



Strasbourg, 11 juin 2010

Public
Greco RC-II (2008) 1F
Addendum

Deuxième Cycle d'Évaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur Chypre

Adopté par le GRECO
lors de sa 47^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 7-11 juin 2010)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle sur Chypre lors de sa 27^e Réunion Plénière (10 mars 2006). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2005) 3F), qui contient 10 recommandations adressées à Chypre, a été rendu public le 19 juillet 2006.
2. Les autorités chypriotes ont soumis, le 14 novembre 2007, le Rapport de Situation exigé dans le cadre de la procédure de conformité du GRECO. Sur la base de ce rapport et à l'issue d'un débat plénier, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle (Rapport RC) sur Chypre lors sa 37^e Réunion Plénière (4 avril 2008). Ce dernier a été rendu public le 23 avril 2008. Le Rapport de Conformité (Greco RC-II (2008) 1F) a conclu que les recommandations i, iv et vii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations ix et x avaient été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations ii et vi avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii, v et viii n'avaient pas été mises en œuvre ; le GRECO a demandé des informations complémentaires sur la mise en œuvre de ces recommandations. Ces informations lui ont été soumises le 27 octobre 2009 et le 12 mai 2010.
3. Conformément à l'article 31, paragraphe 9.1 du Règlement Intérieur du GRECO, le présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle a pour objectif d'évaluer la mise en œuvre des recommandations ii, iii, v, vi et viii, à la lumière des informations complémentaires mentionnées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation ii.

4. *Le GRECO a recommandé que l'Organe de coordination anti-corruption s'occupe davantage des questions de corruption au sein de l'administration publique, et que lui soit conféré le pouvoir de formuler des propositions pour l'élaboration d'une stratégie anti-corruption consolidée pour l'administration publique.*
5. Le GRECO rappelle que, si le premier volet de cette recommandation a été mis en œuvre, étant donné que la composition de l'Organe de coordination anti-corruption avait été élargie de façon à inclure des représentants de l'administration publique, le deuxième volet de la recommandation (conférer à l'Organe de coordination le pouvoir de proposer des stratégies anti-corruption pour l'administration publique) n'avait pas été traité au moment de l'adoption du Rapport de Conformité.
6. Les autorités chypriotes indiquent maintenant qu'au-delà de son rôle consultatif, l'Organe de coordination anti-corruption a le pouvoir d'élaborer et/ou de faire évoluer une stratégie anti-corruption consolidée pour l'administration publique. Le Conseil des Ministres, lors d'une réunion le 14 janvier 2004 portant sur la structure, le travail et les missions de l'Organe de coordination anti-corruption, a décidé que ledit organe devrait se réunir tous les deux mois et que ses principales missions consisteraient à examiner en permanence les mesures législatives et autres concernant la lutte contre la corruption et la présentation de propositions visant à faire adopter de nouvelles initiatives et mesures de type législatif et/ou autre axées sur la lutte contre la corruption, le cas échéant. D'après les autorités, c'est dans ce contexte que l'Organe de coordination s'emploie à mettre au point sa stratégie anti-corruption dans tous les domaines, y compris celui de l'administration publique. En outre, le nouveau projet de Code de déontologie sur la passation de marchés publics préparé par le Trésor public a, dans une large mesure, été

examiné au cours des réunions de l'Organe de coordination, en conséquence de ses attributions, et plusieurs de ses propositions ont été prises en compte lors de la préparation du texte.

7. Les autorités déclarent aussi que suite aux conclusions du GRECO dans le Rapport de Conformité, le mandat de l'Organe de coordination a été revu, ce après quoi il a été conclu que le mandat actuel – en vertu de la Décision du Conseil des Ministres du 14 janvier 2004 – établit pour l'Organe de coordination un éventail de pouvoirs et autres attributions large mais précis, et suffisant pour qu'il formule des propositions de stratégie anti-corruption consolidée dans tous les domaines de l'administration publique.
8. Le GRECO pense que cette recommandation devrait être comprise à la lumière de l'appel à formuler une stratégie anti-corruption lancé dans le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle du GRECO, puis réitéré dans le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle (paragraphe 80) concernant l'administration publique – thème central de ce deuxième rapport. Dans ce contexte, il avait été conclu que l'Organe de coordination anti-corruption serait l'organe approprié pour un tel travail, à condition d'être davantage axé sur l'administration publique, ce qui n'était pas le cas au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation. En faisant entrer des représentants de l'administration publique au sein de l'Organe de coordination, les autorités avaient répondu à une préoccupation exprimée dans la recommandation actuelle. Eu égard à cela et aux informations complémentaires fournies par les autorités pour le présent rapport, le GRECO accepte qu'on puisse considérer que le mandat plutôt large de l'Organe de coordination couvre également l'administration publique. L'implication de l'Organe dans l'élaboration des normes de déontologie pour la passation des marchés publics n'en est pas la preuve la moins importante. Le GRECO tient à souligner que l'élaboration d'une stratégie anti-corruption globale pour l'administration publique pourrait bien être une mission possible de cet organe à l'avenir.
9. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iii.

10. *Le GRECO a recommandé de légiférer en matière d'accès aux informations détenues par les autorités publiques, prendre les mesures subséquentes nécessaires à l'information du public concernant son droit à l'accès aux informations et accroître la transparence dans l'administration publique (y compris les techniques de gouvernance électronique).*
11. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de Conformité, il a été conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, les autorités ayant fait état de l'absence de dispositions législatives réglementant l'ensemble du domaine de l'accès aux informations publiques et complétant les dispositions de base de la Constitution sur ce point. Les autorités avaient également fait savoir à l'époque que la situation décrite dans le Rapport d'Évaluation n'avait pas évolué et que la question d'une éventuelle loi dans le domaine serait examinée à la lumière de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205), qui n'avait pas été adoptée par le Conseil de l'Europe à l'époque.
12. Les autorités chypriotes soulignent à nouveau – comme elles l'ont déjà fait dans les Rapports d'Évaluation et de Conformité – que toute personne peut avoir accès aux informations publiques non confidentielles et que la Constitution (articles 19 et 29) prévoit la possibilité d'adresser une demande d'information directement aux autorités compétentes, celles-ci ayant alors l'obligation d'accéder à cette demande dans un délai de 30 jours. En outre, les autorités mentionnent les lois ci-après, qui visent à protéger le droit d'accès aux informations détenues par les institutions

publiques : la Loi de 2004 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement (L. 119(I)/2004), qui a été élaborée sur la base de la Directive 2003/4/CE de l'Union européenne afin d'établir, entre autres, une obligation pour les pouvoirs publics de mettre à disposition les informations relatives à l'environnement ; la Loi de 2006 relative à la réutilisation des informations du secteur public (L. 132(I)/2006), qui est fondée sur la Directive 2003/98/CE et fixe les règles de réutilisation des informations détenues par les organismes du secteur public ; et la Loi de 1991 relative aux archives de l'État (L. 208/91), qui régit l'accès du public aux données détenues par l'administration des archives et tous les organes produisant des documents publics. En plus, les autorités font mention de la législation sur l'emploi et l'évaluation des agents dans le secteur public, les radiocommunications et la passation des marchés publics, qui vise, entre autres, la transparence.

13. Les autorités font également savoir que quasiment tous les organes et services étatiques ont mis au point des dispositions qui leur sont propres dans le but de renforcer le droit du public d'accéder aux informations détenues par les pouvoirs publics. Par exemple, tous les dossiers non confidentiels détenus par l'administration de l'archéologie et la Poste peuvent être consultés par quiconque soumet une demande d'autorisation pertinente au responsable de l'administration en question. Cela vaut pour le Ministère de l'éducation également. Les autorités chypriotes indiquent que la quasi-totalité des organes étatiques ont pris des mesures pour informer le public sur son droit d'accès à l'information. Le Ministère de l'agriculture possède son propre site Internet et a publié une brochure intitulée « La charte des droits du citoyen ». Le Ministère de l'intérieur informe le public sur son droit d'accès à l'information à travers son propre site Internet. Le Ministère de la santé a fait paraître en 2008 une brochure sur les droits du citoyen, axée sur les soins médicaux, ainsi qu'une brochure sur les droits des patients. Ces institutions publient également des informations sur leur site Internet respectif. Le Registre des sociétés et d'autres organismes ont des pratiques similaires.
14. Les autorités chypriotes font aussi état d'une série de textes de loi ayant une incidence sur le développement de la gouvernance électronique à Chypre : la Loi de 2004 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, en particulier au commerce électronique et aux questions y afférentes, la Loi de 2004 portant réglementation des communications électroniques et des services postaux, la Loi de 2004 définissant le cadre juridique des signatures électroniques et les questions y afférentes et, enfin, la Loi de 2006 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, fournitures et services et aux questions y afférentes, qui sont toutes fondées sur différentes directives UE ou CE. Les autorités précisent qu'un schéma de la gouvernance électronique à Chypre figure sur une fiche d'information relative à la gouvernance électronique (intitulée « Gouvernance électronique à Chypre »), qui présente notamment des informations sur la législation pertinente et les services en ligne à l'intention des citoyens et des entités morales (dont les entreprises). A propos de la gouvernance électronique à l'usage des citoyens, des services sont disponibles dans différents domaines : impôts et déclarations, recherche d'emploi, sécurité sociale, documents personnels, immatriculation de véhicule, permis de construire, etc.
15. Le GRECO prend note des nombreuses informations fournies, qui montrent clairement que Chypre a mis en place un large éventail de lois et règlements pour assurer une transparence générale dans différents secteurs de l'administration publique. Le GRECO n'est pas en mesure d'apprécier et d'évaluer tous les textes cités ; toutefois, il relève qu'ils existaient tous à l'époque de l'adoption du Rapport d'Évaluation et que la situation n'a pas évolué depuis lors. Il ressort des informations fournies par les autorités que la gouvernance électronique à Chypre est plutôt développée dans certains domaines de l'administration publique. Le GRECO note aussi

l'affirmation des autorités selon laquelle une demande spécifique d'accès aux informations publiques doit être soumise directement à toute institution étatique en vertu de la Constitution (articles 19 et 29). Les autorités avaient déjà exprimé la même vue au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation, et le GRECO avait alors critiqué l'absence de règlements plus détaillés complétant les règles très générales de la Constitution sur ce point. La loi recommandée par le GRECO s'appliquerait à toutes les institutions publiques et fournirait des indications détaillées à l'intention du public en général, de ceux qui sollicitent des informations et des représentants des institutions publiques décidant de communiquer ou pas les informations sollicitées. Une telle législation n'existe pas encore à Chypre et la déclaration des autorités selon laquelle « quasiment tous les organes et services étatiques ont mis au point des dispositions qui leur sont propres dans le but de renforcer le droit du public d'accéder aux informations détenues par les pouvoirs publics » rend encore plus évidente la nécessité de normes communes, fondées sur les principes de la Constitution, qui s'appliqueraient de façon identique à toutes les institutions publiques. Le GRECO rappelle à ce propos que les autorités avaient mentionné dans le Rapport de Conformité que tout instrument futur de ce type serait élaboré à la lumière de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205). (Le GRECO note que la Convention a été ouverte à la signature et ratification le 18 juin 2009 et que Chypre ne l'a pas encore signée.)

16. Cependant, le GRECO estime que les nouvelles informations fournies par les autorités selon lesquelles des lois sont en vigueur depuis longtemps et que des mesures concernant l'accès à l'information (y compris la gouvernance électronique) ont été prises, font preuve d'une sensible amélioration de la situation qui avait été présentée dans le rapport d'évaluation.
17. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

18. *Le GRECO a recommandé de dispenser régulièrement des formations à l'ensemble du personnel (permanent et temporaire) en matière de déontologie du service public.*
19. Le GRECO rappelle qu'à l'époque de l'adoption du Rapport de Conformité, les autorités n'offraient des séminaires de formation qu'au personnel nouvellement recruté et qu'il était nécessaire de compléter les dispositions relatives à la déontologie de la Loi sur le service public par un Code de déontologie, sur la base duquel les nouvelles mesures de formation seraient mises en place dans le futur. La recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre.
20. Les autorités chypriotes font maintenant savoir que les séminaires de formation sur les dispositions en vigueur de la Loi sur le service public relatives à la déontologie de la fonction publique ainsi que sur les devoirs et obligations des fonctionnaires se tiennent à l'École d'administration publique. Cette formation est essentiellement axée sur des cours d'introduction à l'intention des fonctionnaires nouvellement recrutés ; cependant, des mesures de formation sont également envisagées pour le personnel temporaire. Une formation complémentaire sur la déontologie ouverte à l'ensemble des fonctionnaires sera mise en place après l'adoption du Code de déontologie, prévue d'ici la fin de 2010. Les autorités ajoutent que tous les fonctionnaires employés par les centres de service aux citoyens (« CSC ») qui ont été établis à Chypre en 2006 doivent suivre une formation conformément au Code de déontologie des CSC. Cette formation est centrée sur un large éventail de questions et d'activités ayant trait au rôle du secteur public et à l'offre de services au public en général. Les autorités indiquent en plus qu'un code de déontologie à l'usage des agents publics traitant la passation des marchés publics a été adopté

le 13 mai 2010. Ce texte énonce les lignes directrices et principes (y compris la transparence et le niveau de professionnalisme élevé) qui s'appliquent à toutes les personnes impliquées dans les procédures et la passation des marchés publics à Chypre.

21. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite de la mise en place d'une formation axée sur les cours d'introduction pour les fonctionnaires, et de l'extension prévue de cette formation aux agents temporaires. Par ailleurs, le GRECO observe qu'un Code de déontologie à caractère général est en préparation, qu'un code de déontologie pour la passation des marchés publics a été adopté et que la formation s'appuiera sur ces instruments. Cependant, le GRECO relève que le personnel temporaire (qui, selon le Rapport d'Évaluation, représentait pas moins de 30 % des effectifs totaux) ne bénéficie pas encore des mesures de formation, et il apparaît que la formation en cours d'emploi n'a pas encore été mise en place sur une base régulière.
22. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

23. *Le GRECO a recommandé de renoncer à l'exigence de signalement initial par écrit en cas de soupçons de corruption au sein de l'administration publique.*
24. Le GRECO rappelle qu'en vertu de la Loi sur le service public (L. 1/1990), les fonctionnaires sont tenus de signaler à leurs supérieurs hiérarchiques les soupçons de corruption dans le service public. L'obligation de fournir de tels renseignements par écrit a été critiquée dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 90) et a conduit à l'adoption de la recommandation vi. D'autre part, le GRECO rappelle que cette recommandation avait été examinée de façon approfondie à Chypre par l'Organe de coordination anti-corruption ainsi que par le Service de l'administration publique et des ressources humaines et l'Association des fonctionnaires dans le cadre de la procédure de conformité. Suite à ces discussions, les autorités avaient décidé de maintenir l'obligation de fournir les renseignements par écrit telle que prévue par la loi. Toutefois, elles avaient aussi indiqué que dans le cadre de la formation des agents publics, il serait souligné qu'en cas d'urgence la forme écrite ne serait pas nécessaire. Le GRECO avait souligné dans le Rapport de Conformité que la mesure prise était de caractère informel et administratif, tandis que la loi restait inchangée. Cela constituait une contradiction susceptible de créer des problèmes dans la pratique. Par conséquent, le GRECO n'était pas convaincu que la mesure prise satisfasse à l'objectif de la recommandation, sauf à amender la loi en conséquence. En conclusion, le GRECO s'est félicité de la décision de permettre aux dénonciateurs de signaler les soupçons oralement lorsque les circonstances le nécessitent. Cependant, il a invité les autorités chypriotes à se pencher sur la mise en œuvre de cette recommandation, qui a été jugée partiellement mise en œuvre.
25. Les autorités chypriotes déclarent que la question de la suppression de l'obligation de signalement des soupçons de corruption par écrit prévue par la Loi sur le service public a été réexaminée par les autorités, qui sont à nouveau parvenues à la conclusion de ne pas modifier la loi pour les motifs exposés ci-après. En effet, en vertu des dispositions existantes de la Loi sur le service public, une personne peut fournir des renseignements sur des soupçons de corruption par écrit sans décliner sa propre identité (c'est-à-dire de façon anonyme), alors qu'en l'absence de l'obligation en question, autrement dit si ces renseignements étaient communiqués oralement, l'identité du dénonciateur serait automatiquement révélée. En outre, les autorités argumentent que la suppression de l'obligation favoriserait le signalement abusif ; de surcroît, les instances compétentes sont tenues d'agir après chaque signalement (qu'il soit écrit ou oral). Les autorités

ajoutent que l'Inspection générale des finances a obligation d'instruire toute plainte et/ou rapport qui lui est soumis par écrit ou oralement, et que la Police a mis en place une ligne téléphonique directe pour le signalement oral anonyme des soupçons d'infraction. Enfin, les autorités réaffirment que, conformément à la pratique ayant désormais cours, durant les séminaires de formation à l'intention des fonctionnaires, il est souligné qu'en cas d'urgence le fonctionnaire peut se dispenser du signalement par écrit s'il estime que le signalement oral est plus adapté aux circonstances données.

26. Le GRECO prend note des arguments avancés par les autorités, qui semblent déjà avoir été exposés dans le Rapport de Conformité. Le GRECO ne conteste pas le fait qu'il puisse y avoir des raisons valides de maintenir l'obligation de fournir des renseignements par écrit (par exemple, prévention de la dénonciation abusive). Le GRECO ne conteste pas non plus la mesure pratique consistant à autoriser le signalement oral dans certaines circonstances. Toutefois, étant donné que cette mesure n'a pas de fondement juridique et est en contradiction avec les dispositions juridiques du Code de la fonction publique, en particulier la section 81(2) de la Loi sur le service public (qui, selon l'interprétation des autorités, implique que la Commission de la fonction publique doit instruire sans délai tout signalement, qu'il soit écrit ou oral), le GRECO maintient sa position passée selon laquelle la dérogation à la prescription juridique de signalement par écrit – mesure qui a déjà été jugée partiellement conforme à la recommandation – devrait de préférence être formalisée par une loi ou un règlement.
27. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

28. *Le GRECO a recommandé de renforcer les sanctions applicables aux personnes morales reconnues coupables de corruption afin d'en renforcer l'efficacité, la proportionnalité et le caractère dissuasive.*
29. Le GRECO rappelle que selon les conclusions du Rapport d'Évaluation, les sanctions (interdiction d'exercer des activités commerciales ou liquidation exceptionnelle) et amendes dont sont passibles les personnes morales en cas d'infraction de corruption (contrevaleur de 17 500 euros au maximum) et d'infraction de blanchiment de capitaux (contrevaleur de 3 500 euros au maximum) ne peuvent être considérées comme efficaces, proportionnelles et dissuasives. Dans la procédure de conformité subséquente, les autorités avaient indiqué que les sanctions renforcées pour blanchiment de capitaux auraient également une incidence sur les sanctions à l'encontre des personnes morales pour corruption lorsque cette infraction est commise en relation avec une infraction de blanchiment de capitaux. Par ailleurs, les autorités avaient fait observer que les sanctions pour infraction de corruption seraient réexaminées dans le cadre de la ratification prévue de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC). Le GRECO a examiné la question uniquement sous l'angle des infractions de corruption, concernant lesquelles aucun changement n'avait été signalé, et a conclu que la recommandation viii n'avait pas été mise en œuvre.
30. Les autorités chypriotes précisent maintenant que la CNUCC a été ratifiée par Chypre à travers la Loi 25(III)/2008, qui est entrée en vigueur le 31 décembre 2008. En outre, afin de renforcer les sanctions applicables aux personnes morales reconnues coupables de corruption, un projet de loi, qui prévoit une amende de 200 000 euros au maximum pour les personnes morales et en plus d'autres mesures telles que l'inadmissibilité aux subventions de l'État ou l'exclusion des marchés publics, a été soumis au Parlement.

31. Le GRECO se félicite du projet de loi visant à renforcer les sanctions applicables aux personnes morales reconnues coupables de corruption. Les mesures annoncées sont nettement plus vigoureuses que les sanctions actuelles. Cependant, le projet de loi n'a pas encore été adopté.
32. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSION

33. En plus des conclusions du Rapport de Conformité du Deuxième Cycle sur Chypre et au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de façon satisfaisante. Les recommandations iii, v, vi et viii ont été partiellement mises en œuvre.
34. Avec l'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle, le GRECO conclut que sur les 10 recommandations adressées à Chypre, 6 recommandations ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante jusqu'ici. Le GRECO espère que de nouveaux progrès seront annoncés dans un futur proche, notamment en ce qui concerne les mesures en cours pour mettre en œuvre les recommandations relatives à la mise en place d'une formation pour les agents publics et le projet de loi.
35. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité clôt la procédure de conformité du Deuxième Cycle d'Évaluation à l'égard de Chypre. Les autorités chypriotes peuvent toutefois, si elles le souhaitent, informer le GRECO de la poursuite de la mise en œuvre des recommandations iii, v, vi et viii.
36. Enfin, le GRECO invite les autorités chypriotes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de l'Addendum, à le traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.