la Cour suprême ou du Conseil supérieur de la magistrature pour l'élaboration d'un code d'éthique n'est-elle donc pas conseillée. Un tel code d'éthique est aussi un outil excellent pour la formation des juges aux dilemmes éthiques, dans le cadre de la formation initiale ou continue. L'EEG pense que, même dans un pays tel que Chypre où les juges jouissent généralement d'une bonne réputation en termes d'indépendance et d'intégrité, un tel code – et également le processus de son élaboration – s'avérerait bénéfique pour consolider l'intégrité de l'institution judiciaire. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande qu'un code d'éthique ou de conduite soit élaboré sur la base d'une large implication de différents membres de l'institution judiciaire, en vue d'établir des normes généralement acceptées et spécialement adaptées aux fonctions judiciaires, qui offrent des directives sur les conflits d'intérêts et d'autres questions ayant trait à l'intégrité (notamment les cadeaux, les activités annexes, la récusation, les contacts avec les tiers, le traitement des informations confidentielles)**. L'EEG tient à souligner que cette démarche dans d'autres Etats membres, notamment les Etats où l'institution judiciaire repose sur une tradition juridique similaire à celle de Chypre, a permis de promouvoir des exemples.

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

145. Il n'existe pas de disposition légale sur les juges occupant d'autres postes ou exerçant d'autres fonctions ou se livrant à des activités accessoires, détenant des intérêts financiers, etc. Cependant, les juges ont indiqué à l'EEG qu'ils ne sont pas autorisés à exercer des activités annexes dans un but lucratif, conformément aux instructions pratiques de la Cour suprême. Une autorisation de la Cour suprême est même nécessaire pour prendre part aux activités d'une institution caritative. L'EEG a aussi appris que, récemment, les activités d'enseignement au sein d'universités, qu'elles soient rémunérées ou pas, ont été complètement interdites. Toutefois, la mesure dans laquelle les juges peuvent s'impliquer activement dans la gestion des intérêts financiers qu'ils détiennent ne semble pas être réglementée. Il n'existe pas de règles spécifiques réglementant l'emploi ou l'engagement des juges dans d'autres activités après la cessation de leurs fonctions judiciaires. Il s'agit là de quelques exemples de domaines dans lesquels peuvent survenir des questions difficiles en rapport avec les conflits d'intérêts, qui doivent être traitées en donnant aux juges des directives plus claires en matière d'intégrité perspective, de préférence à travers un code de conduite, tel qu'évoqué ci-dessus (paragraphe 145).

146. L'EEG pense aussi qu'une interdiction claire ou des obligations déclaratives, en ce qui concerne certaines activités annexes, pourraient s'avérer nécessaires à titre de mesure de prévention des conflits d'intérêts dans des situations particulières. Ayant dit

cela, elle fait sien le point de vue exprimé par certains juges, selon lequel une interdiction complète s'étendant même aux activités annexes non rémunérées, telles que les activités d'enseignement à l'université, semble poussée par rapport à la situation qui prévaut dans de nombreux autres Etats membres.

#### *Récusation et retrait*

147. Les autorités font savoir que l'instruction pratique de la Cour suprême de 2003 (publiée au Journal officiel le 28 novembre 2003), compte tenu des dispositions constitutionnelles sur la protection du principe de l'égalité de traitement, énoncé à l'article 28.1 de la Constitution, et du principe de l'impersonnalité, qui s'appliquent lorsque les tribunaux remplissent leurs fonctions, prévoit qu'un juge n'examine pas une affaire, sauf dans le cadre d'une formation collégiale, lorsque l'avocat intervenant dans l'affaire est un proche parent ou est un associé ou un employé d'une telle personne (les parents, le/la conjoint(e), les enfants ou leur conjoint(e), les frères et les sœurs ou leurs enfants ou leur conjoint(e) et les avocats agissant pour le compte d'un juge sont réputés être des « proches parents »). Par ailleurs, l'EEG a appris qu'il existe une pratique juridictionnelle constante, suivant laquelle un juge s'auto-récuse lorsqu'il a un intérêt personnel dans une affaire.

148. Toute demande d'une partie en vue du dessaisissement d'un juge d'une affaire doit être adressée au juge lui-même, et un refus du juge de se dessaisir est susceptible de recours.

#### *Cadeaux*

149. Il n'existe pas de règles écrites sur les cadeaux, mais l'acceptation d'un cadeau peut constituer une infraction pénale, par exemple un acte de corruption ou d'enrichissement illicite. Les juges rencontrés au cours de la visite dans le pays ont très clairement indiqué qu'il n'est pas autorisé de faire un cadeau à un juge à Chypre et qu'il n'existe pas de tradition de cadeaux aux juges dans le pays. L'EEG s'en félicite et pense que ce point devrait être inclus dans un futur code d'éthique ou de conduite, tel que recommandé au paragraphe 145).

#### *Contacts avec les tiers et informations confidentielles*

150. Il n'existe pas de dispositions spécifiques réglementant les contacts des juges avec les tiers hors du cadre de la procédure judiciaire. Toutefois, il existe une pratique bien établie suivant laquelle un juge ne doit pas communiquer avec un tiers à propos d'une affaire dans laquelle il intervient. De l'avis de l'EEG, cette exigence pourrait être énoncée par un futur code d'éthique ou de conduite, tel qu'évoqué au paragraphe 145.

151. S'agissant de la divulgation d'informations confidentielles, les autorités renvoient à l'article 135 du Code pénal, intitulé « Violation de secret officiel et divulgation de secret d'Etat », qui dispose que tout agent public (y compris un juge) qui publie ou communique une information ou un fait dont il a connaissance de par ses fonctions et qu'il est tenu de garder secret, ou un document qu'il vient à détenir de par ses fonctions et qu'il est tenu de garder secret, sauf à une personne ou à un public auquel il est tenu de communiquer cette information ou ce fait ou ce document, se rend coupable d'un délit passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum ou d'une amende. Tout en notant l'existence d'une infraction pénale de divulgation d'informations secrètes, l'EEG tient à souligner qu'il y a également lieu de couvrir le traitement des informations qui peuvent, par exemple, être à caractère personnel sans être secrètes. Dans la mesure où les politiques relatives au traitement de ces questions sont généralement susceptibles de donner lieu à des dilemmes éthiques, il serait indiqué qu'elles soient couvertes par un futur code d'éthique ou de conduite à l'intention des juges, tel que recommandé au paragraphe 145.

## Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

152. L'EEG a été informée par les représentants de l'institution judiciaire que les juges à Chypre sont assimilés à des personnes politiquement exposées. Ils sont généralement soumis à des demandes de renseignements sur leurs acquisitions, patrimoine ou revenus, par l'administration fiscale et les banques. Ces demandes de renseignements couvrent généralement leur conjoint(e) et leurs enfants. En revanche, il n'existe pas de dispositions, d'obligations ni de règlements particuliers qui imposent aux juges et à leurs proches de faire une déclaration de patrimoine à intervalles réguliers.

153. L'EEG a été informée de l'existence d'un projet de loi en instance devant la Commission des affaires juridiques de l'Assemblée nationale, portant amendement de la Loi sur la Constitution, le pouvoir judiciaire et les tribunaux, visant à donner un pouvoir discrétionnaire à la Cour suprême pour qu'elle établisse une règle de procédure dans le but de réglementer les déclarations de patrimoine des juges. Dans ce contexte, l'EEG tient à réitérer sa position (exprimée en ce qui concerne les députés et les agents du ministère public) selon laquelle, lorsque les juges sont obligés de déclarer leur patrimoine, etc., outre les descendants, la déclaration de patrimoine devrait couvrir également le/la conjoint(e) et les membres de la famille à charge. En outre, il semblerait qu'une obligation de déclarer son patrimoine ne violerait plus l'article 15 de la Constitution (droit à la vie privée et familiale), cet article ayant été amendé le 28 avril 2016 (Loi 69(I)2016), voir également paragraphe 71.

## Surveillance et application de la loi

154. Il découle des articles 133.10 et 153.10 de la Constitution que ni le Président de la Cour suprême ni aucun autre de ses juges ne peuvent faire l'objet d'une action pour un acte posé ou une déclaration faite dans le cadre de leurs fonctions judiciaires. Ces dispositions garantissent ainsi aux juges de la Cour suprême une « immunité fonctionnelle » pour tout acte ou déclaration dans le cadre de leurs fonctions judiciaires. Le Procureur général tranche discrétionnairement dans chaque cas le fait de savoir si un juge de la Cour suprême est suspecté d'une infraction pénale dans le cadre de leurs fonctions judiciaires ou hors de ce cadre.

155. Tous les autres juges encourent une responsabilité pénale comme n'importe quel citoyen, et aucune procédure spéciale n'est prévue pour les juges des juridictions de première instance. Les autorités déclarent qu'il n'y a eu à ce jour aucun cas d'action pénale contre un juge à Chypre.

156. Le Conseil supérieur de la magistrature est l'autorité compétente en matière de procédure non pénale et de mécanismes d'application. Il est habilité à traiter les questions disciplinaires touchant les juges de première instance et les juges de la Cour suprême.

157. La procédure disciplinaire est définie par l'instruction pratique de la Cour suprême de 2000 sur les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature. Aux termes de ladite instruction pratique, paragraphe 3, lorsque la Cour suprême apprend qu'un magistrat de justice a eu une conduite inappropriée ou est soupçonné d'une faute disciplinaire, elle expose à cette personne tous les éléments de preuve en sa possession afin que l'intéressé puisse faire valoir sa position. Après avoir pris note de la position du juge mis en cause, la Cour suprême décide s'il y a lieu d'ouvrir une enquête. Si la Cour suprême conclut à l'opportunité d'engager une enquête, le Conseil supérieur de la magistrature désigne un enquêteur (un juge de rang supérieur par rapport au juge visé par l'enquête) pour mener l'enquête. Tous les éléments de preuve recueillis sont communiqués au juge visé par l'enquête. L'enquêteur soumet un rapport étayé par des éléments probants à la Cour suprême, qui décide alors s'il y a lieu d'engager un procès disciplinaire contre le magistrat de justice en cause devant le Conseil supérieur de la magistrature.

158. Le magistrat de justice visé par l'enquête jouit des droits définis à l'article 12.5 de la Constitution, qui transpose l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, (droit d'être informé rapidement de la nature et des motifs de l'accusation, de disposer du temps convenable pour préparer sa défense ou d'être assisté par un avocat de son choix, etc.). La décision finale doit être prise par le Conseil supérieur de la magistrature à la majorité des voix.

159. Les fautes disciplinaires sont les suivantes : inexécution de tâches judiciaires, omission d'exécution de tâches judiciaires, exécution insatisfaisante de tâches judiciaires ou écarts dans l'exécution de tâches judiciaires et comportement inacceptable en général.

160. L'EEG a été informée par les autorités judiciaires que, ces 15 dernières années, des mesures disciplinaires n'ont été prises qu'à l'encontre de cinq juges de première instance, dont quatre ont démissionné de leur propre chef et un a été révoqué pour faute et conduite répréhensible au regard de sa fonction de Président du Tribunal des litiges industriels (« Affaire Kamenos »). Aucune procédure disciplinaire n'a jamais été engagée contre un juge de la Cour suprême.

161. La procédure applicable aux cas de manquement présumé de la part d'un juge de la Cour suprême ou d'un autre agent public de haut rang (par exemple, le Procureur général) a été récemment définie par la Cour suprême, agissant en qualité du Conseil conformément à la Constitution<sup>7</sup> dans une affaire engagée par le Procureur général contre le Procureur général adjoint. La procédure pour traiter les cas de manquement de la part d'un juge de la Cour suprême (ou d'un autre agent public de haut rang) a été définie par la Cour suprême dans les « règles (de contrôle et de procédure) de 2015 du Conseil supérieur de la magistrature ». La procédure est de nature judiciaire et la seule sanction applicable aux juges de la Cour suprême reconnus coupables de manquement est la révocation. Aucune affaire de ce type ne s'est produite à ce jour.

162. L'EEG se réjouit que les juges de première instance peuvent faire l'objet d'une procédure pénale comme n'importe quel citoyen à Chypre, et que l'immunité accordée aux juges de la Cour suprême est limitée à leurs fonctions de juge. Par ailleurs, Chypre s'est doté de règles de procédure applicables aux enquêtes disciplinaires contre un juge à tous les échelons. L'EEG note là aussi le rôle important de la Cour suprême en tant que « gardienne » de l'enquête, qui, suite à une décision de la Cour suprême, sera traitée par le Conseil supérieur de la magistrature. L'EEG a déjà évoqué les nombreux rôles dévolus à la Cour suprême et le fait que ses juges remplissent également les fonctions du Conseil supérieur de la magistrature, ce qui peut parfois donner lieu à des conflits d'intérêts au sein de l'institution judiciaire. S'agissant de la procédure disciplinaire contre les juges des juridictions de première instance, l'EEG ne voit pas un tel conflit, même s'il aurait été souhaitable que des représentants des magistrats des juridictions inférieures soient également membres du Conseil supérieur de la magistrature. Cependant, en ce qui concerne la procédure disciplinaire contre les juges de la Cour suprême, il semble y avoir un sérieux conflit d'intérêts, même en considérant qu'un juge de la Cour suprême suspecté et visé par une enquête ne pourrait pas en même temps siéger au Conseil supérieur de la magistrature. Une situation où le Conseil supérieur de la magistrature enquêterait sur un juge appartenant au même Conseil supérieur de la magistrature ou Cour suprême ne donnerait pas l'impression d'un processus tout à fait indépendant et impartial. Une recommandation générale sur la composition du Conseil supérieur de la magistrature et les différents rôles dévolus à la Cour suprême a été formulée au paragraphe 120.

---

<sup>7</sup> Selon les autorités, le Conseil est distinct du Conseil supérieur de la magistrature, mais il se compose des mêmes personnes, c'est-à-dire le Président et les membres de la Cour suprême, à moins qu'un d'entre eux ne soit l'accusé.

## Conseils, formation et sensibilisation

163. Il n'existe pas d'école de la magistrature à Chypre, mais la création d'une telle institution a fait l'objet de discussions, d'après les représentants de l'institution judiciaire. En même temps, ils ont souligné que les juges à Chypre sont souvent nommés sur la base d'une expérience plutôt longue et réussie en tant qu'avocat en exercice, qui leur donne de solides qualifications juridiques avant même leur entrée dans l'institution judiciaire.

164. En outre, l'EEG a appris que les juges nouvellement nommés doivent en principe suivre une formation de deux semaines avant de siéger (mesure qui s'est appliquée aux juges nommés en 2015 près le nouveau Tribunal administratif). Par ailleurs, d'après les autorités, au fil de leur pratique juridique, les juges se familiarisent progressivement avec les normes de rectitude attendues de leur part à travers les situations examinées. Des séminaires de formation continue à l'intention des juges sont organisés de temps à autre et peuvent inclure des sujets ayant trait à l'éthique et à la conduite attendue des juges. Toutefois, il n'existe pas de formation systématique spécifiquement consacrée à ces questions à l'intention des juges, en plus de ce qui est proposé dans le cadre de la formation générale.

165. Pour ce qui concerne les conseils aux juges sur leur conduite éthique, les autorités soulignent que les juges sont guidés par les instructions pratiques de la Cour suprême ainsi que par la vaste jurisprudence de ladite cour. En outre, les juges peuvent toujours s'adresser à des collègues ou au président de leur tribunal pour discuter de ces questions.

166. L'EEG note que Chypre est un pays de *common law*, où les juges nouvellement nommés possèdent une longue expérience professionnelle, le plus souvent acquise en tant qu'avocat en exercice avant leur entrée dans l'institution judiciaire, par opposition aux pays qui recrutent les juges à un stade précoce de leur carrière et leur offrent ensuite une formation initiale approfondie dès leur entrée en fonctions. Ayant dit cela, l'EEG note aussi que le système chypriote se situe en quelque sorte à mi-chemin entre ces deux extrêmes : par exemple, il intègre non seulement les avocats en exercice de longue date mais aussi les candidats issus d'autres fonctions judiciaires. Par ailleurs, il semble qu'une fois admis au sein de l'institution judiciaire, les juges ont tendance, dans une large mesure, à être promus à l'intérieur du système, c'est-à-dire à accéder à des échelons supérieurs. Dans ce système mixte, il est logique que la formation dispensée soit davantage sur une base continue. En conséquence, l'EEG est satisfaite des discussions engagées à Chypre à propos de la création d'une institution de formation des juges, et encourage les autorités à poursuivre ce processus. Cependant, l'EEG réalise également que le nombre de juges est plutôt limité à Chypre et que le format et le cadre institutionnel d'un centre de formation doivent être adaptés à ce contexte, ainsi qu'aux besoins dans leur globalité, aux moyens budgétaires disponibles, etc. Eu égard à l'orientation particulière du présent rapport, l'EEG tient à souligner qu'il reste encore beaucoup à faire pour donner à l'éthique une place à part entière dans la formation tant initiale que continue dispensée aux juges. A ces fins, il importe d'adopter un programme de formation précis, de préférence en étroite coordination avec l'élaboration d'un code d'éthique, tel que recommandé au paragraphe 115. En conséquence, **le GRECO recommande qu'une formation spécifique à l'éthique, aux conflits d'intérêts et à la prévention de la corruption dans la profession judiciaire soit mise en place à l'intention des juges dans le cadre du programme de formation initiale des juges nouvellement nommés et de formation continue à intervalles réguliers des juges, sur la base des dispositions et pratiques actuelles ainsi que des lignes directrices éthiques à venir et des normes européennes.**

## **V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS**

### Aperçu du ministère public

167. A Chypre, le ministère public fait partie du Bureau du Procureur général de la République (le Bureau juridique de la République). Le Bureau juridique ne fait partie ni du pouvoir judiciaire ni du pouvoir exécutif, mais est une institution indépendante, prévue par la Constitution (partie VI, articles 112 à 121). Aux termes de l'article 112.2 de la Constitution, le Bureau juridique de la République, qui est dirigé par le Procureur général et le Procureur général adjoint, « *constitue un organe indépendant et n'est soumis à aucun ministère.* »

168. Aux termes de l'article 112.1 de la Constitution, le Procureur général et le Procureur général adjoint sont nommés par le Président de la République. Ils possèdent les mêmes qualifications, et remplissent leurs fonctions dans les mêmes conditions que les juges de la Cour suprême. Ils occupent leurs fonctions jusqu'à l'âge de 68 ans et ne peuvent être révoqués qu'en cas d'incapacité mentale ou physique ou d'un comportement incompatible avec l'exercice de leurs fonctions (article 112.4). Le Bureau juridique de la République dispose d'un budget propre, approuvé par l'Assemblée nationale.

169. Aux termes de l'article 113.1 de la Constitution, le Procureur général, assisté du Procureur général adjoint, est le conseiller juridique de la République, du Président et du vice-Président de la République ainsi que du Conseil des ministres et des ministres pris individuellement.

170. De plus, aux termes de l'article 113.2 de la Constitution, le Procureur général a aussi le pouvoir, qu'il exerce à discrétion dans l'intérêt général, d'engager, reprendre, poursuivre ou abandonner des poursuites pour une infraction contre toute personne dans la République. Ces prérogatives peuvent être exercées par le Procureur général lui-même ou par les agents qui lui sont subordonnés et agissent suivant ses instructions.

171. Les agents du Bureau juridique sont des fonctionnaires et sont désignés par le vocable des Officiers de justice. Ils sont répartis en plusieurs sections : Droit civil, Administratif, Droit pénal, Droit international etc. Ceux d'entre eux qui relèvent de la Section Droit pénal poursuivent des affaires en Cour d'assises (il s'agit des affaires graves). A l'heure actuelle, cette Section Droit pénal compte 12 agents. Les procureurs publics (distincts des Officiers de justice) relèvent également du Bureau juridique mais sont hiérarchiquement subordonnés aux Officiers de justice et, comme eux, sont fonctionnaires. Ils servent en général comme procureurs devant les tribunaux de district, autrement dit pour les infractions moins graves. Actuellement, le Bureau juridique compte 33 procureurs. Il y a donc 45 personnes chargées des poursuites (officiers de justice et procureurs) au sein de la Section Droit pénal du Bureau juridique (dont 80% sont des femmes). De plus, la Cellule de renseignements financiers (MOKAS), organe d'application de la loi, intervient elle aussi sous l'autorité du Procureur général de la République.

172. Aux termes de l'article 112.2 de la Constitution, en tant que Chef du Bureau juridique, le Procureur général peut donner des instructions aux officiers de justice et aux procureurs sur des affaires spécifiques, y compris des instructions pour l'ouverture de poursuites ou le classement sans suite d'une affaire. Dans plusieurs cas, le Procureur général peut exercer lui-même les pouvoirs prévus par l'article 113.2 de la Constitution, avec l'appui du personnel du Bureau juridique. Le personnel en question est tenu de recevoir des instructions et directives du Procureur général aux fins de l'exercice de ses fonctions de poursuite. Il convient de souligner que le pouvoir du Procureur général d'abandonner des poursuites pénales a été contesté devant la Cour suprême, qui a

conclu qu'une telle décision du Procureur général n'est pas susceptible de contrôle judiciaire.

173. La hiérarchie au sein du Bureau juridique de la République se présente dans l'ordre décroissant suivant : le Procureur général, le Procureur général adjoint, les Procureurs de la République, les Conseillers principaux de la République et les Conseillers de la République. Chacun de ces officiers de justice peut en principe mener l'action publique dans une affaire donnée conformément à la décision du Procureur général. Comme indiqué plus haut, les procureurs traitent normalement les affaires pénales qui relèvent de la compétence des tribunaux de district, tandis que les officiers de justice s'occupent des poursuites devant les cours d'assises. Il est exceptionnel qu'un procureur intervienne devant une cour d'assise ou qu'un officier de justice le fasse devant un tribunal de district.

174. L'EEG note que la Constitution de Chypre confie au Procureur général, en sa qualité de Chef du Bureau juridique de la République, différentes tâches, y compris celles de conseiller juridique du Président de la République, du Gouvernement et des différents ministres. Il incombe au Bureau juridique, dans son rôle de conseiller juridique du Gouvernement, de vérifier sur le plan juridique et signer les projets de loi et notes explicatives avant que ceux-ci ne soient présentés à l'Assemblée nationale. Le Procureur général est par ailleurs le Président du Barreau, dont tous les avocats en exercice sont membres.

175. Les différents départements du Bureau juridique donnent une idée claire de la polyvalence et de la diversité de tâches qui lui sont dévolues (départements de droit civil, de droit pénal, de droit administratif, de droit de l'UE, de droit international, des droits de l'homme et de rédaction et examen juridique). Par ailleurs, la Constitution confère au Procureur général des pouvoirs discrétionnaires étendus en tant que plus haute autorité du pays pour décider de l'ouverture ou de l'abandon de poursuites, ce que par ailleurs reflète bien la structure hiérarchique du Bureau juridique, en ce qui concerne les poursuites administrées par le Département de droit pénal, qui a lui-même une structure descendante claire incluant des officiers de justice qui traitent les affaires de cour d'assises et sont habilités à diriger et contrôler les procureurs, compétents dans les affaires traitées en tribunal de district. Il va sans dire que dans un tel système, le Procureur général a une position forte, situation qui rend nécessaire un mécanisme de contrôle et d'équilibre des pouvoirs pour prévenir les risques d'influence abusive sur le ministère public.

176. Lors de la visite à Chypre, l'EEG a été informée de discussions au sein du Bureau du Procureur général concernant une possible réforme de cette Institution en vue de renforcer son indépendance (par exemple, à travers un budget propre, des mécanismes de recrutement et de promotion propres, etc.). Considérant le mandat très vaste du Procureur général et du Bureau juridique de Chypre, y compris leurs multiples fonctions de conseil aux autorités exécutives ainsi que leur compétence plurielle en droit pénal, civil, administratif et international, cette réforme de large portée va au-delà de l'objet essentiel du présent rapport, qui se limite au personnel et aux fonctions de poursuite. Ayant dit cela, l'EEG pense qu'une réforme dans le secteur du Bureau juridique en charge de l'action publique serait très utile. Ayant à l'esprit les vingt Principes directeurs pour la lutte contre la corruption<sup>8</sup> (Principe directeur 3), l'EEG tient à souligner que les autorités chargées de la poursuite des affaires pénales, y compris les infractions de corruption, doivent jouir de l'indépendance et de l'autonomie appropriées pour remplir ces fonctions. On peut dire que le ministère public de Chypre, qui fait partie intégrante du Bureau juridique, intervient dans un environnement qui n'est pas tout à fait à l'abri d'un risque perçu ou réel d'influence indue. A tout le moins, ce cadre institutionnel requiert un système de contrôle et d'équilibre des pouvoirs pour prévenir les risques d'influence

---

<sup>8</sup> Résolution (97)24, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 1997.

indue. Laissant de côté les réformes générales du Bureau juridique, qui vont au-delà de l'objectif du présent rapport, l'EEG préférerait des mesures accordant au personnel chargé des poursuites (officiers de justice comme procureurs) davantage d'autonomie et d'indépendance, assorties des sauvegardes nécessaires, pour continuer les poursuites au niveau de différentes juridictions. A cette fin, **le GRECO recommande que la réforme envisagée en ce qui concerne le Bureau juridique de la République comprenne les moyens de renforcer l'indépendance des fonctions de poursuite et la capacité des officiers de justice et procureurs pris individuellement à s'acquitter de leurs tâches de manière plus autonome, avec les garanties requises par la prééminence du droit.**

#### Recrutement, carrière et conditions de service

177. Comme indiqué plus haut, le Procureur général et le Procureur général adjoint sont nommés par le Président de la République. Ces agents de haut rang doivent posséder les mêmes qualifications et remplir leurs fonctions dans les mêmes conditions que les juges de la Cour suprême (article 112.1 et 112.4 de la Constitution). Ils occupent leurs fonctions jusqu'à l'âge de 68 ans et ne peuvent être révoqués qu'en cas d'incapacité mentale ou physique ou d'un comportement incompatible avec l'exercice de leurs fonctions (article 112.4) sur décision de la Cour suprême.

178. Tous les autres membres en charge de poursuite au sein du Bureau juridique, y compris les conseillers de poursuite et les procureurs, ont le statut d'agent public et, à ce titre, sont soumis aux dispositions de la loi sur la fonction publique (loi 1/1990 (LFP)) telle que modifiée. Aux termes de l'article 125 de la Constitution, lu conjointement avec l'article 5 de la LFP, il incombe à la Commission du service public de nommer, confirmer, titulariser, promouvoir, muter, détacher, mettre à la retraite et soumettre à une mesure disciplinaire, y compris la révocation ou la mise à la retraite d'office, les agents publics.

179. Les membres de la Commission du service public sont nommés pour un mandat de six ans par le Président de la République et ne peuvent être révoqués, excepté pour les mêmes motifs que les juges de la Cour suprême (article 4 de la LFP). La composition de la Commission du service public (qui comprend le Président et quatre autres membres) est régie par l'article 4 de la LFP, aux termes duquel les membres doivent être de nationalité chypriote et posséder les mêmes qualifications que celles requises pour être élu à l'Assemblée nationale. Conformément à la loi, ses membres sont choisis parmi les ministres, les députés, les agents publics, les membres des forces armées, les agents des autorités locales, entreprises et entreprises de services publics établies par la loi et les membres des syndicats.

180. Aux termes de l'article 31 de la LFP, les qualifications de base suivantes sont requises pour devenir agent public : être de nationalité chypriote, avoir atteint l'âge de dix-sept ans, avoir accompli le service militaire ou en avoir été légalement exempté(e), posséder les qualifications requises par le profil du poste à pourvoir, ne pas avoir été reconnu(e) coupable d'une infraction grave impliquant un comportement malhonnête ou une turpitude morale et, enfin, ne pas avoir été révoqué(e) de fonctions publiques pour faute disciplinaire.

181. Les critères supplémentaires à remplir pour devenir procureur sont, pour l'essentiel, les suivants : être inscrit(e) en tant qu'avocat au Barreau de Chypre, avoir une très bonne maîtrise des langues pertinentes et posséder la qualité de l'intégrité, des aptitudes d'organisation et d'encadrement, le sens des responsabilités, la capacité à prendre des initiatives et un bon jugement. De plus, les candidats doivent avoir une expérience professionnelle minimale de deux ans en traitement d'affaires relevant du Code pénal et/ou d'une loi similaire.

182. Il convient d'ajouter que la loi relative à la profession d'avocat (chapitre 2, article 4) précise les conditions et les qualifications requises pour l'inscription au Barreau de Chypre, entre autres : avoir atteint l'âge de 21 ans, posséder de bonnes aptitudes interpersonnelles, ne pas avoir fait l'objet de mesure disciplinaire en raison de son comportement, être titulaire d'un diplôme de droit et avoir exercé pendant 12 mois au minimum dans un cabinet d'avocats.

183. Toutes les vacances de postes du service public, y compris ceux du Bureau juridique (c'est-à-dire, concernant les officiers de poursuite et les procureurs) doivent être publiées au Journal officiel de la République (article 33 de la LFP), par la Commission du service public, en tenant compte des particularités indiquées par le Bureau du Procureur général (article 33(1) de la LFP).

184. Les candidats à un poste d'officier de poursuite ou de procureur (qu'il s'agisse d'une nouvelle nomination ou d'une promotion) doivent se soumettre à une épreuve écrite et/ou orale. Sur la base des résultats de l'examen écrit et/ou oral des candidats, des qualifications des candidats en relation avec les tâches associées au poste à pourvoir, du dossier des candidats et des rapports d'évaluation annuelle des candidats ayant le statut d'agent public, ainsi que des autres données particulières des candidatures, le Comité consultatif de la Commission du service public prépare et transmet à la Commission un rapport dûment motivé pour tous les candidats ainsi qu'une liste préliminaire contenant, dans l'ordre alphabétique, les noms des candidats jugés les plus aptes (ci-après désignée la « liste préliminaire »).

185. Aux termes de l'article 33(10) de la LFP, l'étape suivante avant la sélection finale consiste pour la Commission à inviter les candidats retenus sur la liste finale à un entretien. Lors de l'entretien avec les candidats, la Commission peut se faire assister par un ou plusieurs agents publics indiqués en raison de leurs connaissances spécifiques. En pratique, cela signifie que le Procureur général serait représenté, en personne ou par un collaborateur, pour assister la Commission. Cela étant dit, c'est la Commission du service public qui prend la décision finale sur le/la candidat(e) à recruter ou à promouvoir. La décision de la Commission du service public de recruter ou promouvoir ou de ne pas recruter ou promouvoir un(e) candidat(e) donné(e) est susceptible de contrôle judiciaire devant le tribunal compétent.

186. De l'avis de l'EEG, les procédures actuelles de recrutement et de promotion des agents publics à Chypre reposent sur des motifs très solides conformément aux règles précises définies par la loi sur la fonction publique. Vu que cette loi s'applique à tout poste de la fonction publique à Chypre, les principes et les dispositions de base sont complétés par des règles spécifiques de sorte à tenir compte des besoins des différentes administrations, lesquelles sont représentées dans le processus sachant que le dernier mot revient à la Commission du service public. L'EEG pense que ce système est de nature à garantir une procédure de recrutement équitable. Les représentants du Bureau du Procureur général ont critiqué ces procédures comme étant inutilement lourdes, et exprimé leur préférence pour un système dans lequel le Procureur général aurait la responsabilité exclusive des personnels du Bureau du Procureur général. Tout en comprenant le souci d'efficacité sous-jacent à cette position, l'EEG maintient sa position selon laquelle le système actuel présente un certain nombre d'avantages en termes d'objectivité du processus. En outre, le contrôle réalisé sur la base des exigences générales pour le service public, y compris les tests d'intégrité (casier judiciaire, dossier disciplinaire et entretiens), et des exigences spécifiques pour les officiers de justice (par exemple, être inscrit(e) au Barreau et posséder une expérience en tant qu'avocat en exercice) confère un fondement plutôt solide aux décisions de recrutement ou de promotion. L'EEG, qui n'a eu connaissance d'aucune critique sur la rigueur du système actuel. Elle est d'avis que, si le Bureau juridique devenait à terme plus indépendant été de ce fait responsable du recrutement de son propre personnel, des principes similaires devraient s'appliquer.

187. Il convient d'ajouter que, pour les promotions, la Commission du service public prend aussi en compte la performance et la bonne exécution des tâches des officiers de poursuite et des procureurs, lesquelles font l'objet d'une appréciation par le Procureur général et/ou le Procureur général adjoint, et, pour ce qui est des procureurs, du Chef du Département de droit pénal, reflétée dans leurs rapports d'évaluation annuelle.

188. Le salaire annuel brut en début de carrière d'un conseiller de poursuite du Bureau du Procureur général s'élève à 29 648 euros. Le salaire annuel brut en début de carrière d'un procureur s'élève lui à 23 885 euros. Ces salaires de base sont ajustés en fonction de l'ancienneté et du grade de chaque agent. Les procureurs ont droit à une indemnité d'astreinte mensuelle, qui tient compte de chaque journée de travail correspondant à un week-end ou à un jour férié. Le salaire annuel brut du Procureur général et du Procureur général adjoint s'élève à 136 756 euros. En plus, ces agents publics de haut rang ont droit à divers avantages, tels qu'une indemnité de représentation, un véhicule de service, une indemnité de carburant etc. Aucune des personnes susmentionnées ne peut prétendre à un des avantages susmentionnés après la fin de ses fonctions.

189. Les salaires et les avantages représentent un volet du budget annuel du Bureau juridique de la République, qui est approuvé par l'Assemblée nationale et intégré dans le budget annuel de l'Etat. Chaque année, la loi sur le budget annuel de l'Etat est publiée au Journal officiel de la République. Le Bureau du Contrôleur général exerce un contrôle sur les dépenses du Bureau juridique de la République.

#### Gestion des affaires et procédure applicable en la matière

190. Les membres du Bureau juridique de la République, y compris les procureurs qui sont affectés au Département de droit pénal du Bureau du Procureur général, ont des fonctions de poursuite. Le chef de ce département attribue les affaires aux procureurs. Dans certaines circonstances, en fonction du fond et de la gravité de l'affaire, le Procureur général ou le Procureur général adjoint eux-mêmes attribuent l'affaire ou peuvent même reprendre une affaire. Toutefois, en règle générale, les affaires pénales relevant de la compétence des tribunaux de district (habilités à traiter les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au maximum et/ou d'une amende de 50 000 livres sterling au maximum) doivent être attribuées à un procureur, tandis que les affaires pénales relevant de la compétence des cours d'assises sont attribuées aux officiers de justice qui sont attachés au Département de droit pénal.

191. En vertu de la Constitution (article 113.2), le Procureur général ou les agents qui lui sont subordonnés et qui agissent suivant ses instructions exercent, au sein du Bureau juridique, le pouvoir hiérarchique en matière de répartition des affaires entre les procureurs et les officiers de justice chargés des poursuites. Ce pouvoir s'étend à la répartition des affaires. Il n'existe pas de système de répartition aléatoire des affaires pénales au sein de cette administration. Il a été expliqué à l'EEG que l'affectation aléatoire des affaires ne peut être entièrement appliquée puisque les Officiers de justice et procureurs sont en nombre limité au sein du Bureau juridique, ainsi que dans les districts, et que les affaires doivent être affectées dans une très large mesure en fonction de l'expérience et de l'expertise des personnes en poste. La réattribution d'une affaire – d'un procureur ou officier de justice à un autre – est considérée comme une décision informelle dont il n'est pas nécessaire de documenter la motivation. Par ailleurs, la Constitution (article 113.2) étend ce pouvoir hiérarchique en ce qui concerne la décision d'engager ou d'abandonner une procédure pénale. La Constitution dispose que toutes ces décisions doivent être prises « dans l'intérêt général », mais l'EEG n'a eu connaissance d'aucune disposition complémentaire qui réglerait ce pouvoir plus en détail. L'EEG considère que de tels pouvoirs sont logiques dans un système axé sur la hiérarchie tel que celui qui existe à Chypre. Cela étant dit, les décisions prises devraient être soumises à un système de contrôle et d'équilibre des pouvoirs suffisant, par exemple être encadrées par des critères stricts et étayées par des justifications suffisamment documentées.

192. Outre ces pouvoirs, le Procureur général peut, à tout moment au cours de la procédure judiciaire, retirer une affaire à une cour d'assises pour la confier à un tribunal de district afin qu'elle soit jugée sommairement. Ce pouvoir a été confirmé par la Cour suprême. L'EEG a appris qu'une telle décision peut également être prise sans motivation, ce qui semble susciter une controverse parmi les juges que l'EEG a rencontrés. Dans la logique de son raisonnement exposé ci-dessus, l'EEG ne voit pas de raison de ne pas motiver et documenter de telles décisions.

193. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande que i) des critères soient introduits pour la répartition des affaires pénales entre les agents de poursuite; et ii) les décisions et instructions telles que celles portant sur la réattribution d'une affaire au sein du Bureau juridique de la République ou sur l'abandon d'une affaire pénale soient motivées par écrit.**

#### Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

194. Comme déjà noté à propos du recrutement, dans la mesure où ils relèvent du service public, les procureurs et les officiers de justice à Chypre sont soumis à la législation applicable au service public, en particulier la loi sur la fonction publique (LFP). La quatrième partie de cette loi, intitulée « Devoirs, obligations et droits des agents publics », contient des dispositions sur les principes de légalité, d'impartialité et d'objectivité, qui s'appliquent à l'ensemble des agents publics, y compris les procureurs. Par ailleurs, la LFP couvre les conflits d'intérêts. Ces règles sont complétées par une liste de sanctions incluses dans la septième partie de la LFP (« Code disciplinaire »).

195. En plus, les règles de la LFP ont été complétées par le Guide de conduite et d'éthique à l'usage des agents publics, approuvé par le Conseil des ministres et promulgué en 2013. Le Guide a été élaboré par le Service de l'administration et du personnel publics. Il s'applique également à tous les agents publics, y compris les procureurs.

196. A y regarder de plus près, le Guide contient un certain nombre de principes qui s'appliquent à tous les agents publics dans leurs relations et contacts avec le public au quotidien, dans les sections « rectitude », « professionnalisme » et « intégrité ». Le Guide contient aussi des principes à l'usage des agents publics traitant plus directement les « affaires ou demandes de citoyens ». Cette partie du Guide présente des lignes directrices dans les sections « Respect de la loi », « Fiabilité, responsabilité et transparence », « Protection des données à caractère personnel » et « Principes de bonne administration ». Les agents publics sont tenus de se comporter de façon correcte, honnête, autonome, compétente, intègre et professionnelle dans leurs relations avec leurs collègues et le public. Ils ont par ailleurs obligation de déclarer les conflits d'intérêts potentiels.

197. L'EEG se félicite que les agents de poursuite disposent, pour s'orienter, d'une législation ainsi que d'un code d'éthique ou de conduite, qui est plutôt bien développé et leur donne des directives pour remplir leurs fonctions en tant qu'agent public. Cela étant dit, elle note que ce cadre réglementaire s'applique à l'ensemble des agents publics et n'est pas adapté aux fonctions spécifiques des agents de poursuite. En outre, l'EEG a appris que le ministère public n'a pas été associé à l'élaboration de ces instruments, et a cru comprendre que les agents du Bureau du Procureur général seraient favorables à un code d'éthique spécialement conçu pour les personnels exerçant des fonctions de poursuite, pour compléter les textes généraux existants. Un tel instrument devrait de préférence être élaboré avec une large participation des agents concernés (à tous les échelons), et doit pouvoir évoluer dans le temps au besoin. L'élaboration d'un code paraît encore plus importante dans la perspective d'un futur renforcement de l'indépendance et l'autonomie du Bureau de justice et des agents de poursuite à Chypre. Par conséquent, **le GRECO recommande que i) soit établi, pour les fonctions spécifiques des**

**agents de poursuite, un code d'éthique qui offre, en tant que de besoin, des directives adéquates sur les conflits d'intérêts et les autres questions ayant trait à l'intégrité (cadeaux, récusation, contacts avec les tiers, traitement des informations confidentielles), et ii) ce code d'éthique soit accessible au public.**

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

*Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

198. Aux termes de l'article 65(2) de la LFP, les agents publics et les procureurs ne sont, en règle générale, pas autorisés à s'engager dans une profession, un métier, une activité indépendante ou une entreprise en dehors de leur emploi dans le service public. Toutefois, dans des cas exceptionnels et sur recommandation de l'autorité compétente, le ministre des Finances, avec l'accord du ministre du Travail et de la sécurité sociale, peut accorder à l'agent public une permission pour un emploi à temps partiel, sous réserve des conditions particulières que le ministre pourrait juger nécessaires, du moment que cet emploi ne gêne pas l'accomplissement efficace des principaux devoirs de l'agent public. L'EEG a cru comprendre qu'une telle demande requiert également l'approbation du Procureur général. Il en va de même, en principe, pour la gestion d'une société, d'un partenariat ou d'un autre type d'entreprise privée, aux termes de l'article 65(3)(a) de la LFP.

199. Par ailleurs, aux termes de l'article 62(3) de la LFP, les agents publics ne peuvent percevoir de rémunération au titre d'une publication ou prestation radiodiffusée sans la permission de l'autorité compétente (Bureau du Procureur général).

200. De plus, selon le Guide de conduite et d'éthique à l'usage des agents publics (à la section « Intégrité »), il est interdit aux agents publics de se servir de leurs fonctions de manière inappropriée ou contraire à l'éthique afin d'accéder à des possibilités d'emploi à l'extérieur du service public, et de telles possibilités ne doivent pas créer de conflit d'intérêts potentiel avec leurs fonctions publiques.

201. Aux termes de l'article 65(3)(b) de la LFP, les agents publics ne sont pas autorisés à détenir des actions ou d'autres formes de participation dans une société ou un partenariat non public ou dans un autre type d'entreprise privée sans la permission du ministre des Finances. En outre, aux termes des paragraphes 4 et 5 du même article, le ministre des Finances doit accorder cette permission lorsque la participation de l'agent public sert l'intérêt général ou provient d'un héritage et qu'elle n'est pas de nature à nuire à l'accomplissement des devoirs de l'agent public. Cependant, un agent public a le droit d'acquérir des actions de sociétés publiques, dont le nombre ne doit pas dépasser le pourcentage du capital-actions fixé par le ministre des Finances.

202. Les agents publics ne sont pas autorisés à acquérir directement ou indirectement des biens meubles ou immeubles en profitant de leurs fonctions à cette fin, ni à détenir de tels biens lorsque leurs intérêts personnels consistant en de tels biens sont en conflit avec leurs devoirs publics (article 66.1 de la LFP). (La question particulière des cadeaux est développée ci-dessous.)

203. Il n'existe pas de dispositions spécifiques réglementant l'emploi ou l'engagement des agents publics (et en particulier des procureurs) après la cessation de leurs fonctions judiciaires ; toutefois, l'EEG n'a eu connaissance d'aucune controverse à ce sujet.

#### *Récusation et retrait*

204. Il existe des règles applicables à tous les fonctionnaires (et par là-même aux officiers de justice et procureurs publics), prévues à l'article 60(2)b LFP, qui leur

interdisent de traiter d'affaires qui procureraient au fonctionnaire ou à un parent proche un avantage personnel. Ces règles sont également liées aux sanctions disciplinaires et pénales (article 73 à 86 LFP). En outre, l'EEG a appris qu'un procureur ou officier de justice peut lui-même demander à être dessaisi d'une affaire s'il a un lien personnel avec une personne directement impliquée dans l'affaire et/ou un intérêt personnel dans l'affaire, ou le Procureur général peut décider de dessaisir un procureur ou officier de justice pour ces motifs. L'EEG est convaincue qu'il conviendrait d'imposer explicitement aux agents de poursuite, en cas de survenance d'un conflit d'intérêt, de tenir compte de ce conflit d'intérêt et de le signaler à la hiérarchie. A l'heure actuelle, la LFP contient des règles de ce type, même si leur champ d'application semble plutôt limité. Ce type de règles devrait être encore plus développé dans un code d'éthique applicable au personnel de poursuite, voir paragraphe 197.

### *Cadeaux*

205. L'article 69(1) de la LFP énonce des règles spécifiques sur les cadeaux en ce qui concerne les agents publics (y compris les procureurs) : « Il est interdit aux agents publics d'accepter et de donner des cadeaux, directement ou indirectement, sous la forme d'argent, d'autres biens, de voyages gratuits ou d'autres avantages personnels ». Cependant, une exception est prévue pour les « cadeaux ordinaires offerts à titre personnel par des amis ou à des amis », ainsi que pour les cadeaux offerts dans le contexte d'un départ à la retraite où un agent public peut accepter un cadeau de la manière prescrite. Une exception est également prévue pour le cas spécial où le Conseil des ministres estime qu'il serait inopportun ou contraire à l'intérêt général de refuser un tel cadeau.

206. Dans ce cas, l'agent public peut accepter le cadeau, mais doit en faire immédiatement état à son chef de service, afin que la question soit traitée comme il convient (article 69(2) de la LFP). L'article 69(3) de la LFP impose aux agents publics de faire immédiatement état à leur chef de service de l'offre d'un cadeau en violation des dispositions de cet article, afin que la question soit traitée comme il convient. L'article 69(4) de la LFP dispose que si un cadeau, sous forme d'argent ou autre, est offert à un agent public en considération d'un service rendu par l'agent public ou attendu de sa part dans le cadre de ses fonctions officielles, l'agent public doit immédiatement en faire état à son chef de service. D'autre part, l'article 69A de la LFP impose aux agents publics de signaler les éléments dont ils prennent connaissance dans le cadre de leurs fonctions et dont on peut raisonnablement penser qu'ils ont trait à la corruption.

207. L'EEG se félicite que la loi sur la fonction publique traite la question des cadeaux ; toutefois, les règles sur les cadeaux doivent être développées dans un futur code d'éthique à l'usage des agents du ministère public (voir paragraphe 197).

### *Contacts avec les tiers et informations confidentielles*

208. La loi sur la fonction publique énonce quelques règles générales sur les contacts des agents publics avec les tiers : par exemple, ne pas donner des conseils techniques ou professionnels sans la permission préalable de sa hiérarchie (article 67(3) de la LFP) et s'acquitter de ses tâches de façon impartiale et objective (article 60(2) de la LFP). D'autre part, le fait pour un agent public ayant fait l'objet d'une tentative d'influence de la part d'un tiers de ne pas signaler ce fait à sa hiérarchie constitue une infraction.

209. De même, le Guide de conduite et d'éthique à l'usage des agents publics énonce des règles générales sur ce que les agents publics sont autorisés à faire ou à ne pas faire dans leurs contacts avec les citoyens. Ces règles s'appliquent aux procureurs, mais ne sont pas adaptées aux particularités des fonctions des officiers de poursuite et des procureurs. Les autorités soulignent que tout membre du Bureau juridique de la République ayant été approché par un tiers est tenu de signaler les faits au Procureur

général. L'EEG juge aussi nécessaire d'inclure des lignes directrices sur les contacts avec les tiers dans le contexte particulier des agents de poursuite (qui est celui de la procédure préliminaire et du procès proprement dit) dans un futur code d'éthique (voir paragraphe 197).

210. Pour ce qui concerne le traitement des informations confidentielles, l'article 67 de la LFP dispose que toute information écrite ou orale dont un agent public a connaissance dans le cadre de l'exécution de ses tâches est confidentielle, et que la divulgation d'une telle information est interdite, sauf pour la bonne exécution de tâches officielles ou sur les instructions expresses de l'autorité compétente. Par ailleurs, lorsqu'un agent public est sommé de produire des preuves sur une question ayant trait à l'exécution de ses tâches ou de produire un document officiel dont il a la garde, il doit en informer l'autorité compétente pour déterminer si la production des preuves ou du document en question est contraire à l'intérêt général, auquel cas l'autorité compétente, après avoir consulté le Procureur général de la République, tranche la question en conséquence.

211. De plus, le Guide de conduite et d'éthique à l'usage des agents publics (dans sa section « Protection des données à caractère personnel ») dispose qu'« une attention particulière doit être accordée au traitement de la confidentialité des données à caractère personnel ou des informations sur les citoyens acquises dans le cadre de l'exécution de leurs tâches et à leur sécurité ».

212. En outre, l'article 135 du Code pénal criminalise la divulgation d'un secret officiel ou d'un secret d'Etat par un agent public ; cette infraction est passible d'une peine d'emprisonnement.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

213. Les procureurs et les officiers de poursuite, à l'instar de tous les agents publics, ont obligation de déclarer leur patrimoine, aux termes de la loi sur la fonction publique.

214. L'article 65(6) de la LFP impose à chaque agent public, après sa nomination, de déclarer à l'autorité compétente toute participation ou intérêt qu'il détient dans une société, un partenariat ou une autre entreprise privée. Aux termes de l'article 66(2) et (3) de la LFP, chaque agent public est tenu de déposer, tous les trois ans au mois de mars, une déclaration sur la variation de son patrimoine personnel et de celui de son/sa conjoint(e) et de ses enfants à charge. En cas de variation nulle, une déclaration négative est déposée. L'autorité compétente, peut, en motivant sa requête, exiger une déclaration intermédiaire, en accordant à l'agent public un délai raisonnable pour son dépôt. Elle peut aussi solliciter des précisions sur le contenu de la déclaration de l'agent public et vérifier l'exactitude de ce contenu. En cas de fausse déclaration sur un point essentiel, l'agent public s'expose à une procédure disciplinaire. Chaque fois qu'il existe de motifs raisonnables de douter de l'origine des ressources financières d'un agent public, une enquête doit être menée en vue de s'assurer de l'origine de ces ressources. S'il est établi, à l'issue de cette enquête, que l'agent public a acquis les ressources financières en question dans des circonstances constitutives d'une infraction pénale ou faute disciplinaire, l'autorité compétente doit alors prendre toutes les mesures qui s'imposent. L'EEG note que des règles détaillées sur la déclaration de patrimoine ont été mises en place dans le service public. Toutefois, elle a été informée durant sa visite par les autorités que, malgré l'existence des dispositions de la LFP, aucune mesure n'a été prise à ce jour pour les mettre en pratique. Selon les autorités, cela est dû au fait que la Cour suprême, dans sa décision en appel 94/2008 du 17 mai 2011, avait jugé la déclaration de patrimoine inconstitutionnelle. Toutefois, après la visite, l'EEG a été informée que l'article 15 de la Constitution a été amendé le 28 avril 2016 (Loi 69(I)2016) afin de prévoir explicitement que les mesures prises dans l'intérêt de la transparence de la vie publique ou pour lutter contre la corruption dans la vie publique n'interfèrent pas avec le droit à la vie privée et familiale, ce qui exclurait la possibilité de contester la

constitutionnalité au titre de l'article 15 de la Constitution de l'obligation de soumettre des déclarations de patrimoine en vertu de la LFP. L'EEG admet que cet amendement semble éliminer la possible inconstitutionnalité à cet égard au titre de la LFP.

215. L'EEG a pris note que le Procureur général et le Procureur général adjoint ne sont pas soumis à la loi sur la fonction publique et ne sont ainsi pas tenus actuellement de déclarer leur patrimoine. L'EEG a été informée que des tentatives d'introduire une telle obligation ont eu lieu, mais qu'il n'existe à l'heure actuelle aucun projet de loi à cet effet. Etant donné qu'un projet de loi sur l'obligation des juges à déclarer leur patrimoine a été adopté par le Parlement, il serait logique que telle obligation incombe au Procureur général et au Procureur général adjoint, cette obligation s'appliquant déjà à tous les agents du Bureau juridique. L'EEG souhaite souligner qu'une telle législation devrait de préférence également soumettre les conjoint(e)s et membres de leur famille à charge etc., à l'obligation de déclaration de patrimoine (voir paragraphe 153).

#### Surveillance et application de la loi

216. Pour commencer, il découle de l'article 112.4 (lu conjointement avec les articles 133.10 et 153.10) de la Constitution que ni le Procureur général ni le Procureur général adjoint ne peuvent faire l'objet d'une action pénale en rapport avec leurs fonctions officielles. Ces agents publics jouissent de l'immunité fonctionnelle, au même titre que les juges de la Cour suprême. Cette immunité fonctionnelle peut cependant être levée et des poursuites engagées à leur encontre ; cela s'est produit en 2015 dans une affaire où le Procureur général adjoint a été limogé et des poursuites pénales ensuite intentées à son encontre. Cela étant dit, les officiers de poursuite et les procureurs, à l'instar des autres agents publics, ne bénéficient d'aucune forme d'immunité et ne sont soumis à aucune procédure spéciale en matière de responsabilité pénale.

217. En ce qui concerne la surveillance et l'application des dispositions non pénales, la LFP (partie VII – « Code disciplinaire », articles 73 à 86) s'applique à tous procureurs (en leur qualité d'agent public). Aux termes de l'article 73 de la LFP, un agent public s'expose à une action disciplinaire en cas de commission d'une infraction impliquant un comportement malhonnête ou une turpitude morale ; ou en cas de commission d'un acte ou d'omission d'un acte dans des circonstances qui constituent un manquement aux devoirs et obligations de l'agent public (par exemple, en matière de cadeaux, d'engagement dans des activités accessoires, de détention d'intérêts financiers, de traitement d'informations confidentielles, etc.). L'EEG note que l'expression « devoirs ou obligations de l'agent public » doit être interprétée de manière large pour inclure chaque devoir ou obligation imposé à un agent public par la loi sur la fonction publique, une autre loi, un règlement, un instrument subordonné, une ordonnance ou une instruction.

218. Les sanctions disciplinaires suivantes peuvent être imposées en vertu de l'article 79 de la LFP : a) réprimande ; b) réprimande sévère ; c) mutation disciplinaire ; d) gel de l'augmentation annuelle ; e) ajournement de l'augmentation annuelle ; f) amende de trois mois d'émoluments au maximum ; g) rétrogradation sur l'échelle de rémunération ; h) rétrogradation à un poste d'échelon inférieur ; i) mise à la retraite d'office ; et j) révocation.

219. La révocation entraîne la perte de tout droit à une prestation de retraite. Lorsqu'un agent est puni de révocation, de mise à la retraite d'office ou de rétrogradation à un poste d'échelon inférieur, cette mesure est publiée au Journal officiel de la République.

220. La procédure disciplinaire est décrite aux articles 81 à 86 de la LFP. Une première phase de la procédure est mise en œuvre par l'autorité responsable du procureur (c'est-à-dire, le Bureau du Procureur général), qui statue sommairement sur l'affaire. Si cette autorité conclut qu'un manquement disciplinaire a été commis, ses éléments de preuve sont au final soumis au jugement de la Commission du service public. L'agent public

accusé (par exemple, un procureur) est toujours informé des étapes successives, et est invité pour être entendu sur le fond de l'affaire ainsi que sur la sanction.

221. Il convient de souligner que la Commission du service public ne traite pas une affaire à moins qu'une proposition écrite à cette fin lui ait été transmise par l'autorité responsable de l'agent public – c'est-à-dire, le Bureau du Procureur général.

222. Dans le cas de figure où un agent public (procureur) a été reconnu coupable par un tribunal d'une infraction impliquant un comportement malhonnête ou une turpitude morale, la Commission du service public doit, après avoir donné à l'agent reconnu coupable l'opportunité d'être entendu, solliciter l'avis du Procureur général sur le fait de savoir si une sanction disciplinaire s'impose également pour l'infraction.

223. L'EEG pense que la législation en vigueur (LFP) établit un cadre adéquat pour mettre en œuvre une procédure et des mesures disciplinaires à l'encontre d'agents de poursuite pénale. Par ailleurs, elle prend note du fait qu'en pratique des mesures sont même possibles contre les agents de haut rang non couverts par la loi sur la fonction publique ; en effet, en 2015, le Procureur général adjoint a été révoqué du Bureau juridique de la République par la Cour suprême (siégeant au complet), au terme d'une action disciplinaire engagée par le Procureur général.

#### Conseils, formation et sensibilisation

224. L'EEG a appris qu'en règle générale, les agents publics nouvellement nommés, y compris les agents du Bureau juridique de la République (dont les procureurs), suivent une formation initiale portant, entre autres, sur le cadre juridique et le fonctionnement de l'administration publique. L'Académie nationale d'administration publique de Chypre, établi par décision du Conseil des ministres, est chargée de l'organisation de cette formation.

225. En particulier, en ce qui concerne le contexte et l'application du Guide de conduite et d'éthique à l'usage des agents publics, le Service de l'administration et du personnel publics, en coopération avec l'Académie nationale d'administration publique de Chypre et l'Ombudsman pour l'administration publique et les droits de l'homme, organise des séminaires à l'intention de tous les agents publics, auxquels ont participé des agents du Service juridique de la République. Cette formation porte sur l'éthique, la conduite attendue, les conflits d'intérêts, la prévention de la corruption et d'autres questions connexes, couverts par le Guide de conduite et d'éthique à l'usage des agents publics susmentionnés.

226. En outre, les autorités soulignent que tous les membres du Bureau juridique de la République (dont les procureurs), en vue d'être agréés pour exercer la profession d'avocat, ont déjà suivi une année de formation (préparation à l'examen du Barreau) (article 4 de la loi relative à la profession d'avocat). L'un des cours dispensés dans le cadre de cette formation porte sur le code d'éthique à l'usage des avocats (qui est basé sur la loi relative à la profession d'avocat).

227. L'EEG prend note des informations communiquées, qui indiquent que les agents de poursuite, à l'instar de tous les autres agents publics à Chypre, reçoivent une formation. Tout en se félicitant de cette réalité, le GRECO relève qu'il n'existe pas, à leur intention, de formation institutionnalisée sur leur rôle particulier dans la conduite des poursuites et les tâches connexes. Il s'agit là d'une lacune du système. Eu égard au nombre limité d'agents concernés, l'EEG n'estime pas nécessaire qu'une institution soit spécialement créée pour dispenser une telle formation ; toutefois, des programmes de formation initiale et de formation continue devraient être mis en place à l'intention des agents concernés, dans les domaines de l'éthique et de la conduite attendue, de la prévention de la corruption, etc., de préférence en harmonie avec un futur code d'éthique ou de

conduite, tel que recommandé au paragraphe 199. Cela est particulièrement important, dans la perspective d'une plus grande indépendance pour le ministère public et les procureurs dans le futur à Chypre. **Le GRECO recommande que des programmes spécialisés de formation initiale et de formation continue axés sur les besoins des agents du ministère public dans les domaines de l'éthique, de la prévention de la corruption, etc. soient élaborés par le ministère public pour compléter la formation générale dispensée à tous les agents publics à Chypre.**

228. S'agissant des conseils dans le cadre professionnel sur les situations telles que les conflits d'intérêts, l'EEG note avec satisfaction qu'ils sont disponibles en permanence dans le cadre de l'organisation existante, qui est structurée de manière hiérarchisée.

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

229. Au vu des constats exposés dans le présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à Chypre :

*Concernant les parlementaires*

- i) que toutes les formes de rémunération et d'avantages perçus (d'une source publique ou privée) par les députés soient soumises à des règles précises, à une vérification appropriée et à une transparence publique** (paragraphe 46) ;
- ii) que soit adopté à l'usage des députés – et leurs collaborateurs concernés – un code d'éthique ou de conduite, qui devra traiter diverses situations de conflit d'intérêts (par exemple, cadeaux et autres avantages, contacts avec des tiers dont les lobbyistes, activités accessoires, situations dans la période suivant la cessation des fonctions)** (paragraphe 52) ;
- iii) que les mesures de prévention des conflits d'intérêts des députés soient renforcées en ce qui concerne les conflits d'intérêts potentiels et les conflits d'intérêts qui émergent au cours des travaux parlementaires, et que des règles précises soient exprimées par écrit** (paragraphe 57) ;
- iv) que i) des règles cohérentes soient élaborées sur l'acceptation par les députés de cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages y compris un appui spécial fourni pour le travail parlementaire, et ii) des procédures internes d'évaluation et de déclaration des cadeaux, ainsi que de restitution soient élaborées, lorsque ces derniers sont inacceptables** (paragraphe 60) ;
- v) que i) les différentes formes d'influence potentielle des tiers (y compris le lobbying) fassent l'objet d'un examen détaillé ; et ii) des règles soient introduites à l'usage des députés sur les interactions avec les tiers susceptibles de chercher à influencer sur le processus parlementaire** (paragraphe 67) ;
- vi) que le régime de déclaration de patrimoine actuel soit développé, i) en veillant à ce que toutes les formes de patrimoine, de revenu et de passif dépassant un certain plafond soient déclarées à leur juste valeur ; ii) en assurant que les déclarations sont accessibles au public sans tarder après leur dépôt auprès l'organe de surveillance compétent ; et iii) en envisageant d'élargir le champ de la déclaration pour inclure également des informations sur le/la conjoint(e) et les membres de la famille à charge (étant entendu qu'il ne serait pas absolument impératif que ces informations soient accessibles au public)** (paragraphe 76) ;
- vii) que le mécanisme actuel de contrôle des déclarations de patrimoine faites par les députés fasse l'objet d'une évaluation approfondie en vue d'établir un mécanisme indépendant et efficace pour ce contrôle** (paragraphe 95) ;
- viii) que les autorités parlementaires conçoivent une politique d'intégrité aux fins de prévenir les conflits d'intérêts et les risques de failles similaires chez les députés, à travers i) la sensibilisation à un niveau**

**institutionnel, ii) des manuels et une formation régulière et iii) un service spécialisé dispensant des conseils confidentiels sur une base individuelle (paragraphe 98) ;**

*Concernant les juges*

- ix) que la composition du Conseil supérieur de la magistrature fasse l'objet d'un processus de réflexion considérant sa représentation au sein de l'institution judiciaire en tant que moyen de prévenir les situations de conflits d'intérêts potentiels ou perçus comme tels au sein du Conseil (paragraphe 119) ;**
- x) que l'exigence d'intégrité, qui doit être satisfaite pour la nomination des juges, soit fondée sur des critères précis et objectifs devant donner lieu à un contrôle préalablement à une nomination/promotion, et que ces critères soient rendus publics (paragraphe 128) ;**
- xi) qu'un code d'éthique ou de conduite soit élaboré sur la base d'une large implication de différents membres de l'institution judiciaire, en vue d'établir des normes généralement acceptées et spécialement adaptées aux fonctions judiciaires, qui offrent des directives sur les conflits d'intérêts et d'autres questions ayant trait à l'intégrité (notamment les cadeaux, les activités annexes, la récusation, les contacts avec les tiers, le traitement des informations confidentielles) (paragraphe 144) ;**
- xii) qu'une formation spécifique à l'éthique, aux conflits d'intérêts et à la prévention de la corruption dans la profession judiciaire soit mise en place à l'intention des juges dans le cadre du programme de formation initiale des juges nouvellement nommés et de formation continue à intervalles réguliers des juges, sur la base des dispositions et pratiques actuelles ainsi que des lignes directrices éthiques à venir et des normes européennes (paragraphe 166) ;**

*Concernant les procureurs*

- xiii) que la réforme envisagée en ce qui concerne le Bureau juridique de la République comprenne les moyens de renforcer l'indépendance des fonctions de poursuite et la capacité des officiers de justice et procureurs pris individuellement à s'acquitter de leurs tâches de manière plus autonome, avec les garanties requises par la prééminence du droit (paragraphe 176) ;**
- xiv) que i) des critères soient introduits pour la répartition des affaires pénales entre les agents de poursuite; et ii) les décisions et instructions telles que celles portant sur la réattribution d'une affaire au sein du Bureau juridique de la République ou sur l'abandon d'une affaire pénale soient motivées par écrit (paragraphe 193) ;**
- xv) que i) soit établi, pour les fonctions spécifiques des agents de poursuite, un code d'éthique qui offre, en tant que de besoin, des directives adéquates sur les conflits d'intérêts et les autres questions ayant trait à l'intégrité (cadeaux, récusation, contacts avec les tiers, traitement des informations confidentielles), et ii) ce code d'éthique soit accessible au public (paragraphe 197) ;**

**xvi) que des programmes spécialisés de formation initiale et de formation continue axés sur les besoins des agents du ministère public dans les domaines de l'éthique, de la prévention de la corruption, etc. soient élaborés par le ministère public pour compléter la formation générale dispensée à tous les agents publics à Chypre** (paragraphe 227).

230. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités chypriotes à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 janvier 2018. Ces mesures seront évaluées par le GRECO par le biais de sa procédure de conformité spécifique.

231. Le GRECO invite les autorités chypriotes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

---