



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**DIRECTION GENERALE I – AFFAIRES JURIDIQUES
SERVICE DES PROBLEMES CRIMINELS**

Strasbourg, 12 décembre 2003

Public
Greco RC-I (2003) 13F

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur Chypre

Adopté par le GRECO
lors de sa 16^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 8-12 décembre 2003)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le rapport du Premier Cycle d'Évaluation sur Chypre lors de sa 7^{ème} Réunion Plénière (17-20 décembre 2001). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2001) 6F) a été rendu public par le GRECO, suite à l'autorisation des autorités chypriotes, le 11 février 2002.
2. En vertu de l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de Chypre ont soumis le 2 juillet 2003 leur rapport de suivi (rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.
3. Lors de sa 13^{ème} Réunion Plénière (24-28 mars 2003), le GRECO a désigné Malte et la Pologne pour nommer des rapporteurs pour la procédure de conformité, en vertu de l'article 31.1 du Règlement Intérieur. M. Anton Bartolo, au nom de Malte, et M. Jacek Garstka, au nom de la Pologne, ont été les rapporteurs nommés. Ceux-ci ont été assistés par le Secrétariat du GRECO lors de la rédaction du Rapport de Conformité (rapport RC).
4. Le rapport RC a été adopté par le GRECO, après examen et débat conformément à l'article 31.7 du Règlement Intérieur, au cours de sa 16^{ème} Réunion Plénière (8-12 décembre 2003).
5. Conformément à l'article 15 para. 6 du Statut du GRECO et de l'article 30.2 du Règlement Intérieur, l'objectif du rapport RC est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités de Chypre et, chaque fois que possible, leur efficacité pour se conformer aux recommandations contenues dans le rapport d'évaluation.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que le GRECO a adressé 10 recommandations à Chypre dans son rapport d'évaluation. La conformité avec ces recommandations est traitée ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé la création de l'organe consultatif spécialisé dans les politiques de lutte contre la corruption, actuellement en cours d'étude par les autorités chypriotes ; la composition de cet organe devrait assurer une représentation étendue ; son mandat devrait lui permettre de contribuer à la coordination des politiques, d'élaborer des propositions de réforme législative, de formuler des suggestions en vue de l'élimination des conditions permettant ou favorisant les pratiques de corruption et d'identifier les domaines qui méritent une attention prioritaire ; les activités visant à promouvoir la lutte contre la corruption auprès du public pourraient également être confiées à cette autorité.*
8. Les autorités chypriotes ont indiqué qu'à la suite de consultations avec les entités publiques et le secteur privé le Bureau Législatif de la République (Bureau du Procureur Général), a soumis une proposition au Conseil des Ministres qui est habilité par la Constitution à mettre en place un organe spécialisé de coordination anti-corruption, tel que cela est prévu et conformément avec la recommandation ci-dessous. Le Conseil des Ministres a approuvé la création de cet organe le 23.04.2003 ; celui-ci implique :
 - le Procureur Général adjoint et le Conseiller de la République, qui représentent Chypre au GRECO
 - le Ministère de la Justice et de l'Ordre Public

- la Police
 - l'Auditeur Général
 - le Président de la Commission parlementaire des affaires juridiques
 - le Président de la Commission parlementaire des Institutions et valeurs fondamentales
 - le Président du Barreau chypriote
 - le Président de l'Institut des comptables publics certifiés
9. Les tâches de cet organe, qui sera présidé par le Procureur Général adjoint, consisteront à examiner les mesures existantes contre la corruption et suggérer l'adoption de mesures additionnelles si nécessaire et au vu des normes et initiatives internationales et après examen de la situation du moment à Chypre. Il aura également la responsabilité de sensibiliser l'opinion aux dangers et risques liés à la corruption et de promouvoir la coopération entre les pouvoirs publics et le secteur privé dans la lutte contre ce phénomène.
10. Le GRECO a par ailleurs été informé qu'après le 23 avril 2003, diverses réunions bilatérales ont été tenues avec chacune des autorités représentées au sein du nouvel organe, ainsi qu'avec des représentants des avocats et des comptables, ce afin de les informer des mesures dans le domaine, le rôle du GRECO, le rôle spécifique de ces professions etc.¹
11. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que cette recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO avait recommandé la mise en place d'un mécanisme de déclaration des capitaux et intérêts des hauts fonctionnaires, y compris les membres du Parlement, le Président de la République, le Procureur Général et les ministres.*
13. Les autorités de Chypre indiquent que le projet de loi en cours d'examen au moment de l'adoption du rapport d'évaluation a finalement été voté. Toutefois, pour des raisons d'incompatibilité avec la Constitution (violation de dispositions sur le droit à la vie privée), la loi n'est jamais entrée en vigueur. En conséquence, un nouveau projet qui répondrait à la recommandation est en cours d'examen devant le Parlement (au stade final). Il devrait être adopté avant la fin 2003.
14. Les autorités de Chypre soulignent également qu'en dépit du vide législatif actuel en matière de déclaration de patrimoine, le nouveau Gouvernement issu des élections de février dernier, ainsi que le Président lui-même, ont demandé aux membres du Conseil des Ministres de préparer et de soumettre des déclarations de leurs revenus et participations dans des sociétés, ainsi que sur leur patrimoine. Sur la base de cette décision, le Président de la République, les Ministres et le Porte-parole du Gouvernement ont effectué de telles déclarations, qui ont été publiées dans les journaux et porté à la connaissance du public, de ce fait. C'est la première fois à Chypre qu'une telle mesure a été prise.
15. Le GRECO salue la décision du nouveau Gouvernement et du Président en ce qui concerne la publication spontanée de leur patrimoine à l'occasion des dernières élections. Il exprime le

¹ Le nouvel organe a tenu sa première réunion formelle en septembre 2003; il a discuté du rapport d'évaluation du GRECO et de la mise en œuvre des recommandations, et décidé qu'il soumettrait un rapport annuel sur ses activités au Conseil des Ministres.

souhait que cette décision, même si elle reste un cas isolé, facilitera l'adoption d'une loi dans un domaine qui semble suffisamment sensible pour avoir déclenché un contrôle de constitutionnalité, ainsi que la fin, du précédent projet de loi. Le GRECO exprime le souhait qu'une solution pourra être trouvée pour mettre en harmonie les considérations constitutionnelles et le besoin de transparence des revenus des hauts agents publics de l'Etat dans leur ensemble et pas seulement le Gouvernement et le Président. Pour l'heure, la nouvelle législation en est au stade de l'examen parlementaire et, dans une certaine mesure, le résultat final reste incertain au vu de l'expérience de Chypre avec la précédente loi. L'adoption de la loi est attendue avant la fin 2003.

16. Le GRECO conclut que la recommandation a été partiellement mise en œuvre. Il invite le Gouvernement à communiquer des informations quant à l'adoption finale et la mise en œuvre du projet actuel, ainsi que son champ d'application.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO avait recommandé que les autorités de Chypre devraient réfléchir à la possibilité de mettre en place une approche plus cohérente des modalités d'approbation du budget des diverses autorités chargées de la lutte contre les pratiques de corruption.*
18. Les autorités de Chypre indiquent que des discussions et consultations sur le sujet ont eu lieu avec le Ministère de la Justice. La position du Ministère est que la situation et les procédures d'approbation du budget n'ont jamais suscité de problèmes ou des risques, et que celles-ci sont en conformité avec les dispositions pertinentes de la Constitution (Art. 167 et 168 en particulier). Chypre rappelle également que les propositions et estimations, incluses dans le projet de budget préparé par le Ministère des Finances, sont basées sur des données communiquées par les divers Ministères, services et organes indépendants ; c'est à eux d'évaluer leurs propres besoins et de soumettre les propositions nécessaires pour le budget. Le projet est ensuite soumis pour approbation par le Ministère des Finances au Conseil des Ministres, puis au Parlement pour l'adoption de la loi de budget.
19. Le GRECO constate que le sujet de la recommandation a été examiné ; celui-ci visait à faire en sorte que les institutions concernées par la lutte contre la corruption soient perçues comme suffisamment indépendantes en ce qui concerne leur financement. Chypre rappelle que les propositions budgétaires initiales émanent des diverses institutions, et comme cela était indiqué dans le rapport d'évaluation, « rien, en l'état actuel des choses, n'indique que les différences de protection formelle reconnues aux divers organes aient en pratique des effets négatifs sur l'indépendance des autorités responsables de la lutte contre la corruption à Chypre. »
20. Le GRECO conclut que cette recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

21. *Le GRECO avait recommandé que la législation devrait être amendée de façon à imposer clairement aux fonctionnaires l'obligation d'informer les autorités de tout soupçon relatif à des infractions de corruption.*
22. Les autorités de Chypre indiquent qu'une loi amendant la Loi sur la fonction publique a été adoptée le 4 décembre 2003. Ce texte énumère les devoirs et responsabilités des fonctionnaires et prévoit que ces derniers ont désormais l'obligation – clairement précisée – de signaler à leurs

supérieurs les informations ou les soupçons selon lesquels un autre fonctionnaire est impliqué dans des actes de corruption dans l'exercice de ses fonctions. Les signalements doivent être effectués par écrit en donnant les détails de l'affaire ou du soupçon.

23. Le GRECO accueille favorablement l'introduction à Chypre du devoir de signalement, une mesure déjà en place dans de nombreux autres pays.
24. Le GRECO conclut que la recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

25. *Le GRECO avait recommandé que les forces de police devraient mettre en place des systèmes d'évaluation annuelle de la menace posée par la criminalité organisée en tant qu'utilisateur privilégié des pratiques de corruption.*
26. Les autorités de Chypre rapportent qu'elles sont conscientes que le crime organisé est une menace pour la société contemporaine et un défi pour l'ordre mondial, tant socialement qu'économiquement. Preuves et statistiques à l'appui, la criminalité reste à des niveaux faibles et le crime organisé n'existe pas à grande échelle à Chypre. Par ailleurs, l'impact économique et social du crime organisé est moins important que celui rencontré par d'autres pays. En fait, lors des dix dernières années, seul un petit nombre de meurtres ont été liés au crime organisé. Les autorités chypriotes soulignent également qu'il n'y a pas eu de tels homicides en 2002 et que l'on peut en déduire que le crime organisé n'a pas atteint un niveau alarmant à Chypre. Elles indiquent enfin que les activités des deux petits groupes criminels organisés opérant à Chypre sont limitées au territoire du pays et qu'il n'existe pas de lien ou formes de coopération avec d'autres groupes organisés établis à l'étranger.
27. Toutefois, la Police de Chypre produit des analyses et rapports d'évaluation annuels sur l'impact général du crime organisé pour la société. En ce qui concerne la menace du crime organisé en tant qu'utilisateur privilégié de la corruption, la Police de Chypre a développé diverses méthodologies, y compris des analyses et des recherches, destinées à identifier les tendances ou fluctuations spécifiques dans l'enregistrement des infractions. Depuis 2002, un questionnaire spécifique a été développé, qui permet d'enregistrer les délits liés à la corruption. Il appartient aux enquêteurs de remplir ce questionnaire et de le soumettre au QG des Départements d'Enquête Pénale, d'où il va ensuite à l'Unité d'Analyse Criminelle, pour traitement. Les données sont complétées et analysées, et les résultats fournissent un retour d'information aux autorités en ce qui concerne l'étendue et les tendances de ces infractions. A ce jour, tous les cas enregistrés concernent des infractions nationales et il n'a pas été mis en évidence des liens avec le crime organisé.
28. Le GRECO prend note des informations fournies, qui indiquent que l'activité des groupes criminels organisés fait l'objet d'attention de la part des autorités chypriotes, et la police en particulier. Celle-ci a développé de nouvelles méthodologies qui prennent en compte la dimension de la corruption dans le mode opératoire du crime organisé.
29. Le GRECO conclut que cette recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

30. *Le GRECO avait recommandé qu'un effort particulier de sensibilisation devrait être mené au sujet du lien entre le blanchiment de capitaux et la corruption et [que] des notes d'orientation devraient être élaborées afin de faciliter l'identification des transactions douteuses par les experts-comptables et les avocats.*
31. Les autorités de Chypre indiquent que les délits de corruption constituent des infractions principales aux fins de l'application de la législation anti-blanchiment. Dans le cadre de la formation dispensée à toutes les autorités et institutions, ainsi que les professionnels impliqués dans la lutte contre le blanchiment, le lien entre le blanchiment et la corruption est toujours discuté. Une attention particulière est accordée aux personnels de police, en particulier ceux impliqués dans les enquêtes de corruption et autres formes graves d'infractions financières, et divers séminaires sont organisés à leur intention. Il en va de même pour les professions juridiques et experts comptables et des exemples concrets ont été donnés à ces derniers quant à leur rôle dans l'identification et le signalement de la corruption dans le cours des activités commerciales qui les impliquent. Enfin, des interviews (publiées dans les journaux) ont été données sur ces sujets par les autorités et des discussions publiques ont eu lieu au niveau des commissions parlementaires concernées.
32. Pour ce qui est des notes d'orientation pour la reconnaissance des transactions suspectes par les comptables et avocats :
 - le Conseil des Ministres a désigné le Conseil de l'ordre des avocats et le Conseil de l'Institut des comptables publics certifié comme autorités de supervision pour les avocats et les comptables, respectivement ;
 - des notes d'orientation ont été préparées et vont être distribuées auprès de ces professionnels après le vote de la loi amendant la législation anti-blanchiment (actuellement devant le parlement) afin de satisfaire pleinement aux exigences de la deuxième Directive communautaire (2001/97/EC). Le texte énumère entre autres les obligations et responsabilités des professions du droit et des comptables aux fins du dispositif préventif anti-blanchiment.
33. Le GRECO prend note des informations fournies et accueille favorablement les dispositions adoptées en faveur de l'implication des avocats et experts comptables dans le mécanisme de prévention du blanchiment des capitaux (implication facilitée par la préparation de notes d'orientation qui les sensibiliseront à leurs nouvelles obligations). Le GRECO a également été informé que les amendements à la législation anti-blanchiment ont été adoptés le 25.07.2003, peu de temps après le délai pour la soumission du rapport RS de suivi.
34. Le GRECO conclut que cette recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

35. *Le GRECO avait recommandé que les autorités de Chypre devraient envisager la création de liens adéquats entre les différents systèmes de collecte de données des autorités mentionnées plus haut à la condition, bien entendu, que le partage d'information soit autorisé par la loi et limité à certains cas définis où les effets négatifs découlant de l'intrusion dans la vie privée sont contrebalancés par la gravité des considérations relatives au risque de corruption.*

36. Les autorités de Chypre indiquent que cette question a d'ores et déjà été discutée entre les forces de l'ordre et particulièrement entre le Bureau de prévention du blanchiment de capitaux (MOKAS) et la Police chypriote. Il fut convenu que dès lors que divers services de police seront connectés au réseau central d'information du gouvernement, les diverses relations entre différents départements devront se faire par le biais de ce réseau. Ces départements seront reliés entre eux à la suite d'un accord sur le niveau d'échange des informations. Il convient de noter que les dispositions de la Loi sur la protection des données, actuellement en vigueur, seront prises en compte dans ce contexte. Les autorités ont confirmé qu'en dépit du fait que la taille du pays et le niveau de centralisation permettent d'ores et déjà des flux d'informations, les attentes en la matière n'avaient pas encore été satisfaites.
37. Le GRECO prend note des efforts accomplis par Chypre pour faciliter l'échange d'informations entre diverses autorités répressives, en particulier MOKAS et la Police, au travers d'un réseau centralisé du gouvernement et l'interconnexion de ces services. Ceci améliorera les capacités d'analyse du Bureau en ce qui concerne son travail. D'un autre côté, le rapport d'évaluation avait également mis en exergue le besoin pour la police d'accéder à des informations/données des services des Douanes et du fisc (la recommandation s'applique à ces autorités en particulier) afin de faciliter le travail des unités de police en charge des affaires de corruption ; la prise en compte de cet aspect dans le cadre des projets actuels reste incertain.
38. Le GRECO conclut que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre ; il invite Chypre à faire rapport sur les mesures prises pour faciliter l'accès des autorités répressives aux informations fiscales.

Recommandation viii.

39. *Le GRECO avait recommandé que les restrictions concernant l'utilisation des moyens de surveillance électroniques (mesure de la fréquence des communications, interception de communications téléphoniques et autres intrusions dans la vie privée) devraient être assouplies dans une mesure conforme à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.*
40. Les autorités de Chypre rappellent qu'en vertu de la législation actuelle (Loi No. 92 (I)/1996), de telles mesures ne peuvent être autorisées par les tribunaux, à la demande du Procureur Général, qu'à l'encontre de personnes en état d'arrestation ou en détention. Les écoutes téléphoniques ne sont pas permises en dehors de ces cas, et cela irait à l'encontre des dispositions de l'article 17 de la Constitution, qui protège le secret de la correspondance et toute autre forme de communication. Il convient de souligner que l'article 17 de la Constitution permet des ingérences non seulement à l'encontre de personnes condamnées ou en état d'arrestation, mais également à l'encontre de la correspondance et des communications commerciales dans le cadre des procédures de faillites.
41. En juin 2003, le Conseil des Ministres a décidé de prendre les mesures nécessaires afin d'amender l'article 17 de la Constitution, aux fins de conformité avec les articles pertinents de la Convention européenne des droits de l'homme. L'amendement constitutionnel permettra de modifier la législation dans ce domaine.
42. Les autorités de Chypre ont également souligné que cet amendement sera soumis au Parlement en même temps que d'autres propositions d'amendements constitutionnels nécessaires pour transposer dans l'ordre juridique interne de Chypre certains instruments ou dispositions de l'"acquis communautaire" de l'UE.

43. Le GRECO prend note des divers projets d'amendement (y compris de la Constitution), qui pourraient permettre la mise en œuvre des moyens d'enquête suggérés dans la recommandation. Il accueille favorablement ces projets, qui, pour l'instant, sont à un stade précoce. Le GRECO relève que Chypre aura besoin d'un certain temps pour incorporer les changements dans le cadre de la révision plus générale qui implique des considérations liées à l'UE.
44. Le GRECO conclut que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre et il invite Chypre à faire rapport sur les développements en cours concernant la mise en œuvre de cette recommandation.

Recommandation ix.

45. *Le GRECO avait recommandé que le système de plaintes à l'encontre de membres des forces de police devrait être mis à l'épreuve afin de déterminer s'il permet de répondre de manière appropriée au dépôt de plaintes dignes de foi contre les pratiques de corruption, et les autorités devraient réfléchir à la possibilité de créer, à l'intérieur de la police, un service spécialisé pour le dépôt des plaintes qui serait entouré de toutes les garanties d'indépendance nécessaires.*
46. Les autorités de Chypre rappellent qu'à l'heure actuelle, les plaintes à l'encontre de la Police font l'objet d'enquêtes sur la base des dispositions de la Loi sur la Police - article 285, les règlements de la Police, le Code pénal – article 154, et la Loi sur les armes à feu 39/74. Toutefois, la Police chypriote a mis en place de nouvelles procédures d'enquête des plaintes contre des membres des forces de l'ordre et des dispositions réglementaires ont été préparées aux fins de la mise en place du Service des Affaires Internes de la Police. La fonction de celui-ci consistera à maintenir l'intégrité, l'objectivité et le professionnalisme de la Police, par le biais d'enquêtes impartiales suite à des allégations d'infractions et mauvaise conduite de la part de la Police ; il devra rapidement identifier et sanctionner de tels agissements dans les rangs de la Police.
47. Ce service de police spécial et indépendant répondra directement au Chef de la Police. Il sera dirigé par un officier de haut rang nommé par le Ministre de la justice et de l'ordre public sur proposition du Chef de la Police. La garantie de l'indépendance et l'impartialité de ce nouvel organe relèvera d'un Conseil de Supervision (comprenant le Ministre de la Justice et de l'ordre public, le Procureur Général de la République et le Chef de la Police).
48. Le GRECO prend note avec satisfaction de cette amélioration significative et des mesures pour assurer l'indépendance et l'impartialité du Service des Affaires Internes de la Police, appelé à devenir opérationnel dans un proche avenir (très probablement début 2004, une fois que les dispositions réglementaires auront été adoptées).
49. Le GRECO conclut que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre et il invite les autorités de Chypre à faire rapport sur la mise en œuvre et si possible le fonctionnement du nouveau Service des affaires Internes de la Police.

Recommandation x.

50. *Le GRECO avait recommandé que le mandat de la Cour des comptes devrait être élargi de façon à couvrir un plus grand nombre de catégories d'usagers des fonds publics, y compris les partis politiques.*

51. Les autorités de Chypre indiquent que la compétence de la Cour des Comptes a été étendue avec la Loi N° 113(I)/2002 sur la "Fourniture de preuves et informations à la Cour des Comptes".
52. La Loi est entrée en vigueur le 12.07.2002 et son article 6 dispose que l'institution a l'autorité pour demander de toute personne physique ou morale bénéficiant de subventions, garanties d'emprunt ou prêts octroyés à partir du Fonds consolidé ou tout autre fonds public, de lui fournir toute preuve ou information nécessaire permettant de justifier la façon dont les fonds, l'emprunt ou la garantie ont été utilisés.
53. Le GRECO prend note de cette autre avancée significative et plutôt radicale, entrée en vigueur l'année passée. Il accueille favorablement tout particulièrement le fait que le champ de compétence de la Cour des Comptes ait été étendu de manière à couvrir toute catégorie possible d'utilisateur de fonds public, et le fait que l'institution a un large accès aux informations.
54. Le GRECO conclut que cette recommandation a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

55. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations i., iii., iv., v., vi. et x. ont été mises en œuvre de manière satisfaisante.
56. Les recommandations ii., vii., viii. et ix. ont été partiellement mises en œuvre.
57. Le GRECO invite le Chef de la délégation chypriote à fournir des informations complémentaires sur les progrès dans la mise en œuvre des recommandations ii., vii., viii. et ix. d'ici le 30 juin 2005.