



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 1^{er} décembre 2023

Publication : 9 janvier 2024

Public

Greco RC4(2023)15

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ CHYPRE

Adopté par le GRECO lors de sa 95^e réunion plénière
(Strasbourg, 27 novembre – 1^{er} décembre 2023)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités chypriotes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur Chypre (voir le paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle](#) sur Chypre a été adopté par le GRECO lors de sa 72^e réunion plénière (1^{er} juillet 2016) et rendu public le 27 juillet 2016 avec l'autorisation de Chypre. Le [Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 80^e réunion plénière (22 juin 2018) et rendu public le 6 septembre 2018 avec l'autorisation de Chypre. Le [Deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 86^e réunion plénière (29 octobre 2020) et rendu public le 17 novembre 2020, avec l'autorisation de Chypre. L'[Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 90^e réunion plénière (25 mars 2022) et rendu public le 8 juillet 2022, avec l'autorisation de Chypre.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités chypriotes ont présenté un Rapport de Situation contenant des informations complémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les sept recommandations en suspens qui, selon l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, n'avaient pas été mises en œuvre ou ne l'avaient été que partiellement. Ledit rapport a été reçu le 15 mars 2023. Il a servi de base à l'élaboration du présent Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO avait chargé la Grèce (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et la Serbie (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés, pour le présent rapport, M. Dimosthenis STIGAS, au titre de la Grèce, et Mme Bojana SMARTEK, au titre de la Serbie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent [Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#).

II. ANALYSE

5. Le GRECO avait adressé seize recommandations à Chypre dans son Rapport d'Évaluation. Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO concluait que les recommandations iii, v, ix-xii, xiv, xv et xvi avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, que les recommandations i, ii, iv et vi-viii avaient été partiellement mises en œuvre et que la recommandation xiii n'avait pas été mise en œuvre. La conformité avec les sept recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i

6. *Le GRECO avait recommandé que toutes les formes de rémunération et d'avantages perçus (d'une source publique ou privée) par les députés soient soumises à des règles précises, à une vérification appropriée et à une transparence publique.*
7. Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO a conclu que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la transparence, le GRECO s'est félicité que toutes les sommes versées aux parlementaires provenant de fonds publics soient publiées sur un site officiel et que les déclarations de patrimoine qui englobent les revenus perçus dans le cadre d'activités extérieures à caractère privé soient également publiées. Cependant, le

GRECO a constaté que la réforme visant à apporter une plus grande clarté concernant les revenus et les diverses indemnités perçues par les parlementaires et à assurer un contrôle/audit adéquat et effectif était toujours en cours.

8. Les autorités chypriotes indiquent à présent n'avoir aucune information supplémentaire concernant cette recommandation et réaffirment leur position selon laquelle la situation actuelle répond aux critères de clarté, de transparence et d'audits adéquats.
9. Le GRECO note que, en l'absence de tout nouveau progrès, cette recommandation demeure partiellement mise en œuvre.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

11. *Le GRECO avait recommandé que soit adopté à l'usage des députés – et leurs collaborateurs concernés – un Code d'éthique ou de conduite, qui devra traiter diverses situations de conflit d'intérêts (par exemple, cadeaux et autres avantages, contacts avec des tiers dont les lobbyistes, activités accessoires, situations dans la période suivant la cessation des fonctions).*
12. Dans l'Addendum au deuxième Rapport de Conformité, le GRECO a conclu que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Le GRECO s'est félicité de l'adoption d'un Code réunissant les principes et les règles d'éthique et de transparence à l'usage des parlementaires (ci-après dénommé « le Code d'éthique »), mais a constaté que des questions importantes ayant trait à l'intégrité (p.ex. les contacts avec les tiers, les lobbyistes, les activités accessoires et les situations dans la période suivant la cessation des fonctions) n'avaient pas été incluses dans le Code, contrairement à ce qui était recommandé.
13. Les autorités chypriotes indiquent à présent que les dispositions concernant les contacts avec les tiers et les lobbyistes, notamment applicables aux parlementaires, aux ministres et aux autres agents publics, figurent dans les dispositions très complètes de la Loi sur la transparence des processus de prise de décision publique et les questions connexes (loi n° 20(I)/2022). La loi, qui a déjà été jugée satisfaisante dans l'Addendum au deuxième Rapport de Conformité, a été développée et complétée en 2023 par des règlements d'application. Les principales obligations des lobbyistes et des personnes faisant pression restent telles que définies dans la loi 20(I)/2022, mais le nouveau règlement sur la transparence dans la prise de décision publique et les questions connexes (R.A.A. 118/2023) fournit également des détails sur le registre ainsi que sur les modalités de collecte, d'utilisation, de traitement, de publication, d'accès, de conservation et de suppression des données personnelles. En ce qui concerne les situations dans la période suivant la cessation des fonctions, les autorités indiquent que, comme il n'existe pas de règle générale sur l'incompatibilité de la charge de député avec l'exercice d'une autre profession et que les députés n'ont pas de fonctions exécutives, il serait inopportun d'inclure de telles dispositions dans le Code d'éthique. Les activités accessoires et les autres activités pouvant mettre en doute l'impartialité d'un député lors d'un débat ou d'un vote sont couvertes par les dispositions relatives aux conflits d'intérêts et à l'incompatibilité contenues dans le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, le Code d'éthique et la Loi sur l'incompatibilité de certaines activités professionnelles et autres activités connexes de certains fonctionnaires de la République avec l'exercice de leurs fonctions (loi n° 7(I)/2008).
14. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il se félicite de la Loi sur la transparence des processus de prise de décision publique et les questions

connexes (loi n° 20(I)/2022) et de ses règlements de mise en œuvre, qui traitent des contacts avec les tiers et les lobbyistes. Cette loi, ainsi que le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, le Code d'éthique et la Loi sur l'incompatibilité de certaines activités professionnelles et autres activités connexes de certains fonctionnaires de la République avec l'exercice de leurs fonctions (loi n° 7(I)/2008) abordent la plupart des points soulevés dans cette recommandation. Cela étant, le GRECO estime qu'il serait utile d'adapter davantage le Code d'éthique pour y inclure les questions liées à l'intégrité, comme l'indique la recommandation. Le GRECO note que, de manière générale, les codes servent de guide de référence pour rappeler aux parlementaires les normes auxquelles ils sont soumis. À l'heure actuelle, certaines de ces normes clés (notamment en ce qui concerne les contacts avec les tiers et la limitation des activités accessoires et des intérêts financiers) ne sont pas mentionnées dans le Code. La loi n° 20(I)/2022 prévoit des règles sur le lobbying, mais le Code d'éthique (et son manuel de mise en œuvre – voir recommandation viii) pourrait fournir des orientations supplémentaires sur les comportements à tenir et à éviter dans les relations entre les parlementaires et les tiers, notamment en ce qui concerne les contacts informels en dehors de leur lieu de travail, etc.

15. En outre, lors du Quatrième (et du Cinquième) Cycle d'Évaluation, le GRECO a souligné à plusieurs reprises la valeur des codes de conduite en tant que documents vivants adoptés et affinés lorsque des faits nouveaux (y compris de nouvelles obligations établies par la loi) surviennent. Le GRECO encourage les autorités à garder ces considérations à l'esprit lors de la mise à jour du Code d'éthique.
16. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

17. *Le GRECO avait recommandé (i) que des règles cohérentes soient élaborées sur l'acceptation par les parlementaires de cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages y compris un appui spécial fourni pour le travail parlementaire, et (ii) que des procédures internes d'évaluation et de déclaration des cadeaux, ainsi que de restitution soient élaborées, lorsque ces derniers sont inacceptables.*
18. Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO a considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Il a salué le fait que le Code d'éthique apporte des précisions sur l'acceptation de cadeaux et autres avantages par les parlementaires, mais a demandé des précisions concernant les procédures internes d'évaluation des cadeaux.
19. Les autorités chypriotes répètent à présent que les dispositions du Code d'éthique permettent de se conformer aux exigences de cette recommandation.
20. Le GRECO note qu'aucun nouveau progrès n'a été réalisé dans la mise en œuvre de cette recommandation. Le GRECO rappelle que le Code d'éthique prévoit une procédure d'enregistrement des cadeaux ainsi que des dispositions sur la restitution des cadeaux qui sont réputés inacceptables. Il n'y a cependant aucune procédure spécifique s'agissant de l'évaluation des cadeaux.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi

22. *Le GRECO avait recommandé que le régime de déclaration de patrimoine actuel soit développé, (i) en veillant à ce que toutes les formes de patrimoine, de revenu et de passif dépassant un certain plafond soient déclarées à leur juste valeur ; (ii) en*

assurant que les déclarations sont accessibles au public sans tarder après leur dépôt auprès l'organe de surveillance compétent ; et (iii) en envisageant d'élargir le champ de la déclaration pour inclure également des informations sur le/la conjoint(e) et les membres de la famille à charge (étant entendu qu'il ne serait pas absolument impératif que ces informations soient accessibles au public).

23. Dans l'Addendum au deuxième Rapport de Conformité, le GRECO a considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Il a salué le fait que les déclarations de patrimoine des parlementaires étaient rendues publiques. Toutefois, le GRECO a constaté que la question de l'inclusion des biens meubles et de la valeur des biens autres que les biens immeubles et les véhicules dans les déclarations de patrimoine des parlementaires et celle de l'extension du champ des déclarations aux membres de la famille à charge n'avaient pas été réglées.
24. Les autorités chypriotes répètent les informations reçues par le GRECO aux fins du précédent rapport, notamment le fait que les propositions de loi relatives au régime de déclaration de patrimoine des parlementaires présentées au Parlement par différents députés avaient été regroupées en un seul projet de loi présenté au nom de l'ensemble de la Commission parlementaire sur les institutions, les promotions et l'Ombudsman. La phase d'examen de ce projet de loi par la Commission touche à sa fin.
25. Les autorités indiquent – en ce qui concerne la dernière partie de la recommandation – que les biens, les revenus et les dettes des conjoints et des enfants mineurs doivent également être déclarés, mais que ces informations ne sont pas rendues publiques, conformément à une décision de la Cour constitutionnelle suprême.¹ La décision de limiter le champ de la déclaration d'informations financières aux conjoints et aux enfants mineurs et de ne pas l'élargir aux membres de la famille adultes à charge fait suite aux conclusions auxquelles a abouti la Commission parlementaire des affaires juridiques lors de l'examen du projet de loi portant modification de la Loi relative à la déclaration et vérification de patrimoine du Président, des ministres et des parlementaires (loi n° 49(I)/2004), qui est entrée en vigueur en tant que loi n° 68(I)/2017.
26. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités et reconnaît qu'il a été tenu compte de la recommandation d'élargir le champ des déclarations de patrimoine aux membres de la famille à charge, comme le demande la dernière partie de cette recommandation, puisqu'elle inclut désormais les conjoints et les enfants mineurs. Toutefois, la question de l'inclusion des biens meubles et de la valeur des biens autres que les biens immeubles et les véhicules dans les déclarations de patrimoine des parlementaires n'a pas encore été réglée.
27. Le GRECO conclut par conséquent que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii

28. *Le GRECO avait recommandé que le mécanisme actuel de contrôle des déclarations de patrimoine faites par les députés fasse l'objet d'une évaluation approfondie en vue d'établir un mécanisme indépendant et efficace pour ce contrôle.*
29. Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO a considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Il a salué la possibilité pour la Commission parlementaire spéciale chargée de la déclaration et de l'examen des intérêts financiers de confier la vérification comptable et financière des déclarations

¹ Réf.n°10/2016, émis le 29 mai 2017, publication réf. (2017) 3 AΔΔ 501.

de patrimoine à un auditeur agréé. Il a estimé cependant qu'il existait une certaine incertitude au sujet de l'efficacité du mécanisme dans son ensemble (par exemple, à propos de la fréquence de ces audits externes, des suites qui seraient données à ces audits et de la manière dont ce mécanisme pourrait se traduire par des sanctions).

30. Les autorités chypriotes répètent à présent, comme pour la recommandation vi ci-dessus, que les propositions de loi relatives à cette question, qui ont été présentées au Parlement par différents députés, avaient été regroupées en un seul projet de loi présenté au nom de l'ensemble de la Commission parlementaire sur les institutions, les promotions et l'Ombudsman. La phase d'examen de ce projet de loi par la Commission touche à sa fin.
31. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Le projet de loi étant examiné par le Parlement et le texte n'ayant pas encore été transmis au GRECO, cette recommandation ne peut pas être considérée autrement que partiellement mise en œuvre.
32. Le GRECO conclut que la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii

33. *Le GRECO avait recommandé que les autorités parlementaires conçoivent une politique d'intégrité aux fins de prévenir les conflits d'intérêts et les risques de failles similaires chez les députés, à travers (i) la sensibilisation à un niveau institutionnel, (ii) des manuels et une formation régulière et (iii) un service spécialisé dispensant des conseils confidentiels sur une base individuelle.*
34. Il convient de rappeler que, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO a considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Il s'est félicité de la diffusion du Code d'éthique récemment adopté, de la publication d'un manuel et de la préparation de séminaires pour les parlementaires et leurs assistants afin de les sensibiliser au Code d'éthique, entre autres normes, ainsi que de la possibilité pour le service juridique de la Chambre des représentants de dispenser des conseils confidentiels. Cependant, aucun des séminaires prévus sur les normes d'intégrité n'avait eu lieu pour l'heure et, par conséquent, la partie (ii) de la recommandation n'avait pas été pleinement mise en œuvre.
35. Les autorités chypriotes répètent ce qu'elles ont déjà indiqué à ce sujet, à savoir que le Code d'éthique élaboré par les parlementaires eux-mêmes, traitant cette question et réglant la prévention des conflits d'intérêts et la conduite des parlementaires, avait été diffusé au sein de la Chambre des représentants mais aussi publiquement. Il est consultable sur le site internet de la Chambre. Les parlementaires ont également reçu un petit manuel sur le fonctionnement des commissions parlementaires ainsi que le texte intégral du Règlement intérieur, qui sont disponibles aussi sur le site internet de la Chambre. En outre, la Chambre des représentants organise des séminaires destinés aux parlementaires et à leurs assistants en vue de les informer sur le fonctionnement de la Chambre, sur le Règlement intérieur et sur le Code d'éthique, ainsi que sur la politique d'intégrité. Ces séminaires sont organisés au début de chaque nouvelle législature de la Chambre des représentants et tous les parlementaires et leurs assistants sont invités à y assister.
36. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités, notamment de la formation des parlementaires et de leurs assistants sur le fonctionnement de la Chambre, sur le Règlement intérieur et sur le Code d'éthique, ainsi que sur la politique d'intégrité, organisée sous forme de séminaires. Toutefois, le GRECO note également que ces séminaires ne sont organisés qu'au début de chaque nouvelle

législature de la Chambre des représentants et que les parlementaires sont simplement invités à y assister. Cela signifie que chaque composition de la Chambre n'a accès qu'à un seul séminaire, alors que la recommandation préconise des formations régulières.

37. Le GRECO conclut par conséquent que la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiii

38. *Le GRECO avait recommandé que la réforme envisagée en ce qui concerne le Bureau juridique de la République comprenne les moyens de renforcer l'indépendance des fonctions de poursuite et la capacité des officiers de justice et procureurs pris individuellement à s'acquitter de leurs tâches de manière plus autonome, avec les garanties requises par la prééminence du droit.*
39. Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO a considéré que cette recommandation n'était pas mise en œuvre. Il a noté qu'un projet de loi sur l'indépendance et l'autonomie des procureurs était en cours d'élaboration, mais n'en était qu'à un stade très préliminaire.
40. Les autorités chypriotes indiquent à présent que, depuis la publication de l'Addendum au deuxième Rapport de Conformité, le projet de loi élaboré par le Bureau juridique de la République concernant son indépendance, qui couvre également l'indépendance et l'autonomie des procureurs, avait été approuvé par le Conseil des ministres le 22 février 2023 et soumis au Parlement le 20 avril 2023.
41. Le GRECO prend note de ces informations et se félicite du projet de loi de 2022 relatif au Bureau juridique de la République, dont il a reçu une version préliminaire. Le projet de loi distingue les magistrats et le personnel, tous travaillant pour le Bureau juridique, dirigé par le Procureur général. Les magistrats comprennent les avocats généraux, les officiers de l'Unité de Lutte contre le Blanchiment d'Argent (MOKAS) et les procureurs de la République – ils représentent et sont placés sous l'autorité du Procureur général et du substitut du Procureur. Le personnel comprend : 1) le directeur général du Bureau juridique, qui exerce un pouvoir de contrôle et agit conformément au cadre législatif applicable de la fonction publique régissant ses obligations et responsabilités, et 2) le chef de la gestion financière, qui travaille dans le cadre d'un plan de service conformément aux besoins du Bureau juridique. Le projet prévoit également la création d'un Conseil du ministère public, qui est notamment compétent pour les questions de nomination, de promotion, de transfert, de détachement et de révocation des magistrats et du personnel.
42. Dans le Rapport d'Évaluation, le GRECO a pris note de la polyvalence et de la diversité des tâches qui sont dévolues au Bureau juridique (départements de droit civil, de droit pénal, de droit administratif, de droit de l'UE, de droit international, des droits de l'homme, de rédaction, d'examen juridique et de conseil, etc.) et des pouvoirs discrétionnaires étendus que la Constitution confère au Procureur général en tant que plus haute autorité du pays pour décider de l'ouverture ou de l'abandon de poursuites. Il a noté que la structure hiérarchique du Bureau juridique ainsi que la position forte du Procureur général rendaient nécessaire un mécanisme de contrôle et d'équilibre des pouvoirs pour prévenir les risques d'influence abusive sur le ministère public et a formulé deux recommandations, dont l'une a été traitée de manière satisfaisante (recommandation xiv) et celle qui reste actuellement. Le GRECO encourage les autorités à mettre à exécution sans tarder le projet de réforme du Bureau juridique de la République.

43. Le GRECO conclut que la recommandation xiii est partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

44. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que Chypre a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante neuf des seize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Sur les sept recommandations restantes, toutes ont été partiellement mises en œuvre.

45. Plus spécifiquement, les recommandations iii, v, ix-xii et xiv-xvi ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, ii, iv, vi-viii et xiii ont été partiellement mises en œuvre.

46. Concernant les parlementaires, le GRECO se félicite de l'adoption en 2021 d'un Code d'éthique, assorti de mécanismes de surveillance, de conseil et d'application. Le GRECO encourage les autorités à considérer le Code comme un document vivant, adapté afin d'intégrer les nouveaux enjeux et risques liés à l'intégrité au fur et à mesure de leur émergence. Le GRECO se félicite également de l'introduction et de l'amélioration en 2023 des règles sur le lobbying. Les parlementaires et leurs assistants sont invités à participer à une formation consacrée à l'éthique lors de leur prise de fonctions, mais il n'existe pas de formations régulières organisées tout au long de la législature. Des améliorations supplémentaires du système de déclaration d'informations financières sont encore nécessaires, en particulier en ce qui concerne son contrôle et sa mise en œuvre effectifs. Un nouveau projet de loi est actuellement à l'examen devant le Parlement, mais n'a pas encore vu le jour.

47. Pour ce qui est des juges, toutes les recommandations ont été mises en œuvre (voir rapports précédents). En ce qui concerne les procureurs, une seule recommandation reste en suspens, concernant la réforme du Bureau juridique et l'indépendance des fonctions de poursuite. Le GRECO se félicite du projet de loi, qui est actuellement toujours à l'examen devant le Parlement. Il note cependant que le projet gagnerait à être affiné davantage pour faire en sorte que les officiers de justice et procureurs puissent exercer leurs fonctions de manière plus autonome, en bénéficiant des garanties requises par la prééminence du droit. Le GRECO appelle les autorités à mettre à exécution sans tarder le projet de réforme du Bureau juridique de la République.

48. L'adoption du présent Deuxième Addendum au deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième Cycle concernant Chypre. Les autorités chypriotes pourraient toutefois souhaiter informer le GRECO de l'évolution de la situation de la mise en œuvre des recommandations en suspens.

49. Enfin, le GRECO invite les autorités chypriotes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.