



Adoption : 22 mars 2013
Publication : 5 avril 2013

Public
Greco RC-III (2012) 24F

Troisième Cycle d'Évaluation

Rapport de Conformité sur Chypre

« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 59^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 mars 2013)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités chypriotes pour mettre en œuvre les huit recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur Chypre (voir paragraphe 2), qui portent sur deux thèmes différents, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations:** articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STCE n°191) et le Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques:** articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 50^e Réunion Plénière du GRECO (1^{er} avril 2011) et a été rendu public le 4 avril 2011, suite à l'autorisation de Chypre (Greco Eval III Rep (2010) 9F, Thème I et Thème II).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités chypriotes ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été réceptionné le 26 octobre 2012, ainsi qu'un complément d'informations reçu le 25 janvier 2013, qui ont servi de base pour l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Croatie et l'Irlande de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Dražen JELENIĆ, Procureur général adjoint, au titre de la Croatie, et M. Aidan MOORE, Agent principal adjoint, Secrétariat de la Commission des normes, au titre de l'Irlande. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, a adressé deux recommandations à Chypre concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé (i) que des mesures fermes soient prises afin de veiller à ce que les dispositions relatives à l'incrimination de la corruption telle qu'elle est prévue dans les*

Lois 23(III)/2000 et 22(III)/2006 soient appliquées en pratique ; (ii) rendre ces dispositions accessibles en tant que parties constitutives du droit pénal ; et (iii) à des fins de sécurité juridique, créer un cadre juridique uniforme en matière d'incrimination et de sanctions des infractions de corruption conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et à son Protocole additionnel (STE 191), notamment en amendant et/ou abrogeant la législation actuelle.

8. Les autorités chypriotes indiquent qu'en rapport avec la première partie de la recommandation, plusieurs mesures ont été prises. Premièrement, la question a été examinée à l'occasion de réunions de l'Organe de coordination anti-corruption. Deuxièmement, en mai et en novembre 2011, le Chef de la police a diffusé des circulaires chargeant les inspecteurs de police d'appliquer, dans le cadre de leurs enquêtes sur les délits de corruption, les dispositions de la loi de 2000 portant ratification de la Convention pénale sur la corruption (23(III)/2000) et de la loi de 2006 portant ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (22(III)/2006). Troisièmement, le Procureur général a élaboré des lignes directrices demandant aux officiers subalternes de tenir compte de l'application des lois susmentionnées quand ils travaillent sur des affaires qui touchent à la corruption. Lors d'un séminaire international organisé le 26 septembre 2012, le Procureur général a également insisté sur la nécessité, pour les forces de l'ordre nationales, de se familiariser avec les dispositions de ces deux lois. Enfin, la question a été soumise à l'attention de la Commission des affaires juridiques du Parlement qui est parvenue à la même conclusion, c'est-à-dire qu'il est possible de réaliser l'application pratique des STE n° 173 et 191 en familiarisant plus largement les forces de l'ordre et les avocats aux dispositions des lois nationales correspondantes.
9. En rapport avec les deuxième et troisième parties de la recommandation, les autorités indiquent que les lois 23(III)/2000 et 22(III)/2006 susmentionnées, le Code pénal et la Loi de prévention de la corruption ont été modifiés afin d'assurer la cohérence de leurs dispositions respectives et leur conformité aux STE n°173 et 191. Ainsi :
- la loi 22(III)/2012 portant amendement de la loi 23(III)/2000 ratifiant la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption est entrée en vigueur le 6 juillet 2012. Elle porte les sanctions financières prévues pour les faits de corruption de 17 000 EUR à 100 000 EUR. Suite à ces modifications, l'article 4 de la loi 23(III)/2000 dispose désormais : "Les faits ou les agissements énoncés dans mes articles de la Convention ci-après constituent des infractions punissables d'une peine de sept ans de prison ou d'une amende pouvant atteindre 100 000 EUR, ou des deux."
 - la loi 23(III)/2012 portant amendement de la loi 22(III)/2006 ratifiant le Protocole additionnel à la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption est entrée en vigueur le 6 juillet 2012. Elle a été adoptée pour assurer la compatibilité avec les lois 23(III)/2000 et 22(III)/2012 et a défini l'expression "Loi portant ratification de la Convention" comme signifiant à la fois les lois de 2000 et de 2012 portant ratification des Conventions pénales du Conseil de l'Europe sur la corruption. Les autorités affirment que cet amendement était nécessaire en raison de l'article 4 de la loi 22(III)/2006, qui dispose que "les articles 4 à 9 de la loi portant ratification de la Convention (c'est-à-dire la loi 23(III)/2000) sont également applicables à la présente loi (c'est-à-dire la loi 22(III)/2006)."
 - la loi 95(I)/2012 modifiant le Code pénal est entrée en vigueur le 6 juillet 2012. Les sanctions prévues pour les infractions de corruption passive et active énoncées à son article 100 ont été revues et prévoient désormais que quiconque est déclaré coupable de

tels faits s'expose à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à sept ans ou à une amende d'un maximum de 100 000 EUR, voire les deux. Les autorités font observer que cette disposition du Code pénal est à présent conforme aux changements apportés à la loi 23(III)/2000 susmentionnée.

- la loi 97(I)/2012 modifiant la loi sur la prévention de la corruption (Chap. 161) est également entrée en vigueur le 6 juillet 2012 et instaure les mêmes peines que ci-dessus. En outre, les définitions de la corruption passive et active d'agents publics ont été modifiées afin d'inclure les éléments "directement ou indirectement", "solliciter ou accepter une offre ou une promesse", "de quiconque" (en ce qui concerne la corruption passive¹) et "directement ou indirectement" "le fait de proposer, d'offrir", "pour lui-même ou pour autrui" (en ce qui concerne la corruption active²). De plus, la définition du terme "agent" a été révisée pour couvrir les fonctionnaires étrangers et les agents des organisations internationales³.

Les autorités concluent en affirmant que suite aux réformes législatives ci-dessus, les lois 23(III)/2000 et 22(III)/2006 font désormais partie de la législation pénale du pays et qu'un cadre juridique harmonisé a été mis en place pour la pénalisation et la sanction des faits de corruption.

10. S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO prend note de la série de mesures, et notamment des deux circulaires du Chef de la police, de l'élaboration de lignes directrices par le Procureur général et de l'organisation de discussions par l'Organisme de coordination contre la corruption et la Commission des questions juridiques du Parlement. Le GRECO reste toutefois préoccupé par le fait que les lois 23(III)/2000 et 22(III)/2006 portant ratification de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel n'ont toujours pas été invoquées dans une affaire pénale de corruption.⁴ De plus, il semble qu'à part les appels lancés aux services répressifs nationaux pour qu'ils se familiarisent avec le contenu de ces deux lois, aucune mesure pratique n'a été prise par les autorités pour assurer leur application dans la pratique grâce à des initiatives comme des formations rigoureuses des agents des services répressifs et de l'appareil judiciaire⁵, l'élaboration de documents d'information pour les praticiens du droit, une sensibilisation par des campagnes ciblées, des sites internet, etc. Le GRECO considère que des efforts supplémentaires doivent être consentis pour mettre en œuvre cette partie de la recommandation et conclut qu'elle n'est que partiellement mise en œuvre.
11. S'agissant des deuxième et troisième parties de la recommandation, le GRECO note qu'au lieu de réunir les infractions de corruption en un seul instrument juridique, les autorités ont opté pour

¹ L'Article 3, alinéa (a) du Chap. 161 déclare désormais : "[Si] un agent accepte ou obtient, ou convient d'accepter, demande ou tente d'obtenir, directement ou indirectement, de quiconque, pour lui ou un tiers, un cadeau ou une contrepartie en tant qu'incitation ou récompense pour faire ou empêcher de faire ou pour avoir, après l'entrée en vigueur de cette Loi, fait ou empêché de faire quoi que ce soit lié aux affaires ou activités de son donneur d'ordre, ou pour se montrer ou s'interdire de se montrer favorable ou opposé à quelqu'un en liaison avec les affaires ou activités de son donneur d'ordre ; ou ..."

² L'Article 3, alinéa (b) du Chap. 161 déclare désormais : "[Si] une personne, directement ou indirectement, donne, convient de donner, promet de donner ou tente de donner pour elle-même ou pour autrui un cadeau ou une contrepartie à un agent en tant qu'incitation ou récompense pour faire ou empêcher de faire ou pour avoir, après l'entrée en vigueur de cette Loi, fait ou empêché de faire quoi que ce soit lié aux affaires ou activités de son donneur d'ordre, ou pour se montrer ou s'interdire de se montrer favorable ou opposé à quelqu'un en liaison avec les affaires ou activités de son donneur d'ordre ; ..."

³ La définition du terme "agent" tel qu'il figure à l'article 2 du Chap. 161 est la suivante : "agent" couvre toute personne employée par une autre personne ou agissant pour le compte de cette dernière servant la République ou toute administration, ou tout fonctionnaire étranger, ou tout agent d'une organisation internationale".

⁴ Malgré une enquête de corruption en cours dans le secteur privé rapportée par les autorités.

⁵ D'après le paragraphe 123 du Rapport d'évaluation, aucun des juges rencontrés sur place ne connaissait la substance des lois portant ratification de la Convention et de son Protocole additionnel.

une révision des “nouveaux” textes législatifs (c’est-à-dire les lois 23(III)/2000 et 22(III)/2006), afin d’assurer leur compatibilité avec les STE n° 173 et 191 et la modification du Code pénal et de la loi de prévention de la corruption pour les rendre conformes aux “nouveaux” textes législatifs. Il semblerait que les amendements au Code pénal et à la loi sur la prévention de la corruption ont permis d’éliminer certaines incohérences du passé. Cela concerne notamment les sanctions pécuniaires pas assez dissuasives pour les infractions de corruption et les éléments manquants en rapport avec certains faits de corruption. L’harmonisation n’est cependant pas complète. Ainsi, le texte n’indique pas clairement si les infractions de trafic d’influence et de corruption de jurés et d’arbitres sont correctement couvertes par la loi de prévention de la corruption révisée.

12. Le GRECO convient qu’étant donné que nombre des dispositions des lois 23(III)/2000 et 22(III)/2006 ont été intégrées au Code pénal et à la loi de prévention de la corruption, les premières sont en fait devenues accessibles dans le cadre du droit pénal. Par contre, les objectifs de cohérence et de sécurité juridique n’ont pas été atteints en raison de la coexistence de lois qui ont des champs d’application matériel et personnel différents. Ainsi, malgré une plus grande convergence, d’importantes divergences persistent entre les deux groupes de lois du point de vue de certains aspects des incriminations (comme souligné plus haut), du critère de preuve et du régime des poursuites. Le GRECO estime que des mesures plus déterminées sont nécessaires pour pleinement harmoniser la législation existante. Comme le déclare le paragraphe 123 du Rapport d’évaluation, l’idéal serait de le faire en réunissant tous les crimes de corruption en un seul instrument juridique. Le GRECO conclut que les deuxième et troisième parties de la recommandation ont été partiellement mises en œuvre.
13. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

14. *Le GRECO a recommandé (i) d’abolir la condition de double incrimination concernant les infractions de corruption et de trafic d’influence commises à l’étranger ; et (ii) d’établir la compétence sur les infractions de corruption commises à l’étranger par des agents publics ou des membres d’assemblées publiques n’ayant pas la nationalité chypriote.*
15. En rapport avec la première partie de la recommandation, les autorités chypriotes indiquent qu’en vertu de la 22(III)/2012, l’Article 6 de la loi 23(III)/2000 portant ratification de la Convention pénale sur la corruption a été modifié comme suit : “*Par dérogation aux dispositions de l’Article 5 du Code pénal sur la compétence des tribunaux de Chypre, les infractions commises en violation des dispositions de cette loi seront examinées par les tribunaux de Chypre dans les cas énoncés aux articles 17(1)(b) et 17(1)(c) de la Convention*”. S’agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités se réfèrent à la compétence élargie des tribunaux chypriotes, évoquée ci-dessus, c’est-à-dire qu’en vertu de l’article 3(b) de la loi 22(III)/2012, les tribunaux chypriotes sont désormais compétents pour les infractions de corruption commises à l’étranger par des agents public nationaux et des membres d’assemblées publiques nationales, qui ne sont pas citoyens de la République de Chypre. Les autorités réaffirment que les amendements apportés par la loi 22(III)/2012 s’appliquent également en rapport avec la loi 22(III)/2006 portant ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption.
16. Le GRECO rappelle qu’au moment de la visite sur les lieux, les lois 23(III)/2000 et 22(III)/2006 portant ratification de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel, énonçaient des dispositions sur la compétence uniquement en rapport avec l’article 17(1)(c) de la Convention ; d’autres règles pertinentes, qui se rapportent en particulier aux articles 17(1)(a) et

17(1)(b), figurent à l'article 5 du Code pénal. De plus, une infraction commise par un citoyen chypriote relève du droit chypriote à condition qu'elle soit punie à Chypre d'au moins deux ans de prison et qu'elle constitue une infraction en vertu de la loi du pays où elle a été commise⁶. Le GRECO se félicite des amendements à la loi 23(III)/2000 qui instaurent la compétence des tribunaux chypriotes pour les faits de corruption prévus aux articles 17(1)(b) et 17(1)(c) de la Convention pénale sur la corruption. Ils permettent notamment que l'article 6 de la loi portant ratification de la Convention s'applique indépendamment de l'article 5 du Code pénal, ce qui continue de préserver le principe de double incrimination. Le GRECO salue également le fait que ces mêmes amendements ont élargi la compétence des tribunaux chypriotes aux infractions de corruption commises à l'étranger par des agents public nationaux et des membres d'assemblées publiques nationales, qui ne sont pas en même temps des citoyens de Chypre, comme le demande spécifiquement l'article 17(1)(b) de la Convention pénale sur la corruption. Il est conclu que les deux parties de la recommandation ont été mises en œuvre de façon satisfaisante.

17. Comme ce point n'a pas été soulevé dans le paragraphe 124 du rapport d'évaluation et qui, par conséquent, n'est pas reflété dans la recommandation, le GRECO note néanmoins avec préoccupation que les infractions couvertes par la loi de prévention de la corruption restent soumises aux règles générales de compétence énoncées à l'article 5 du Code pénal. Conformément à ce qui a été dit dans le paragraphe 12 ci-dessus, il conclut que des efforts supplémentaires devraient être consentis pour assurer la pleine harmonisation des dispositions pertinentes, y compris celles traitant des questions de compétence.

18. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Thème II - transparence du financement des partis politiques

19. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé six recommandations à Chypre concernant le Thème II. La conformité à ces recommandations est examinée ci-après.

20. Les autorités indiquent à présent qu'à la suite de l'adoption du Rapport d'évaluation, une nouvelle législation sur la transparence du financement politique a été adoptée à Chypre. Le 17 décembre 2012, la Loi sur les partis politiques⁷ est entrée en vigueur avec sa publication au Journal officiel de la République. Cette loi, qui abroge la loi sur les partis politiques de 2011⁸, est le fruit de nombreuses réunions et de discussions approfondies au sein de la Commission parlementaire permanente sur les institutions, les nominations et promotions et le commissaire pour l'administration (ombudsman).

Recommandation i.

21. *Le GRECO a recommandé de i) veiller à ce que toutes les formes de recettes, dépenses, actifs et passifs soient comptabilisées par les partis politiques de manière globale, présentées selon un format cohérent et que les comptes comprennent également les finances des sections locales des partis politiques ; ii) explorer les moyens d'accroître la transparence du financement des autres entités qui sont directement ou indirectement liées aux partis politiques ou qui relèvent de leur contrôle ; et iii) s'assurer que les informations comptables soient publiées en temps utile et de manière suffisamment détaillée.*

⁶ Article 5(d) du Code pénal (cf. paragraphe 124 du Rapport d'évaluation).

⁷ L.175(I)/2012.

⁸ L.20(I)/2011.

22. Concernant les première et deuxième parties de la recommandation, les autorités déclarent que l'article 6(1) de la nouvelle Loi sur les partis politiques (LPP) dispose : "Les partis politiques sont ... tenus de conserver des informations détaillées et une comptabilité appropriée, et de préparer des états financiers séparés et consolidés avec ceux de leurs organisations affiliées pour chaque exercice financier, dans le respect des Normes internationales d'information financière ...". Les autorités indiquent qu'en vertu des normes susmentionnées, la notion de 'gestion financière' couvre toutes les formes de recettes, de dépenses, d'actifs et de passifs d'un parti politique, y compris ses organisations affiliées locales, qui doivent tous être comptabilisés. De plus, l'obligation de conserver 'des informations détaillées' et une 'comptabilité appropriée' présuppose des informations complètes sur les recettes, les dépenses, les actifs et les passifs, organisées selon un format cohérent. Concernant l'obligation de préparer des états financiers consolidés avec ceux des organisations affiliées, la LPP précise que l'expression "organisation affiliée" désigne un organisme ou une association de personnes dotée ou non de la personnalité juridique, associé à un parti politique par ses statuts et qui assiste, sert ou promeut la cause d'un parti politique, ce qui comprend les organisations de jeunesse, les organisations de femmes, les organisations agricoles, culturelles ou d'adultes, etc.⁹ Enfin, les autorités indiquent que ces dispositions sont renforcées par l'Article 8(1) LPP, qui prévoit que le Commissaire du Registre des partis politiques inflige une amende administrative en cas de violation de toute disposition de la LPP.
23. S'agissant de la troisième partie de la recommandation, la LPP exige que dans un délai de maximum trois mois après l'expiration de l'exercice concerné, la comptabilité soit présentée au Commissaire du Registre des partis politiques, qui dépend du ministère de l'Intérieur, et que dans un délai de quatre mois maximum après la fin de l'exercice concerné le Commissaire présente les états financiers consolidés, pour audit, à l'Auditeur général de la République¹⁰. A l'issue de son analyse des états financiers, l'Auditeur général doit « préparer un rapport relatif aux conclusions de l'audit et publie le même au Journal officiel »¹¹. Les autorités indiquent que l'Auditeur général est l'autorité compétente qui prend toutes les mesures nécessaires et exerce ses fonctions en ce qui concerne les comptes des partis. Quant au Commissaire du Registre des partis politiques, il/elle est chargé(e) de la supervision des inscriptions des partis, et en ce qui concerne le financement politique, son rôle se limite à la transmission des états financiers annuels des partis à l'Auditeur général.
24. Le GRECO salue l'adoption de la nouvelle Loi sur les partis politiques (LPP) de 2012 et la meilleure transparence qu'elle s'efforce d'instaurer dans le domaine du financement politique à Chypre. S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO constate avec satisfaction que l'article 6(1) de la LPP instaure l'obligation explicite pour les partis politiques de tenir une comptabilité complète, conforme aux Normes internationales d'information financière, présentant des informations sur les recettes, les dépenses, les actifs et les passifs du parti politique, y compris de ses organisations affiliées locales. Le GRECO doute cependant que le format cohérent prescrit par ces normes puisse être approprié aux aspects pertinents pour la compréhension des comptes des partis politiques. Ainsi, concernant les sources de financement d'un parti politique, il peut s'agir de cotisations de membres, de subventions de l'Etat, d'activités génératrices de recettes (publications du parti, agences de relations publiques, etc.), de dons en nature, de contributions de membres, de recettes d'événements organisés par le parti, etc. Le GRECO conclut que par rapport à l'ancienne loi, les règles comptables définies par la nouvelle LPP offrent un cadre plus solide pour la comptabilité des partis ; il faut toutefois compléter ce

⁹ Article 2 LPP.

¹⁰ Article 6(1-2) LPP.

¹¹ Article 6(3) LPP.

cadre par des dispositions complémentaires pour bien traiter des aspects spécifiques aux partis politiques, et notamment assurer l'identification claire et cohérente des sources de financement des partis politiques ainsi que de leurs dépenses. Le GRECO conclut que cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

25. Concernant la deuxième partie de la recommandation, la LPP renferme une disposition spéciale qui oblige les parties à consolider, dans leurs états financiers annuels, leurs données financières avec celles des entités qui leur sont directement ou indirectement associées. La loi fournit une définition des organisations concernées. Le GRECO conclut que cette partie de la recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.
26. En rapport avec la troisième partie de la recommandation, le GRECO note l'obligation, pour l'Auditeur général, de vérifier annuellement les états financiers des partis, de préparer un rapport et de le publier au Journal officiel. L'article 6(3) LPP est formulé de telle manière à ce que l'on présuppose que l'obligation de divulgation s'applique uniquement au rapport de l'Auditeur général et à ses conclusions, mais pas aux états financiers des partis politiques proprement dits. En outre, la loi passe sous silence l'obligation des partis de publier annuellement leurs comptes, ou au moins un résumé de ces comptes, comme l'exige l'article 13(b) de la Recommandation Rec(2003)4. L'on pourrait certes faire valoir que diverses informations comptables (comme le rapport de l'Auditeur général) sont publiées, mais rappelons que le but de la recommandation est de veiller à ce que les informations comptables "soient publiées en temps utile et de manière suffisamment détaillée." De ce point de vue, il est regrettable que la publication du rapport de l'Auditeur général, qui peut revêtir une importance déterminante parce que les comptes de campagne des partis font partie intégrante de leur comptabilité annuelle ordinaire, ne soit assortie d'aucun délai. Le GRECO conclut que cette partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre.
27. Enfin, et même si la question n'est pas couverte par la recommandation au sens strict, le GRECO reste préoccupé par l'implication permanente du Commissaire chargé du Registre des partis politiques dans le contrôle externe du financement des partis politiques. Dans le cadre de la nouvelle LPP, il/elle agit toujours comme un dépositaire des états financiers des parties, les transmet à l'Auditeur général, et impose des amendes aux partis politiques sur la base des conclusions et ordres de l'Auditeur général. Dans le paragraphe 70 du rapport d'évaluation, le GRECO avait déjà souligné que le Commissaire nommé par le Ministre de l'Intérieur ne pouvait pas être considéré comme suffisamment éloigné du gouvernement pour répondre aux exigences d'indépendance telles qu'énoncées à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4. Pour cette raison, le GRECO réitère ses appels aux autorités de mettre en place un système de contrôle totalement indépendant du financement des partis politiques à Chypre.
28. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

29. *Le GRECO a recommandé d'introduire une obligation générale imposant aux partis politiques, représentants élus et candidats aux élections l'obligation générale de divulguer tous les dons individuels (y compris à caractère non monétaire et sous forme de parrainage) reçus qui sont supérieurs à un certain montant ainsi que l'identité du donateur.*
30. Les autorités chypriotes indiquent que la nouvelle Loi sur les partis politiques (LPP) prévoit que les dons privés aux partis politiques et à leurs organisations affiliées peuvent être soit nominatifs,

soit anonymes, et se présenter sous la forme d'argent, de dons en nature, d'équipements ou de services. Pour les dons nominatifs, l'article 5(2)(c) LPP dispose qu'une même personne physique ou morale peut accorder des dons à un parti ou à ses organisations affiliées pour un montant maximum de 50 000 € par an. Il peut s'agir de dons en nature de toutes sortes qui doivent être évalués à la valeur actuelle du marché¹². Les dons anonymes sont autorisés à concurrence de 1000 € par an pour un parti ou ses organisations affiliées, et tout don dépassant ce montant doit être nominatif¹³. Le total des dons anonymes reçus annuellement par un parti politique ou par une de ses organisations affiliées doit être publié dans la presse quotidienne. En outre, chaque parti politique ou organisation affiliée peut accepter des dons nominatifs de toutes sortes de la part de personnes morales de droit public ou privé sur lesquelles l'État exerce un contrôle, en qualité de sponsors de manifestations, à concurrence de 20 000 € par an et par personne morale de droit public, le cas échéant¹⁴.

31. S'agissant de savoir si cette recommandation s'applique aux élus et candidats aux élections, les autorités évoquent d'éventuels amendements futurs à la Loi 72/79 sur l'élection des membres de la Chambre des Représentants, dont l'examen relève de la compétence de la Commission des affaires intérieures du Parlement.
32. Le GRECO prend note des dispositions mentionnées par les autorités. Il constate que la révélation des dons privés d'une valeur supérieure à un certain montant, ainsi que l'identité du donateur, n'a pas encore pu être mise en place ni pour les partis politiques, ni pour les candidats aux élections. S'agissant des dons, la nouvelle Loi sur les partis politiques (LPP) énonce une seule exigence de divulgation, celle pour un parti politique et pour ses organisations affiliées de publier dans la presse quotidienne le montant cumulé des dons anonymes perçus chaque année. En outre, le GRECO se déclare préoccupé par le seuil élevé que fixe la loi pour l'identification des dons aux partis politiques et à leurs organisations affiliées, soit 1000 € par don. Le GRECO estime que cette disposition offre de grandes possibilités de contourner les limites fixées pour les dons nominatifs et réduit la transparence du financement des partis politiques. Cette question a souvent été soulignée par le GRECO dans d'autres rapports d'évaluation. Dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait déjà noté que les limites d'acceptation pour les dons admissibles "allait bien au-delà des niveaux de seuil que le GRECO a accepté à l'égard d'autres états membres". La limite d'acceptation autorisée a encore été augmentée dans la LPP de 2012. Compte tenu de ce qui précède, il conclut que les mesures annoncées jusqu'ici ne satisfont pas aux exigences de la recommandation.
33. Enfin, et même si la question n'est pas couverte par la recommandation au sens strict, le GRECO souhaite rappeler le paragraphe 66 du Rapport d'évaluation, qui critique la possibilité, pour un parti politique, d'accepter des contributions de toute nature d'un organisme public agissant en qualité de commanditaire d'événements organisés par un parti sans que ce dernier ne soit encore tenu à aucune restriction ou obligation de déclaration. Bien que l'article 5(3) LPP a mis en place une restriction sur le montant du financement qui peut être donné par un organisme public, le GRECO s'inquiète du fait que des sociétés de droit public soumises au contrôle de l'Etat puissent encore, en qualité de sponsors de manifestations, faire des dons aux partis politiques et à leurs organisations affiliées pour un montant de 20 000 € par an et par personne morale. Étant donné qu'une telle disposition ouvre potentiellement la voie à un détournement de subventions publiques, le GRECO rappelle Article 5(c) de la Recommandation Rec(2003)4, qui prie les Etats

¹² Article 5(2)(a) LPP.

¹³ Article 5(2)(d) LPP.

¹⁴ Article 5(3) LPP.

d'interdire aux personnes morales qui sont soumises à leur contrôle et aux autres pouvoirs publics de faire des dons aux partis politiques.

34. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

35. *Le GRECO a recommandé d'instaurer une déclaration spécifique de toutes les recettes et dépenses liées aux campagnes électorales pour les partis politiques et candidats aux élections, quel que soit le type d'élection ; cette déclaration devrait inclure les contributions autres que monétaires et les avantages en nature reçus par les partis ou les candidats ainsi que les dépenses effectuées en leur nom et ces informations être portées à la connaissance du public à intervalles appropriés.*

36. Les autorités chypriotes indiquent que, pour ce qui est des partis politiques, cette question fait l'objet de l'article 6(1) de la Loi sur les partis politiques (LPP), susmentionné, qui instaure l'obligation pour les partis politiques de présenter annuellement des informations comptables, dans un certain délai, au Commissaire chargé du Registre des partis politiques, et ensuite à l'Auditeur général de la République. Ces informations comptables obligatoires sur la gestion financière des partis politiques couvrent les recettes et dépenses liées aux campagnes électorales, qu'elles soient en espèces ou en nature. Concernant la partie de la recommandation qui demande que ces informations soient portées à la connaissance du public à intervalles appropriés, les autorités déclarent qu'en vertu de de l'article 6(3) LPP susmentionné, le rapport de l'Auditeur général est publié chaque année au Journal officiel.

37. S'agissant de la déclaration et de la communication des recettes et dépenses liées aux campagnes électorales par les candidats aux élections les autorités font état les autorités annoncent, comme précédemment, de possibles amendements futurs à la loi 72/79 sur l'élection des membres de la Chambre des Représentants.

38. Le GRECO note que tant les recettes que les dépenses afférentes aux campagnes électorales des partis politiques sont désormais soumises à la surveillance de l'Auditeur général, dans le cadre de l'Audit des comptes annuels ordinaires des partis. De même, les informations sur les recettes et les dépenses concernant une certaine campagne électorale ne se limitent plus aux contributions en espèces, mais couvrent également les contributions autres que monétaires et les avantages en nature dont peut bénéficier un parti. La recommandation demande toutefois une déclaration "spécifique" des recettes et dépenses afférentes aux élections. De ce point de vue, il est difficile d'imaginer qu'une bonne identification, dans les comptes d'un parti, des comptes de financement d'une élection soit possible en l'absence d'une comptabilité respectant un format spécifique, prescrit et cohérent pour les recettes et dépenses afférentes aux élections. En outre, si les recettes et dépenses concernant les élections doivent être déclarées annuellement à un organisme approprié, leur communication au grand public pendant une campagne électorale, comme le suggère le paragraphe 67 du Rapport d'évaluation, et comme cela se fait d'office dans de nombreux Etats membres du GRECO, n'a pas été mise en place. De plus, aucune mesure concrète n'a été prise pour instaurer la déclaration de recettes et dépenses liées aux campagnes électorales des candidats aux élections.

39. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

40. *Le GRECO a recommandé d'assurer, le cas échéant, la vérification indépendante des comptes des partis politiques avant de les soumettre à un contrôle externe.*
41. Les autorités chypriotes évoquent l'article 6(1), susmentionné, de la nouvelle Loi sur les partis politiques (LPP) qui oblige explicitement les partis politiques à soumettre leurs états financiers annuels à un audit interne indépendant, avant de les présenter à l'Auditeur général de la République. L'audit doit être réalisé par des auditeurs professionnels / experts-comptables agissant en tant que personnes physiques ou des sociétés d'audit. Les garanties de leur indépendance comprennent la procédure de sélection et les conditions d'intégrité, d'objectivité, de comportement professionnel et de prévention des conflits d'intérêts, qui sont prescrits par la Loi 42 (I) 2009 sur les auditeurs et les contrôles légaux des comptes annuels et consolidés ainsi que le Code de déontologie des professionnels comptables.¹⁵ Les autorités ajoutent que l'article 6(1) LPP est encore renforcé par l'article 8(1) LPP, qui prévoit que le Commissaire du Registre des partis politiques inflige une amende administrative en cas de violation de toute disposition de la loi.
42. Le GRECO note que la nouvelle Loi sur les partis politiques (LPP) demande que les comptes des partis politiques fassent l'objet d'un audit indépendant avant d'être soumis à l'Auditeur général pour un contrôle externe, et que les garanties de l'indépendance des auditeurs ont été fixées par la Loi sur les auditeurs et les contrôles légaux des comptes annuels et consolidés ainsi que le Code de déontologie des professionnels comptables.
43. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

44. *Le GRECO a recommandé de i) préciser que le contrôle de la comptabilité annuelle des partis politiques va au-delà de la simple vérification des recettes et dépenses ; ii) faire en sorte que les revenus qui financent une campagne électorale et toutes les dépenses effectuées en relation avec l'élection sont prises en compte dans la déclaration présentée à l'Auditeur général lors des campagnes électorales et de définir des règles claires pour leur présentation à l'Auditeur général ; et iii) prévoir un dispositif de supervision indépendant en ce qui concerne les recettes et les dépenses des candidats aux élections.*
45. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités chypriotes indiquent qu'en vertu de l'article 6(1) de la Loi sur les partis politiques (LPP), mentionné ci-dessus, c'est la gestion financière des partis politiques qui fait l'objet de l'audit de l'Auditeur général. Comme nous l'avons expliqué plus haut, dans le respect des Normes internationales d'information financière, l'expression 'gestion financière' couvre les recettes, les dépenses, les actifs et les passifs d'un parti politique. Afin que la gestion financière des partis politiques puisse être contrôlée par l'Auditeur général, les partis sont tenus de conserver 'des informations détaillées' et 'une comptabilité appropriée, et de préparer des états financiers séparés et consolidés avec ceux de leurs organisations affiliées pour chaque exercice financier'.
46. A propos de la deuxième partie de la recommandation, les autorités répètent que l'article 6(1) LPP impose aux partis politiques l'obligation de présenter à l'Auditeur général leur comptabilité annuelle qui doit comprendre toutes les recettes et dépenses afférentes aux campagnes

¹⁵ En vigueur depuis janvier 2011.

électorales, et que celle-ci doit être soumise à l'Auditeur général par le Commissaire du Registre des partis politiques dans les quatre mois après l'expiration de l'exercice concerné.

47. Concernant la troisième partie de la recommandation, les autorités déclarent que la question de la création d'un dispositif de supervision indépendant pour les recettes et les dépenses des candidats aux élections a été soumise à l'Organisme de coordination contre la corruption et à la Commission parlementaire sur les institutions et les promotions et au Commissaire pour l'administration (Ombudsman). Il s'est toutefois avéré que la question ne relevait pas de la compétence de ces derniers, et elle a été transmise à la Commission des affaires intérieures du Parlement, qui l'examinera conjointement avec les possibles amendements à la Loi 72/79 sur l'élection des membres de la Chambre des Représentants à la suite des élections présidentielles de février 2013.
48. Le GRECO salue les efforts des autorités pour la mise en œuvre de certains éléments de la recommandation. Concernant cette première partie, le GRECO note que la nouvelle Loi sur les partis politiques prévoit un contrôle externe non seulement des recettes et des dépenses, mais aussi des actifs et des passifs des partis politiques, qui figurent dans leurs états financiers annuels. Il conclut que la première partie de la recommandation a été mise en œuvre de manière satisfaisante.
49. Concernant le deuxième élément de la recommandation, le GRECO constate que les recettes et dépenses relatives aux campagnes électorales font partie des comptes annuels des partis politiques et que ces derniers sont présentés à l'Auditeur général de la République dans les quatre mois suivant l'expiration de l'exercice concerné. La recommandation vise toutefois l'objectif spécifique d'assurer un contrôle externe des finances des partis au cours d'une campagne électorale. Les informations communiquées par les autorités semblent indiquer que cette exigence n'est pas remplie. S'agissant de la troisième partie de la recommandation, le GRECO regrette qu'aucun progrès tangible n'ait été réalisé en matière de contrôle externe des recettes et des dépenses des candidats aux élections. Il conclut que la deuxième et la troisième parties de la recommandation n'ont pas été mises en œuvre.
50. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

51. *Le GRECO a recommandé de mettre en place des sanctions flexibles à l'encontre des candidats aux élections, en cas d'infractions aux règles relatives à la présentation des déclarations électorales.*
52. Les autorités chypriotes indiquent que, concernant les sanctions prévues en cas de violations de la législation sur le financement des partis politiques par les candidats aux élections, la Commission des affaires intérieures du Parlement devrait examiner la question en temps utile, dans le cadre de la probable révision de la loi 72/79 sur l'élection des membres de la Chambre des Représentants. Les autorités ajoutent que par rapport à la Loi sur les partis politiques 20(I)/2011 (qui a été abrogée et remplacée par la Loi de 2012 sur les partis politiques), qu'avec la nouvelle loi, les amendes administratives en cas de violations de ses dispositions peuvent aller jusqu'à 20 000 €¹⁶. Elles prévoient que les futurs amendements à la loi 72/79 instaureront un barème de sanctions cohérent avec celles mises en place par la nouvelle LPP.

¹⁶ Article 8(1) LPP.

53. Le GRECO prend note des informations soumises par les autorités, en particulier s'agissant des amendes administratives plus lourdes prévues par la nouvelle Loi sur les partis politiques. Il rappelle toutefois que cette recommandation vise les candidats aux élections et non les partis politiques. Le GRECO croit comprendre que les sanctions encourues par les candidats aux élections seront envisagées dans le cadre d'une discussion plus vaste sur les règles futures de financement des campagnes électorales, comme l'annoncent les paragraphes 29 et 45 ci-dessus. A ce stade, le GRECO constate l'absence de progrès significatifs dans le projet de révision de la Loi 72/79 sur l'élection des membres de la Chambre des Représentants. Plus spécifiquement, des sanctions flexibles pas encore été mises en place à l'encontre des candidats aux élections, en cas d'infractions aux règles relatives à la présentation des déclarations électorales.
54. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

55. **A la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que Chypre a mis en œuvre de façon satisfaisante deux des huit recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Troisième Cycle.** Concernant le Thème I - Incriminations - la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation i a été partiellement mise en œuvre. S'agissant du Thème II - Transparence du financement des partis politiques – la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i et v ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii et vi n'ont pas été mises en œuvre.
56. S'agissant des incriminations, les réformes législatives visant à améliorer la cohérence des dispositions existantes méritent d'être saluées. Ainsi, une série d'amendements apportés au Code pénal, la Loi sur la prévention de la corruption et les deux lois portant ratification de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel ont comblé quelques lacunes importantes, et notamment les sanctions pécuniaires pas assez dissuasives pour les infractions de corruption et la définition trop imprécise de certaines infractions de corruption. Des mesures supplémentaires doivent encore être prises pour créer un cadre juridique cohérent et solide, libre de confusions, de préférence en réunissant toutes les infractions de corruption dans un seul instrument juridique, comme le recommandait le Rapport d'évaluation. Pour l'heure, la coexistence d'instruments juridiques qui ont des portées personnelles et matérielles différentes engendrent une incertitude juridique, y compris à cause du manque d'application dans la pratique des deux lois portant ratification des normes anticorruption du Conseil de l'Europe.
57. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, d'importants efforts ont été consentis pour assurer la conformité avec les recommandations. La nouvelle Loi sur les partis politiques (LPP), qui a été adoptée en décembre 2012, remplace l'ancienne loi et améliore la transparence du financement politique à Chypre. Elle instaure notamment l'obligation explicite pour les partis politiques de tenir une comptabilité conforme aux Normes internationales d'information financière, et d'y consigner des informations sur les recettes, les dépenses, les actifs et les passifs, y compris des antennes locales et des organisations affiliées, ainsi que les recettes et dépenses afférentes aux campagnes électorales. Les états financiers des partis politiques font désormais l'objet, tous les ans, d'un audit indépendant et du contrôle externe de l'Auditeur général de la République, et les conclusions de ce dernier doivent être communiquées au public. Sur le plan des points faibles qui subsistent, notons pour les partis politiques l'absence de format cohérent pour leurs comptes, de contrôle externe des recettes et des dépenses, spécifiquement pour les campagnes électorales, et de publication de leurs comptes et des dons

individuels dépassant un certain montant. Concernant les candidats aux élections, la Loi n°72/79 relative à l'élection des membres de Chambre des Représentants, qui avait été critiquée dans le Rapport d'évaluation, n'a pas été modifiée ; à ce jour, elle ne prévoit donc toujours pas un contrôle externe adéquat et des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à l'encontre des candidats aux élections en cas d'infractions aux règles relatives à la présentation des états financiers.

58. A la lumière de ce qui a été exposé ci-dessus, le GRECO note que Chypre a été en mesure de fournir la preuve que des réformes sont en cours, réformes qui peuvent permettre à Chypre d'atteindre dans les 18 mois un niveau de conformité acceptable à l'égard des recommandations encore en suspens. Aussi, le GRECO conclut que le faible niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est pas "globalement insuffisant" au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur. Le GRECO invite le Chef de la délégation de Chypre à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre de la recommandation i (Thème I – Incriminations) et des recommandations i, ii, iii, v et vi (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) le 30 septembre 2014 au plus tard.
59. Enfin, le GRECO invite les autorités chypriotes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.