



Adoption: 23 mars 2018
Publication: 18 avril 2018

Public
GrecoRC3(2018)4

Troisième Cycle d'Evaluation

Addendum au Deuxième Rapport de Conformité *intérimaire* sur Chypre

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

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 79^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 mars 2018)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Addendum évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités chypriotes depuis l'adoption des précédents Rapports de Conformité pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur Chypre. 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 des 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 GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle (Greco Eval III Rep (2010) 9F, [Thème I](#) et [Thème II](#)) lors de sa 50^e réunion plénière (28 mars – 1^{er} avril 2011) et rendu public le 4 avril 2011, après autorisation des autorités chypriotes.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités chypriotes ont soumis des rapports de situation contenant des informations sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations dans le cadre de la procédure de conformité. Le GRECO a sélectionné la Croatie et l'Irlande pour désigner des rapporteurs aux fins de la procédure de conformité.
4. Le Rapport de Conformité ([Greco RC-III \(2012\) 24F](#)) a été adopté par le GRECO lors de sa 59^e réunion plénière (18-22 mars 2013) et rendu public le 5 avril 2013, suite à l'autorisation des autorités chypriotes. Le GRECO concluait que Chypre avait mis en œuvre de façon satisfaisante deux des huit recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. S'agissant du Thème I (Incriminations), la recommandation ii avait été mise en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation i avait été partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne le Thème II (Transparence du financement des partis politiques), la recommandation iv avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i et v avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii et vi n'avaient pas été mises en œuvre.
5. Le Deuxième Rapport de Conformité ([Greco RC-III \(2015\) 1F](#)) a été adopté par le GRECO lors de sa 67^e réunion plénière (23-27 mars 2015) et rendu public le 29 avril 2015. En ce qui concerne le Thème I (Incriminations), la situation n'avait pas évolué. S'agissant du Thème II (Transparence du financement des partis politiques), la recommandation iv avait déjà été considérée comme mise en œuvre de façon satisfaisante dans le Rapport de Conformité, tandis que les recommandations i, ii, iii, v et vi avaient été partiellement mises en œuvre. Le GRECO avait estimé que la situation générale était « globalement insatisfaisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur.
6. Le Rapport de Conformité intérimaire ([Greco RC-III \(2015\) 21F](#)) a été adopté par le GRECO lors de sa 70^e réunion plénière (30 novembre – 4 décembre 2015) et rendu public le 23 mars 2016. En ce qui concerne le Thème I (Incriminations) et le Thème II (Transparence du financement des partis politiques), la situation n'avait pas évolué, étant donné que les recommandations i, ii, iii, v

et vi restaient partiellement mises en œuvre. Le GRECO avait estimé que la situation générale demeurait « globalement insatisfaisante » et avait demandé à Chypre de soumettre avant le 30 septembre 2016 un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en instance. En vertu de l'article 32, paragraphe 2 (ii, a), le GRECO avait chargé son Président d'adresser une lettre – avec copie au Président du Comité Statutaire – au Chef de la délégation de Chypre, attirant son attention sur le non-respect des recommandations en question et sur la nécessité de prendre des mesures énergiques afin d'obtenir des résultats concrets dans les meilleurs délais.

7. Un Deuxième Rapport de Conformité intérimaire a été adopté par le GRECO lors de sa 74^e réunion plénière (2 décembre 2016) et rendu public le 14 décembre 2016 ([Greco RC-III \(2016\) 17F](#)). Le GRECO avait conclu, s'agissant du Thème I, que la recommandation i restait partiellement mise en œuvre. S'agissant du Thème II, les recommandations i, iii, v et vi avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation ii restait partiellement mise en œuvre. Le GRECO a, par conséquent, conclu que le niveau de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insuffisant ». Il a décidé de mettre un terme à l'application de l'article 32 et demandé à Chypre un complément d'information sur la mise en œuvre de la recommandation i (Thème I – Incriminations) et recommandation ii (Thème II – Transparence du financement des partis politiques). Chypre a communiqué les informations demandées le 8 novembre 2017.
8. Le présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, rédigé par M. Dražen JELENIĆ (Croatie) et M. John GARRY (Irlande), avec l'aide du Secrétariat du GRECO, évalue l'avancement de la mise en œuvre des recommandations i (Thème I) et ii (Thème II) en suspens depuis l'adoption des précédents rapports de conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

9. Il est rappelé que le GRECO avait adressé 2 recommandations à Chypre en ce qui concerne le Thème I et que la recommandation ii avait été considérée comme mise en œuvre de façon satisfaisante dans le Premier Rapport de Conformité. La recommandation restante est traitée ci-après.

Recommandation i.

10. *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) de rendre ces dispositions accessibles en tant que parties constitutives du droit pénal ; et (iii) à des fins de sécurité juridique, de créer un cadre juridique uniforme en matière d'incrimination et de sanction des infractions de corruption conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et à son Protocole additionnel (STE n° 191), notamment en amendant et/ou abrogeant la législation actuelle.*
11. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le premier Rapport de Conformité, puisque seules quelques mesures limitées avaient été prises, telles que l'émission de lignes directrices et circulaires par l'Attorney General et la formation des services de police. Le GRECO maintenait sa position selon laquelle les dispositions légales

inutilement complexes en matière d'incrimination des infractions de corruption créent une incertitude et qu'il serait avantageux de réunir toutes les infractions de corruption dans le code pénal. Dans le dernier Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO se félicitait que le ministre de la Justice et de l'Ordre public ait commencé à travailler à une stratégie nationale et à un plan d'action pour la prévention et la lutte contre la corruption. Il relevait que ces travaux pourraient aboutir en définitive, entre autres choses, à la création d'une agence anticorruption et d'un cadre juridique uniforme pour l'incrimination et la sanction d'infractions de corruption. Cependant, il relevait aussi que cette initiative n'en n'était qu'à ses débuts et encourageait les autorités à faire progresser rapidement le processus d'uniformisation du cadre juridique concernant l'incrimination et la sanction d'infractions de corruption, qui constitue la problématique au centre de cette recommandation.

12. Les autorités font maintenant savoir que la Stratégie nationale contre la corruption a été finalisée et approuvée par le Conseil des Ministres ; elle a été publiée et téléchargée vers le site web du ministère de la Justice et de l'Ordre public (www.mjpo.gov.cy). De plus, un Plan d'action contre la corruption appliquant les principes consacrés dans la Stratégie nationale a été préparé et transmis à tous les intéressés pour commentaires avant sa finalisation. Ledit plan d'action est en cours de discussion avec l'ensemble des intéressés avant sa finalisation.
13. En outre, un projet de loi relatif à l'établissement et au fonctionnement d'une Autorité indépendante anticorruption a été élaboré par le ministère de la Justice et de l'Ordre public et ouvert à consultation publique le 19 octobre 2017. Il doit être noté que le ministère de la Justice et de l'Ordre public a examiné toutes les suggestions faites dans le cadre de la consultation publique et il procédera aux modifications nécessaires avant de le transmettre au Bureau des lois de la république pour un examen légal qui précèdera son dépôt à la Chambre des représentants.
14. La possibilité d'un cadre juridique uniforme pour l'incrimination et la sanction des infractions de corruption, conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) et son Protocole additionnel (STE n°191), est encore à l'étude et sera examinée en profondeur après l'établissement de l'autorité anticorruption. Les autorités signalent toutefois qu'il est difficile de rassembler les divers textes législatifs épars qui traitent des infractions de corruption et de les placer sous une « loi-chapeau » nouvelle, et que cela demande du temps.
15. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités de Chypre. Il se félicite de l'adoption de la Stratégie nationale contre la corruption et des travaux en cours sur un Plan d'action destiné à mettre en œuvre les principes contenus dans cette Stratégie. Il juge également positif le fait que le ministère de la Justice et de l'Ordre public ait élaboré un projet de loi sur l'établissement d'une autorité indépendante anticorruption, qui a été ouvert à consultation publique et sera modifié avant d'être soumis à la Chambre des Représentants. Le GRECO note que la question de la création d'un cadre juridique uniforme pour l'incrimination et la sanction des infractions de corruption, qui était un aspect crucial de la recommandation, a été liée à l'établissement de l'autorité anticorruption et demeure donc à l'étude. Or, à ce jour, en-dehors des intentions, aucune mesure législative concrète n'a été prise pour consolider le cadre des incriminations et des sanctions des infractions de corruption. En conséquence, et en dépit des évolutions positives décrites ci-dessus, le GRECO ne peut toujours pas considérer que cette recommandation a été pleinement mise en œuvre.
16. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

17. Il est rappelé que le GRECO avait adressé 6 recommandations à Chypre concernant le Thème II. La recommandation iv avait été mise en œuvre de façon satisfaisante dans le Rapport de Conformité et les recommandations i, iii, v et vi avaient été considérées comme mises en œuvre dans le dernier Rapport de Conformité intérimaire. La dernière recommandation en suspens est traitée ci-dessous.

Recommandation ii.

18. *Le GRECO avait recommandé d'introduire une obligation générale imposant aux partis politiques, représentants élus et candidats aux élections 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.*
19. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité et dans le Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO se félicitait de la réforme en cours de la loi sur les partis politiques (LPP), en particulier concernant l'interdiction totale des dons anonymes et l'obligation de rendre publique l'identité des donateurs au-delà d'un certain plafond. Dans le dernier Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO se félicitait que la LPP ait été révisée pour que les partis politiques soient tenus de rendre publics tous les dons d'un montant supérieur à 500 EUR, avec les noms des donateurs et leurs montants. Dans le même temps, le GRECO regrettait que, pour ce qui est des candidats à une élection, s'il est vrai que les amendements créent une obligation de rendre publics tous les dons reçus, il ne semble pas que cette publication s'applique aussi à la valeur des dons et à l'identité des donateurs.
20. Les autorités font maintenant savoir que, si le texte de la loi ne précise pas clairement que les candidats doivent divulguer les noms des contributeurs pour tous les dons individuels à leur campagne, le formulaire qui doit être soumis par les candidats, qui fait partie intégrante de la loi et est présenté en annexe à celle-ci, leur demande de fournir des informations sur tous revenus liés à leur campagne ainsi que les noms et description de quiconque (y compris des candidats), de tous club, entreprise ou société de qui le candidat reçoit de l'argent, des titres ou des apports en nature pour couvrir des dépenses encourues pour les élections, en lien ou incidentes avec celles-ci. De plus, les montants reçus doivent figurer individuellement et être assortis d'une déclaration indiquant que le montant a été reçu à titre de don, de prêt, de dépôt ou autre.
21. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite des éclaircissements apportés concernant la LPP révisée, dont la teneur fait désormais obligation aux candidats à une élection de divulguer tous revenus, y compris les dons individuels, reçus aux fins de leur campagne, les montants concernés ainsi que les donateurs. La recommandation peut être considérée comme pleinement mise en œuvre.
22. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

23. Au vu des conclusions contenues dans les rapports de conformité antérieurs du Troisième Cycle sur Chypre et à la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut qu'à ce jour, Chypre a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante sept des huit recommandations contenue dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. La recommandation restante demeure partiellement mise en œuvre.
24. Pour ce qui est du Thème I – Incriminations, sur les deux recommandations, la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante, tandis que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, toutes les recommandations ont été mises en œuvre de façon satisfaisante.
25. S'agissant des incriminations, le GRECO se félicite de l'adoption d'une série d'amendements au code pénal, à la loi sur la prévention de la corruption et aux deux lois ratifiant la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption et son Protocole additionnel, qui ont remédié à certaines lacunes importantes, à savoir des sanctions financières insuffisamment dissuasives pour les infractions de corruption et des définitions imprécises de certaines infractions dans ce domaine. S'il semble qu'un cadre juridique plus uniforme pour l'incrimination de la corruption pourrait éventuellement être mis en place avec l'adoption de la Stratégie nationale anticorruption, la préparation d'un plan d'action pour l'accompagner et un projet de loi visant à établir une Autorité anticorruption, le GRECO ne peut que regretter qu'aucune mesure législative concrète n'ait été prise jusqu'ici pour préparer une telle simplification du cadre juridique des infractions de corruption. Le GRECO exhorte les autorités à accélérer le processus de consolidation des infractions de corruption jusqu'ici couvertes par différents instruments et à tenir le GRECO informé des progrès dans ce contexte.
26. Concernant le financement politique, d'importants résultats ont été atteints qui méritent d'être loués. En particulier, la loi sur les partis politiques (LPP) adoptée en décembre 2012 et révisée en décembre 2015 a renforcé la transparence du financement politique à Chypre. Elle a introduit une obligation explicite pour les partis politiques de tenir une comptabilité et d'y faire figurer des informations sur les recettes, les dépenses, les actifs et passifs, y compris pour les antennes locales et organisations affiliées, ainsi que les recettes et dépenses liées aux campagnes électorales. Les états financiers des partis politiques sont désormais soumis à des audits indépendants et placés sous la supervision externe de l'Auditeur général de la République ; les contrôles sont effectués chaque année et leurs conclusions diffusées au grand public. Les comptes de recettes et dépenses des élections, qu'il s'agisse de ceux de partis politiques ou de candidats à une élection, doivent aussi être soumis à l'Auditeur général pour contrôle. De plus, les partis politiques et les candidats à une élection doivent publier les dons individuels, avec les noms des donateurs et le montant des dons. Un barème de sanctions a également été introduit concernant les candidats à une élection qui violent la loi relative à la soumission de leurs déclarations électorales. Dans l'ensemble, des améliorations significatives ont été introduites en ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales à Chypre, ce qu'il convient de saluer.
27. L'adoption du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Troisième Cycle concernant Chypre.
28. Le GRECO invite les autorités de Chypre à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre publique cette traduction.