

Adoption: 27 mars 2015  
Publication: 29 avril 2015

**Public**  
**Greco RC-III (2015) 1F**  
**Deuxième Rapport de Conformité**

## **Troisième Cycle d'Évaluation**

### **Deuxième 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 67<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 23-27 mars 2015)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités de Chypre depuis l'adoption du premier Rapport de Conformité pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur l'Arménie. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Évaluation porte sur deux thèmes distincts, à savoir :
  - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et 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 – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation a été adopté lors de la 50<sup>e</sup> Réunion Plénière du GRECO (1<sup>er</sup> avril 2011) et rendu public le 4 avril 2011, suite à l'autorisation de Chypre (Greco Eval III Rep (2010) 9F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité ultérieur a été adopté lors de la 59<sup>e</sup> Réunion Plénière du GRECO (22 mars 2013) et rendu public le 5 avril 2013, suite à l'autorisation de Chypre ([Greco RC-III \(2012\) 24F](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de Chypre ont soumis leur Deuxième Rapport de Situation contenant des informations supplémentaires sur les actions entreprises pour se conformer aux recommandations jugées non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre dans le Rapport de Conformité. Ce rapport a été reçu le 30 septembre 2014 avec des mises à jour ultérieures le 6 mars 2015 et a servi de base au présent Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Croatie et l'Irlande de désigner des rapporteurs de la procédure de conformité. Les Rapporteurs chargés de rédiger le Deuxième Rapport de Conformité étaient M. Dražen JELENIĆ, pour le compte de la Croatie, et M. Aidan MOORE, pour le compte de l'Irlande. Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans la préparation du Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé deux recommandations à Chypre eu égard au Thème I. Dans le Rapport de Conformité ultérieur, le GRECO a conclu que la recommandation ii avait été mise en œuvre de manière satisfaisante et que la recommandation i avait été partiellement mise en œuvre. La conformité avec cette dernière recommandation est examinée ci-après.

#### **Recommandation i.**

6. *Le GRECO avait 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.

7. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO avait pris note des mesures indiquées telles que l'appel aux organes nationaux d'application de la loi à se familiariser avec ces lois et circulaires en leur demandant d'appliquer cette législation dans le traitement des affaires liées à la corruption, et les lignes directrices élaborées par le Procureur général requérant des officiers subalternes qu'ils examinent la possibilité d'appliquer les lois susmentionnées dans les affaires touchant à la corruption. Néanmoins, le GRECO avait jugé que ces mesures demeuraient insuffisantes. Il notait que les lois n° 23(III)/2000 et 22(III)/2006 ratifiant la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel n'avaient toujours pas été invoquées dans une affaire pénale de corruption<sup>1</sup>. Le GRECO était d'avis que des efforts supplémentaires et des mesures déterminées étaient nécessaires, par exemple une formation rigoureuse des agents des services répressifs et de l'appareil judiciaire et l'élaboration de documents d'information à leur intention<sup>2</sup>, ainsi que le développement de la sensibilisation par des campagnes, des sites internet, etc.
  
8. En ce qui concerne les deuxième et troisième parties de la recommandation, le GRECO rappelle qu'« au lieu de réunir les infractions de corruption en un seul instrument juridique, les autorités ont opté pour une révision des “nouveaux” textes législatifs (c'est-à-dire les lois n° 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 ». Le GRECO convenait qu'« étant donné que nombre des dispositions des lois n° 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, sur le matériel et personnel, ont des champs d'application 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 ». Il estimait néanmoins que des mesures plus déterminées étaient nécessaires pour pleinement harmoniser la législation existante (en réunissant toutes les infractions de corruption en un seul instrument juridique, comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation).
  
9. Les autorités de Chypre indiquent que, peu après l'adoption du Premier Rapport de Conformité, cette recommandation a été de nouveau examinée lors des réunions de l'Organisme de coordination contre la corruption. En ce qui concerne la première partie de la recommandation,

---

<sup>1</sup> En dépit d'une enquête de corruption en cours menée par les autorités dans le secteur privé.

<sup>2</sup> D'après le paragraphe 123 du Rapport d'Évaluation, aucun des juges rencontrés sur place n'était familiarisé avec le contenu des deux lois de ratification de la Convention et de son Protocole additionnel.

elles réaffirment qu'il existe des circulaires à l'intention des organes d'application de la loi et que les membres du Bureau du Procureur général de la République ont reçu des instructions claires du Procureur général d'examiner la possibilité d'appliquer les dispositions de la législation précitée dans les affaires se rapportant à des infractions de corruption. Elles soulignent également que l'École de formation de la police organise cinq fois par an des séminaires de formation spéciaux sur la lutte et la protection contre la corruption. Ces activités de formation sont particulièrement utiles aux membres de la police qui participent à des opérations de lutte contre la corruption et/ou d'autres infractions. Outre ce qui précède, une série de programmes de formation, qui sont enseignés à l'École de formation de la police de Chypre, incluent des modules consacrés à la lutte contre la corruption, par exemple le programme de formation des inspecteurs de police, le programme de formation des inspecteurs de police de grade supérieur et le programme des formation des enquêteurs sur la criminalité financière.

10. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités réitèrent leurs commentaires précédents indiquant que certaines dispositions de la législation nationale pertinente, à savoir la loi n° 23(III)/2000, la loi n° 22(III)/2006, le code pénal (chap. 154) et la loi sur la prévention de la corruption (chap. 161), ont été amendées afin de les rendre mutuellement compatibles et compatibles aussi avec les dispositions des STE n° 173 et 191. Nombre des dispositions contenues dans les lois n° 23(III)/2000 et 22(III)/2006 ont été intégrées au code pénal et à la loi de prévention de la corruption grâce aux amendements susmentionnés, rendant ainsi les nouvelles dispositions accessibles en tant qu'éléments du droit pénal national.
11. Aucune mesure n'a été prise au sujet de la dernière partie de la recommandation et les autorités considèrent que le cadre juridique existant pour l'incrimination et la répression des infractions de corruption est suffisamment détaillé, uniforme et efficace, exempt de lacunes potentielles et conforme aux dispositions des STE n° 173 et 191.
12. Le GRECO regrette qu'aucune mesure supplémentaire n'ait été prise afin de prendre en compte pleinement les diverses préoccupations mentionnées dans les trois parties de la recommandation. La seule information nouvelle communiquée concerne des actions de formation des policiers mais le GRECO ne peut conclure que ces initiatives répondent aux objectifs de la présente recommandation. Quoi qu'il en soit, Chypre n'a pas fourni de données attestant de l'efficacité accrue des incriminations.
13. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

## **Thème II : Transparence du financement des partis politiques**

14. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé six recommandations à Chypre eu égard au Thème II. Dans le Rapport de Conformité ultérieur, le GRECO avait conclu que la recommandation iv avait été mise en œuvre de manière satisfaisante, que les recommandations i et v avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations ii, iii et vi n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
15. En guise d'introduction générale, les autorités de Chypre indiquent que, peu après l'adoption du Premier Rapport de Conformité, l'Organisme de coordination contre la corruption a examiné les moyens de mettre en œuvre les recommandations en suspens et toutes les autorités concernées ont été invitées à soumettre des suggestions et des commentaires dans un certain délai. Dans le même temps, le parlement est aussi intervenu et, par courrier du 15 octobre 2013, le président

de la Chambre des représentants a informé le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice et des Affaires intérieures que le parlement avait l'intention d'amender la législation pertinente, en décidant toute autre mesure nécessaire. Dans un courrier similaire envoyé en juillet 2014, le président de la commission parlementaire des institutions, des promotions et le commissaire de l'administration (Ombudsman) ont confirmé l'intention du parlement d'aborder en priorité la discussion de la législation visant à amender la loi sur les partis politiques de 2012 (ci-après désignée « LPP »).

16. Après une série de réunions entre les organes précités, le ministre de l'Intérieur a préparé trois projets de loi portant, entre autres choses, sur les points en suspens relevant du Thème II : a) la loi de 2015 amendant la loi sur les partis politiques ; b) la loi amendant la loi sur l'élection des membres de la Chambre des représentants (loi n° 72/79) ; et c) la loi amendant la loi sur l'élection du président et du vice-président. Le 4 février 2015, le projet ci-dessus amendant la loi sur les partis politiques a été approuvé en conseil des ministres puis transmis le 19 février au parlement pour débat et adoption. Le 11 mars, le projet de loi amendant la loi 72/79 a également été approuvé en conseil des ministres et transmis par la suite au Parlement. Le troisième projet ci-dessus n'a pas encore été approuvé par le gouvernement à l'heure qu'il est. Les autorités chypriotes indiquent qu'une fois fait, ce projet sera lui aussi transmis au parlement. Des traductions en anglais des trois textes ont été mises à disposition des rapporteurs et du Secrétariat.

#### **Recommandation i.**

17. *Le GRECO avait 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.*
18. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. La loi sur les partis politiques (LPP)<sup>3</sup> est entrée en vigueur le 17 décembre 2012. Cette loi 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. Elle fournit une définition des organisations concernées. Le GRECO concluait dès lors que la seconde partie de la recommandation était mise en œuvre. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, l'article 6(1) de la LPP a instauré 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 considérait cependant que, pour permettre une compréhension adéquate des comptes des partis politiques, les états financiers devraient mieux refléter les diverses sources de financement d'un parti politique telles que cotisations des membres, aides de l'État, activités génératrices de recettes (publications du parti, agences de relations publiques, etc.), dons en nature, contributions de membres, recettes de manifestations organisés par le parti, etc. Cette partie de la recommandation était donc classée comme partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, nonobstant l'obligation pour l'Auditeur général de préparer annuellement un rapport sur les états financiers des partis, le GRECO

---

<sup>3</sup> L.175(I)/2012.

regrettait que Chypre n'ait pas introduit également l'obligation claire de publier les états financiers des partis eux-mêmes et considérait, par conséquent, que cette partie de la recommandation n'avait pas été mise en œuvre.

19. Enfin, le GRECO formulait le commentaire suivant : « *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* ».
20. Les autorités chypriotes indiquent que le projet de loi d'amendement de la loi sur les partis politiques (LPP) mentionnée au paragraphe 16 comprend sous son article 7, une disposition visant à étendre le champ d'application de l'article 6(1) de la LPP et exigeant « que les états financiers de tous les partis, organisations liées ainsi que les états financiers consolidés (...) indiquent également en détail les sources de revenu et les dépenses telles que les cotisations régulières de membres, les financements de l'Etat, les recettes d'événements, les contributions en nature, les contributions de membres et sympathisants, les dépenses liées aux campagnes électorales et coûts administratifs, les coûts liés aux événements promotionnels, les dépenses d'immobilisation... ». L'article 7 prévoit aussi que les états financiers doivent être établis en accord avec les Normes Comptables Internationales et faire l'objet d'un audit réalisé sur la base des Normes Internationales d'Audit telles que reprises dans la législation pertinente en la matière (actuellement, il s'agit des lois de 2009 à 2013 « sur les auditeurs et l'audit statutaire des comptes annuels et des comptes consolidés »). Les autorités expliquent qu'en conséquence, les éléments de patrimoine, les dettes et créances sont en principe à inclure dans les états financiers. Selon les amendements envisagés, les périodes et délais relatifs à la supervision et à la publication des comptes sont modifiés en vertu des étapes suivantes du processus : a) les états financiers annuels doivent faire l'objet d'un audit interne indépendant, puis être soumis au Commissaire aux partis politiques (ci-après désigné « le Commissaire ») dans un délai de quatre mois après la fin de l'année de référence. Celui-ci sera à l'avenir un agent public indépendant, désigné pour 5 ans par le Président. Il pourra imposer une amende en cas d'inexactitudes matérielles ou délibérées ; b) les états financiers seront ensuite transmis à l'Auditeur général de la République dans un délai de 5 mois après la fin de l'année écoulée ou dans un délai d'1 mois après réception (le plus court des deux termes est applicable). L'Auditeur préparera un rapport sur le résultat de ses constatations, à publier au Journal Officiel et sur le site web de l'Auditeur dans un délai de 9 mois après la soumission des états financiers (y compris les éléments complémentaires qu'il aura demandés). Le projet d'amendement prévoit aussi que le Commissaire entreprend toute action nécessaire afin de faire respecter les textes lorsque des manquements sont constatés et pour imposer la sanction administrative appropriée. L'article 7 du projet prévoit que les partis eux-mêmes sont tenus de mettre en ligne sur leur site les états financiers consolidés et audités et que le Commissaire devra publier ceux-ci au Journal Officiel. La LPP de 2012 prévoit d'ores et déjà que tout manquement à la loi est passible d'une amende jusqu'à 20,000 EUR imposée par le Commissaire après avis conforme de l'Auditeur général (étant entendu que des sanctions spécifiques sont prévues dans le cas de certains manquements

en particulier, par exemple une amende allant jusqu'au montant de l'aide financière de l'Etat au cas où les états financiers ne sont pas déposés). Il convient de préciser que des dispositions similaires sont prévues conformément au nouvel article 6A concernant la soumission, la supervision et la publication des recettes et dépenses liées aux périodes de campagne électorale (cf. aussi la recommandation ii ci-après). Les états financiers sont à soumettre dans un délai de 2 mois suivant l'élection au Commissaire qui pourra imposer une amende en cas d'inexactitudes matérielles ou délibérées, puis les états sont à transmettre pour inspection à l'Auditeur général sous 3 mois à l'issue de l'élection ; c) enfin, les résultats du contrôle et les états financiers détaillés seront à publier sur le site de l'Auditeur dans un délai de 9 mois après leur soumission au contrôle. Les partis eux-mêmes seront tenus de mettre en ligne ces états sur leur site web.

21. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, il semble que le projet d'amendement de la Loi sur les partis politiques (LPP) va dans la bonne direction puisque la liste des éléments financiers à détailler dans les livres de comptes et états financiers serait étendue afin de mieux prendre en compte les particularités du financement des partis politiques. Chypre devra s'assurer qu'une fois la législation adoptée, un format standardisé et solide sera mis en place par les textes et mesures d'application car pour l'heure, le projet prévoit une liste ouverte des éléments d'actifs et de passif. De plus, il peut s'avérer nécessaire de clarifier comment les normes comptables internationales sont à appliquer s'agissant des autres éléments financiers tels que les éléments patrimoniaux, les dettes et créances. Finalement, Chypre devra apporter la confirmation que les états financiers en propre mais aussi consolidés (incorporant les structures liées) sont bien soumis en pratique par les partis politiques. En ce qui concerne la dernière partie de la recommandation, le projet d'amendements à la LPP vise clairement à améliorer la situation en matière de publication des états financiers des partis politiques y compris ceux portant spécifiquement sur le financement électoral. Toutefois, il ne ressort pas clairement du projet législatif si des informations financières – et lesquelles – deviendront publiquement accessibles avant la fin du processus de supervision, c'est-à-dire avant 12 à 14 mois à compter du point de départ du calcul selon le cas. A cet égard, le GRECO rappelle que la présente recommandation met aussi l'accent sur la publication des informations en temps utile.
22. Pour ce qui est des commentaires additionnels relatifs au Commissaire chargé de la supervision des partis politiques, le GRECO note avec intérêt que les amendements projetés à la LPP visent à améliorer la situation. Le GRECO croit comprendre que le Commissaire chargé du registre des partis politiques serait remplacé par un Commissaire aux partis politiques indépendant désigné pour 5 ans et responsable devant le Président de la République. Le premier Commissaire ne conserverait que des fonctions d'enregistrement. Le GRECO encourage Chypre à procéder à cette réforme. Dans le même temps, le projet législatif amendant la LPP se borne à une simple définition établissant que le Commissaire (aux partis politiques) est indépendant et nommé par le Président. Vu qu'il conservera des responsabilités importantes en matière de contrôle et de respect des textes, Chypre peut vouloir s'assurer que l'indépendance de ce Commissaire est supportée par des textes législatifs garantissant l'indépendance financière et des moyens adéquats de ses services, et que les garanties d'indépendance seront suffisantes à l'avenir aussi dans le cadre de la supervision financière touchant aux campagnes pour l'élection présidentielle.
23. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

## Recommandation ii.

24. *Le GRECO avait 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.*
25. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. Comme indiqué dans le Premier Rapport de Conformité (paragraphe 32) : « *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 1 000 EUR par don* ».
26. En outre, au paragraphe 33 du Rapport de Conformité, le GRECO réitérait ses préoccupations au sujet de la réglementation chypriote en matière de sponsoring, notamment « *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) de la 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'État 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 EUR par an et par personne morale* ».
27. Les autorités de Chypre indiquent que le projet de loi d'amendement (article 6) de la LPP prévoit une série de modifications importantes de la situation actuelle : a) en interdisant toute forme de don anonyme : le projet de loi stipule que tous les partis politiques et les organisations qui leur sont affiliées devront tenir un registre spécial avec le numéro d'identité (dans le cas des personnes physiques) ou le numéro d'enregistrement (dans le cas des personnes morales) des personnes ayant versé un don (tel que défini à l'article 5(1) de la LPP) ; b) en plafonnant dans certains cas spécifiques le montant des dons privés à un parti politique et ses composantes, qui ne pourront excéder la somme globale de 5 000 EUR par an (par exemple en cas de donateurs qui auraient subi des condamnations pénales, les sources de financement étrangères, les donateurs qui se sont vu attribuer une licence pour exploiter des casinos, jeux de hasard et paris); c) en instaurant l'obligation pour les partis politiques et les organisations qui leur sont affiliées de soumettre au Commissaire aux partis politiques et publier sur le net, avant le 28 février de chaque année, l'identité des personnes physiques et morales ayant versé un don, et les montants concernés dès lors qu'ils excèdent 500 EUR par an; le non-respect de cette disposition et de la date buttoir est passible d'une amende pénale d'un montant égal à trois fois les dons concernés, à prononcer par les tribunaux. Les autorités chypriotes confirment enfin que la notion de don est étendue et comprend les formes de soutien monétaires et non monétaires (apports en nature).
28. Le projet de loi prévoit aussi que, s'agissant des partis politiques et des organisations affiliées figurant sur le Registre (des partis politiques), les informations concernant les dons supérieurs à



500 EUR (montant, identité du donateur) seront aussi disponibles auprès des services du Commissaire aux partis politiques, pour information du public.

29. S'agissant spécifiquement des campagnes électorales, le projet de loi d'amendement de la loi sur l'élection des membres de la Chambre des représentants (loi n° 72/79) prévoit que tout candidat aux élections devra publier une déclaration sur le financement de sa campagne électorale (conformément à l'article 52(1) de la loi n° 72/79) dans au moins un journal quotidien, avant de la soumettre au Directeur du scrutin (le Commissaire électoral). Le projet de loi gouvernemental amendement la loi sur l'élection du président et du vice-président (pas encore soumise au parlement) prévoit d'introduire un renvoi entre textes pour assurer l'application de ces propositions à la loi 72/79 au contexte des élections présidentielles. S'agissant de la réglementation sur l'élection au parlement européen, la loi 10(I) 2004 contient déjà un tel renvoi à la loi 72/79. En outre, l'Auditeur général devra, après audit des déclarations financières, préparer un rapport sur les résultats de l'audit et le publier au Journal Officiel de la République.
30. Enfin, en réponse aux autres préoccupations exprimées par le GRECO au paragraphe 33 du premier Rapport de Conformité au sujet du sponsoring par les institutions publiques, le projet de loi d'amendement de la LPP prévoit la suppression de la disposition concernée à l'article 5(3) de la LPP qui permettait des dérogations aux règles dans le cadre du sponsoring d'événements. Ceci veut dire que tout sponsoring public des partis politiques ou politiciens individuels serait prohibé à l'avenir.
31. Le GRECO prend note des informations ci-dessus et se réjouit des amendements ambitieux à la loi sur les partis politiques (LPP) sur le financement des partis politiques proposés à l'adoption, qui prévoient en particulier l'interdiction totale des dons anonymes et la divulgation de l'identité des donateurs au-dessus d'un certain seuil (500 EUR). Cependant, ces amendements, qui sont conformes à la recommandation, n'ont pas été adoptés. En ce qui concerne les candidats aux élections, le GRECO note avec satisfaction que le projet de loi amendement la loi sur l'élection des membres de la Chambre des représentants (loi 72/79) instaurera – si elle est adoptée – une obligation de publication des déclarations financières des participants aux campagnes électorales. Le GRECO note avec satisfaction que des renvois à la loi 72/79 existent déjà dans le cadre des élections européennes ou sont envisagés dans le cadre des textes sur l'élection présidentielle. Chypre est encouragé à assurer une cohérence maximale entre les diverses réglementations électorales (y compris pour le niveau local) et s'agissant des diverses innovations envisagées, par exemple s'agissant de la publication des dons excédant un certain montant versés aux candidats et élus. Dans la mesure où les textes d'amendement proposés sont tous en phase de projet/discussion/adoption, le GRECO devra réexaminer la situation lorsque le processus aura avancé et qu'une vue d'ensemble plus solide deviendra disponible.
32. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

33. *Le GRECO avait 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.*

34. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre.
35. Les autorités de Chypre déclarent que le projet de législation amendant la loi sur les partis politiques (LPP) comprend un nouvel article 6A faisant obligation à tous les partis politiques participant à un scrutin quelconque à l'intérieur de la République y compris pour les élections au parlement européen de soumettre au Commissaire aux partis politiques (ci-après désigné « le Commissaire ») des états financiers détaillant l'ensemble des recettes et des dépenses liées à la campagne électorale dans les deux mois suivant la date du scrutin (cf. aussi la recommandation i à ce propos). Ces états financiers seront ensuite soumis au contrôle financier de l'Auditeur général de la République dans un délai de trois mois à compter de la date du scrutin. L'Auditeur général préparera un rapport sur les résultats de l'audit, qui sera publié dans un délai de neuf mois à compter de la soumission pour contrôle, accompagné des états analytiques des recettes et des dépenses encourues par les partis politiques en relation avec la campagne électorale, au Journal Officiel de la République et sur le site internet de l'Auditeur général de la République. En outre, des sanctions administratives sont prévues en cas de non-conformité avec les obligations susmentionnées ou dans le cas où les états susmentionnés contiennent des inexactitudes matérielles ou délibérées.
36. Les autorités indiquent que les déclarations électorales des partis politiques doivent inclure, entre autres choses, des éléments comme les dons reçus et les dépenses encourues dans le cadre de la campagne électorale, comme indiqué précédemment au regard de la recommandation i.
37. S'agissant de la soumission de déclarations financières par les candidats aux élections, aux termes des dispositions pertinentes de la loi amendant la loi sur l'élection des membres de la Chambre des représentants (L. 72/79), le Directeur du scrutin (Commissaire aux élections) doit soumettre pour contrôle à l'Auditeur général de la République les déclarations électorales de tous les candidats (prévues à l'article 52 actuel de la loi n° 72/79) dans les quinze jours suivant la date de leur réception. L'Auditeur général, qui, en vertu de la constitution, est une autorité indépendante, effectuera l'audit des déclarations susmentionnées et préparera un rapport qui sera publié au Journal Officiel de la République. Il est rappelé que l'article 52 actuel de la loi n° 72/79 oblige tous les candidats aux élections à soumettre au Commissaire aux élections, dans les trois semaines suivant la publication des résultats du scrutin, une déclaration de l'ensemble de leurs recettes et des dépenses encourues en relation avec l'élection [article 52(1)]. Comme indiqué plus haut au paragraphe 16, une législation visant à amender la loi sur l'élection du président et du vice-président est aussi en cours de préparation et il est envisagé de rendre les dispositions de la loi n° 72/79 concernant les dépenses des représentants élus et candidats applicables aussi dans le contexte de l'élection présidentielle (avec un plafonnement spécifique des dépenses de campagne présidentielle : 2.000.000 EUR).
38. Le GRECO prend note des amendements ci-dessus envisagés à Chypre. Il semblerait que les amendements projetés à la loi sur les partis politiques (LPP) mentionnés ci-dessus puissent satisfaire plusieurs des objectifs de la recommandation s'ils sont adoptés. Cela représenterait un progrès partiel mais gardant à l'esprit la recommandation i, Chypre est encouragée à mettre en place un format standardisé plus cohérent pour les déclarations de recettes et de dépenses électorales. Le GRECO note que Chypre a opté pour une publication générale des financements à l'issue des élections et du contrôles des états financiers, par opposition à leur publication à intervalle régulier lors des campagnes. La première approche peut constituer une alternative possible à la seconde sous réserve que les informations soient publiées rapidement. Au vu des informations fournies, le GRECO ne peut conclure que cela est le cas. Par ailleurs, dans la mesure où les partis politiques font eux aussi rapport séparément sur leur propre contribution à

une campagne et que cette information devient disponibles environ un an après la date de l'élection, le GRECO devra réexaminer dans son ensemble la situation qui résultera des changements projetés une fois qu'une vue d'ensemble plus étoffée sera disponible et que le processus aura progressé.

39. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation v.**

40. *Le GRECO avait 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.*
41. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. La seconde et la troisième partie de la recommandation n'avait donné lieu à aucun suivi pertinent de la part de Chypre mais, s'agissant de la première partie – qui avait été pleinement mise en œuvre –, la LPP avait été amendée en 2012, notamment afin que les actifs et les passifs figurent également sur les états financiers annuels des partis politiques.
42. Les autorités de Chypre réitèrent les commentaires et informations fournis à propos de la recommandation iii aux paragraphes 35 à 37 ci-dessus. Elles font également référence à d'autres amendements envisagés concernant la loi sur les partis politiques (LPP). En particulier, il est proposé l'insertion d'un nouveau paragraphe 1A sous l'article 6 en vertu duquel les états financiers soumis au Commissaire aux partis politiques, devront inclure et détailler toutes les recettes et dépenses liées à une campagne électorale. Un nouveau paragraphe 1B donne au Commissaire la faculté d'imposer une amende pour toute violation à ces règles. De plus, le projet amendement la législation sur les élections au parlement (loi 72/79) reformule l'article 52(3) qui impose au Directeur du scrutin de transmettre à l'Auditeur Général les états financiers des candidats dans un délai de 15 jours suivant leur réception.
43. Le GRECO prend note, en ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, du projet de législation prévu pour amender la loi sur les partis politiques (LPP), qui comprend un nouvel article exigeant de tous les partis politiques participant à une quelconque élection organisée sur le territoire de la République qu'ils soumettent au (futur) Commissaire aux partis politiques ( « le Commissaire ») les états financiers avec l'ensemble des recettes et des dépenses liées à leur campagne électorale dans un délai de deux mois à compter de la date du scrutin. Les indications fournies par les autorités chypriotes montrent clairement que l'intention des rédacteurs à ce stade est que les informations soumises par les partis politiques soient ensuite mises en totalité à la disposition de l'Auditeur général de la République dans un but de contrôle financier. En outre, les projets d'amendements actuels prévoient un délai de deux mois (après la date du scrutin) pour la transmission du dossier complet. Le GRECO note aussi avec intérêt que des modalités similaires sont prévues au sujet des déclarations à soumettre par les candidats aux élections. Les amendements concernés en sont encore à l'étape d'adoption et il reste à voir si tous les scrutins majeurs seront couverts de la même façon. Concernant les élections présidentielles, il est rappelé (cf. paragraphe 29 ci-dessus) que les textes proposés prévoient un renvoi à l'application des règles pour les élections parlementaires de la loi 72/79.

44. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, il apparaît que le rôle du Commissaire aux élections (le Directeur du scrutin) et du Commissaire aux partis politiques soit révisé dans le projet de législation en cours de préparation, puisque l'ensemble des déclarations financières des partis politiques et des candidats aux élections devront être transmises à l'Auditeur général pour contrôle financier. Le Commissaire aux partis politiques, comme souligné précédemment au paragraphe 20, serait à l'avenir un acteur indépendant, nommé pour 5 ans par le Président de la République. Comme il a déjà été souligné, ceci constituerait une avancée à condition que des garanties suffisantes pour son indépendance financière et statutaire lui conférées pour assumer son rôle, y compris en relation avec la supervision du financement politique lié aux élections présidentielles. Pour l'heure, des améliorations parallèles ne sont pas même envisagées pour le Commissaire aux élections. L'implication de ce dernier en tant que dépositaire des déclarations financières, chargé de repérer d'éventuelles inexactitudes au premier stade du contrôle et d'imposer des amendes – aux partis politiques et aux candidats – demeure donc problématique. Ce Commissaire aux élections reste en effet nommé par le ministre de l'Intérieur et il ne peut donc être considéré comme suffisamment détaché du gouvernement pour répondre aux critères d'indépendance requis à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4. Dans l'ensemble, le GRECO ne peut donc qu'appeler, une nouvelle fois, les autorités à mettre en place un système pleinement indépendant de contrôle du financement des partis politiques à Chypre.
45. D'une manière générale, il importe également que le contrôle soit efficace. Les informations fournies semblent parfois indiquer, comme cela est le cas au paragraphe 35, que des sanctions ne peuvent être appliquées qu'en cas de non-respect des exigences formelles ou d'inexactitudes manifestes ; Chypre devrait réexaminer la situation à cet égard et faire en sorte que des contrôles complets sont en place permettant également de révéler et de sanctionner, les cas d'omission ou de dissimulation de ressources financières ou autres formes d'aide.
46. Le GRECO conclut que la recommandation v demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

47. *Le GRECO avait 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.*
48. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. Chypre avait fait état des améliorations introduites en 2012 dans le système de sanctions prévu par la LPP – qui n'était pas l'objet de cette recommandation – et indiqué que la Commission parlementaire des affaires intérieures examinerait la question en temps utile, dans le cadre de la probable révision de la loi n° 72/79 sur l'élection des membres de la Chambre des représentants. Le GRECO rappelle également les préoccupations qu'il avait exprimées sur le fait qu'en dépit de la fréquence des infractions et du niveau obsolète du seuil des dépenses de campagne prévu pour les élections parlementaires<sup>4</sup>, Chypre n'appliquait pas les sanctions de droit pénal existantes, à savoir une amende d'un montant de 342 EUR au plus et/ou une peine d'emprisonnement de six mois maximum en cas de dépassement du seuil de dépenses autorisé ou de non-soumission d'une déclaration des dépenses électorales.

---

<sup>4</sup> Comme indiqué au paragraphe 67 du Rapport d'Évaluation - Thème II, ces plafonds de dépenses ont été fixés à des niveaux raisonnables, après la visite, par la loi n° 31(I)/2011 qui est entrée en vigueur le 18 mars 2011.

49. Les autorités de Chypre indiquent que le projet de loi amendant la loi sur l'élection des membres de la Chambre des représentants (loi n° 72/79) prévoit de reformuler l'article 52(1) de la loi n° 72/79 en y ajoutant une disposition aux termes de laquelle le Directeur du scrutin (Commissaire aux élections) pourra imposer une amende pécuniaire de 500 EUR (+ 50 EUR par jour de retard) à tout candidat ne soumettant pas dans le délai prévu une déclaration financière sur ses recettes et ses dépenses de campagne. Il est également prévu d'insérer un nouveau paragraphe stipulant qu'en cas de dépassement par un candidat du seuil de dépenses électorales autorisé, l'Auditeur général devra transmettre la déclaration financière du candidat au Commissaire aux élections en vue de l'imposition d'une amende pécuniaire d'un montant égal au montant total du dépassement des dépenses électorales autorisées (article 7 du projet de loi).
50. Le GRECO prend note des amendements prévus décrits ci-dessus. Il semblerait que Chypre prévoie de remplacer le système actuel inefficace de sanctions pénales par un nouvel ensemble de sanctions administratives d'application plus souple en relation avec le financement des campagnes pour les élections parlementaires. Les préoccupations sous-jacentes à cette recommandation sont donc pour l'essentiel prises en compte en ce qui concerne les candidats aux élections parlementaires, mais pour le moment, les amendements à la loi n° 72/79 sur l'élection des membres de la Chambre des représentants doivent encore être examinés par le parlement. Le GRECO devra aussi réexaminer la situation dans son ensemble au titre des diverses lois électorales lorsqu'une vue d'ensemble plus consolidée sera disponible et que le processus de réforme sera plus abouti.
51. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

52. **Au vu des conclusions incluses dans le Rapport de Conformité du Troisième Cycle sur Chypre et de ce qui précède, le GRECO conclut que Chypre n'a toujours mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante que deux des huit recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième cycle.** Les six recommandations restantes sont maintenant partiellement mises en œuvre.
53. Plus spécifiquement, s'agissant du Thème I - Incriminations, la situation demeure inchangée : la recommandation ii a été mise en œuvre de manière satisfaisante et la recommandation i reste partiellement mise en œuvre. S'agissant du Thème II - Transparence du financement des partis politiques, la recommandation iv a été mise en œuvre de manière satisfaisante et les recommandations i et v, et maintenant les recommandations ii, iii et vi, ont été partiellement mises en œuvre. D'une manière générale, les progrès tangibles accomplis depuis l'adoption du Premier Rapport de Conformité de mars 2013 ont été limités, vu que trois recommandations supplémentaires sont à présent classées comme partiellement mises en œuvre.
54. En ce qui concerne le Thème I (Incriminations), Chypre n'a pas mis à profit le temps écoulé depuis le Premier Rapport de Conformité pour adopter de nouvelles mesures pertinentes soutenant l'application effective en pratique des dispositions de droit pénal visant les infractions liées à la corruption, afin de rendre le cadre légal plus accessible et d'en accroître son uniformité.
55. En ce qui concerne le Thème II (Transparence du financement des partis politiques), les progrès ont été lents, bien que Chypre soit visiblement déterminée à adopter une série d'amendements afin d'améliorer la transparence et le contrôle du financement des partis politiques. Le pays a préparé un nouvel ensemble d'amendements à la loi sur les partis politiques, qui doivent encore

être adoptés par le parlement (puis effectivement mis en œuvre). Ce projet de législation prévoit une série de changements importants tels que l'interdiction des dons anonymes et du sponsoring des partis politiques par des organismes de droit public, l'enregistrement systématique de tous les dons et la divulgation de l'identité des donateurs au-dessus d'un certain montant par an. Le GRECO note aussi avec satisfaction que, si la LPP est amendée comme prévu, les données spécifiques sur le financement des campagnes électorales seront déclarées de façon plus détaillée et rendues publiques. De plus, la mise en place d'un système de sanctions plus souple, visant à faciliter l'application effective de la législation sur le financement des partis politiques, est en cours d'examen. Chypre devrait poursuivre plus vigoureusement ses efforts dans divers domaines tels que le contrôle du financement des partis politiques et assurer la mise en place à l'avenir d'un mécanisme de contrôle indépendant et efficace. L'autre projet de loi contenant des amendements à la législation sur les élections parlementaires a été approuvé en conseil des ministres mais doit encore être adopté par le parlement. Le projet de loi contenant des amendements à la législation sur l'élection du président et du vice-président en est encore à un stade précoce et devra être adopté par le conseil des ministres avant d'être soumis au parlement. Ces deux projets visent, entre autres choses, à harmoniser la législation électorale et les normes de financement des campagnes électorales avec les amendements prévus à la LPP. Le GRECO devra donc réexaminer plus en détail la situation d'ensemble et le contenu actualisé de ces diverses lois lorsque le processus d'adoption sera plus avancé ou même achevé et que des traductions en anglais de ces textes seront disponibles.

56. En résumé, Chypre n'a pas accompli de progrès décisifs aboutissant à la mise en œuvre complète des recommandations depuis l'adoption du Premier Rapport de Conformité il y a deux ans. La grande majorité des recommandations demeurent partiellement mises en œuvre. Dans ces conditions, le GRECO ne peut faire autrement que considérer la situation comme « globalement insatisfaisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. Le GRECO décide, par conséquent, d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation mutuelle et invite le chef de la délégation chypriote à soumettre dès que possible un rapport sur les progrès accomplis dans 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) et, au plus tard, avant le 30 septembre 2015, conformément au paragraphe 2(i) de cet article.
57. Enfin, le GRECO invite les autorités de Chypre à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.