



DROITS FONDAMENTAUX
ET ÉTAT DE DROIT

Rapport de visite à Chypre

25-26 novembre 2021



Comité économique
et social européen



Droits Fondamentaux et État de Droit

Rapport sur la visite à Chypre 25-26 novembre 2021

Six membres du CESE ont participé à la visite organisée à Chypre. La délégation a rencontré des représentants, d'une part, des organisations de la société civile (OSC), des partenaires sociaux et des médias et, d'autre part, des autorités gouvernementales et judiciaires du pays. L'objectif du présent rapport est de rendre compte, en les reproduisant fidèlement, des points de vue exprimés par la société civile. Ceux formulés par les autorités seront repris dans leur réponse au rapport.

1. Droits fondamentaux en rapport avec les partenaires sociaux

Les participants à la session ont dit considérer que Chypre disposait d'une **tradition très vigoureuse de dialogue social**, qui a ménagé une large place aux organisations syndicales et noué des relations intenses entre les organisations d'employeurs et de salariés. Les partenaires sociaux ont été consultés de manière régulière sur les politiques en rapport avec le travail et d'autres domaines afférents, grâce à des mécanismes comme le Conseil consultatif du travail, qui constitue l'instance de consultation la plus élevée auprès du ministère du travail. Des participants ont mis le doigt sur ce paradoxe qu'à Chypre, le nombre de salariés du secteur privé qui sont couverts par des conventions collectives est faible, alors que l'implantation syndicale y est plus élevée que la moyenne. Cette observation s'applique en particulier aux travailleurs non chypriotes, qu'ils soient originaires de l'Union européenne ou d'un pays tiers.

Par ailleurs, d'aucuns ont observé que **la consultation a parfois été court-circuitée**, quand des partis politiques ont avancé des propositions de lois sans qu'il en ait été débattu avec les syndicats et les fédérations d'employeurs. En outre, les partenaires sociaux ont également déploré que leurs conseils n'aient pas été sollicités ou suivis tant pour la mise en œuvre des textes de loi concernant le travail que pour la réglementation de matières annexes qui y sont liées, comme la législation sur la corruption ou la protection des lanceurs d'alerte.

Les participants ont estimé qu'à Chypre, l'application du **droit du travail** reste un point faible, notamment parce que les services d'inspection du travail ne disposent pas des effectifs voulus. Il en est résulté que les dispositions relatives à la discrimination, à l'égalité des rémunérations entre les hommes et les femmes, à la protection des travailleurs migrants, ou encore d'autres textes législatifs n'ont pas été correctement mis à exécution dans l'île.

En 2020, les partenaires sociaux ont été consultés sur le premier **plan national pour l'intégration des migrants**. De l'avis des participants, mener des politiques publiques dans ce domaine répondait à un besoin criant, ces personnes étant très fréquemment victimes d'abus et d'exploitation, entre autres parce qu'elles occupent essentiellement des emplois non qualifiés, nonobstant leurs compétences et leurs parcours. En outre, selon certaines remontées d'informations, les agences publiques pour l'emploi ont dissuadé des demandeurs d'asile de se mettre en quête d'un emploi à Chypre. Les

participants ont fait observer par ailleurs que des travailleurs migrants ont été confrontés à des propos haineux et à des actes de discrimination dans l'espace public, dont les auteurs étaient parfois même des agents de la puissance publique.

En ce qui concerne la **COVID-19**, les partenaires sociaux ont expliqué que le dialogue social traditionnel avait été mis en veilleuse pendant la première partie de la pandémie. Toutefois, ils ont estimé avoir été dûment consultés sur diverses questions, telles que les mesures sanitaires, l'aide financière et le plan pour la reprise et la résilience. En outre, ils ont indiqué que depuis juillet 2021, les consultations sur les questions relatives au travail ont retrouvé leur niveau d'avant l'épisode pandémique.

2. Libertés d'association et de réunion

Les représentants de la société civile ont estimé que même si les libertés d'association et de réunion bénéficient d'une protection adéquate au niveau constitutionnel, certaines actions entreprises par les pouvoirs publics ont abouti à une contraction rapide de l'**espace civique**. Le premier exemple qu'ils en ont donné a été que le registre national des organisations de la société civile a été supprimé et cédé la place à d'autres, administrés à l'échelle régionale. Cette mesure, à laquelle est venu s'ajouter un manque de coordination entre l'échelon local et les instances centrales, a débouché sur un allongement des délais d'enregistrement, qui ont pu s'étirer jusqu'à 18 mois, et sur une incohérence dans les dispositions relatives à la création et au fonctionnement des organisations de la société civile. En outre, les représentants de la société civile ont exprimé l'avis que la procédure d'enregistrement est également compliquée par la diversité des statuts possibles mis à la disposition de ces organisations, lesquelles peuvent s'inscrire dans la catégorie des associations, des entreprises à but non lucratif ou des clubs sportifs.

Les participants se sont également plaints des **exigences bureaucratiques, pesantes et superflues**, qui sont imposées aux organisations de la société civile. Entre autres exemples, ils ont relevé que celles dont les rentrées annuelles excèdent les 40 000 euros sont tenues de se soumettre chaque année à un audit. Tout en reconnaissant que cette vérification des comptes se justifie, aux fins d'empêcher le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme, ils ont regretté que la barre ait été fixée à un niveau trop bas, qui met en difficulté les petites organisations, ne disposant que des capacités ou de ressources limitées pour procéder à une telle opération. Un autre cas emblématique d'obligation administrative ambivalente à respecter est que les membres des conseils d'administration de ces structures sont tenus de présenter un extrait de casier judiciaire. En l'absence d'informations précises sur les condamnations pénales qui seraient incompatibles avec de telles fonctions, il règne un certain flou concernant les candidatures rejetées pour pareils motifs.

Les participants ont expliqué qu'en 2020, les autorités chypriotes avaient publié une liste de 2500 organisations de la société civile qui faisaient l'objet d'une **mesure de radiation** pour non-respect de certaines obligations administratives. Dans la plupart des cas, elles ne s'étaient pas conformées à la prescription de présenter des comptes certifiés ou de réunir des assemblées statutaires ou électorales. Certaines d'entre elles, a-t-il été affirmé, auraient été radiées alors qu'elles avaient satisfait à ces impératifs dans le délai prévu de deux mois. Les représentants des organisations de la société civile ont considéré que cette procédure était disproportionnée, jugé qu'elle avait été menée sans s'accompagner d'une communication officielle suffisante et estimé qu'elle constituait une tentative de comprimer l'espace laissé à la société civile. Les autorités chypriotes ont toutefois considéré que ce processus de radiation a été mis en œuvre dans l'optique de renforcer la société civile, en retirant des registres les associations qui n'exerçaient plus d'activité. Elles ont signalé que bien avant la publication de la liste, les organisations concernées avaient été informées par lettre des irrégularités constatées, et que si certaines d'entre elles n'avaient pas reçu cet avertissement, c'est parce qu'après avoir déménagé, elles avaient omis de procéder à la mise à jour de l'adresse de leur siège.

Des participants ont indiqué que, souvent, des fonctionnaires tiendraient des propos diffamatoires à l'encontre de certaines organisations pour la seule raison qu'elles travaillent avec des migrants ou entretiennent des liens avec des organisations de la région placée de facto sous le contrôle de la

communauté chypriote turque. Cette situation a contribué à créer un climat dans lequel certaines organisations de la société civile font figure d'adversaires aux yeux des pouvoirs publics. Les participants ont également relevé que les organisations qui se montraient les plus critiques à l'égard du gouvernement avaient tendance à estimer qu'elles éprouvaient plus de difficultés pour avoir accès à des financements publics.

Des participants ont eu le sentiment de **n'avoir pas été consultés de manière active** sur les questions de législation touchant à leur domaine d'activité. Il a été souligné, par exemple, qu'en ce qui concerne le plan chypriote pour la relance et la résilience, le gouvernement n'avait sollicité que l'avis des partenaires sociaux, en laissant de côté les autres organisations.

Pour ce qui est de la liberté de réunion, les participants ont indiqué que les restrictions liées à la COVID-19 ont été levées bien plus tard pour les manifestations publiques que pour les rencontres sociales d'autres types. En pratique, il en est résulté que d'aucuns ont été condamnés à des amendes pour avoir participé à des manifestations de protestation, alors qu'ils auraient pu prendre part en toute légalité à d'autres rendez-vous collectifs, des mariages par exemple.

3. Liberté d'expression et liberté des médias

Les participants ont dit avoir le sentiment qu'à Chypre, la liberté d'expression et celle des médias étaient bien protégées, tant par des **dispositions constitutionnelles** que par la législation courante. À leurs yeux, toutefois, le cadre institutionnel régissant le secteur médiatique est dépassé. Ils ont relevé que depuis près de sept ans, des discussions sont en cours avec les acteurs concernés afin de mettre à jour les textes législatifs et ont dit espérer que ces tractations déboucheraient sur un nouvel encadrement réglementaire avant que la législature actuelle ne prenne fin. Des participants ont exprimé l'avis que la nouvelle législation devrait autoriser les journalistes à s'autoréglementer, en particulier dans le domaine des procédures disciplinaires et des questions éthiques, une telle démarche étant d'ailleurs déjà possible conformément au code d'éthique établi par la commission chypriote des plaintes en matière médiatique, selon une observation formulée ultérieurement par les pouvoirs publics chypriotes. Les organisations présentes ont par ailleurs fait part de leurs inquiétudes concernant le projet de loi sur les poursuites stratégiques altérant le débat public, ou «poursuites-bâillons».

Les participants ont relevé qu'en matière de **pluralisme des médias**, l'île était dans une bonne situation, vu le large éventail de publications et de chaînes de radio et de télévision y existant. La législation en vigueur a prévu des dispositions pour contrer les concentrations dans la propriété des médias, par exemple en imposant aux entreprises médiatiques de dresser la liste de tous les actionnaires possédant plus qu'une part minimale et en interdisant qu'aucun ne détienne plus du quart de l'actionnariat. Certains d'entre eux, de l'avis de plusieurs participants, n'en contourneraient pas moins ces mesures, en agissant par l'intermédiaire de tiers, par une manœuvre à laquelle les autorités n'ont guère de possibilités de s'opposer.

Les participants ont regretté que la législation sur la diffamation commerciale soit des plus rigide. D'aucuns ont fait remarquer que certaines règles autorisent les tribunaux à interdire aux organes médiatiques de mentionner spécifiquement dans leurs publications le nom d'une entreprise, d'une personne ou d'une organisation. Les participants ont relevé une tendance à l'**autocensure** dans la couverture de certains sujets qui pourraient avoir des retombées financières pour le média d'information concerné ou toucher certains sujets sensibles. Certains journalistes, par exemple, ont évité d'aborder des questions comme les migrations ou la communauté chypriote turque, par crainte d'être stigmatisés ou taxés d'antipatriotisme. Alors que des médias internationaux ont assuré une bonne couverture de certaines affaires de corruption dont Chypre a été le théâtre, ceux de l'île même ne les ont évoquées que bien plus modestement.

En ce qui concerne les **discours de haine**, la commission chypriote des plaintes en matière médiatique a été saisie à de multiples reprises de faits de racisme et xénophobie. Dans de nombreux cas, il a été relevé qu'un langage inapproprié était utilisé pour traiter de questions en rapport avec les migrations.

Les participants ont eu l'impression que les **fausses informations** étaient plus répandues dans le cyberspace que dans les organes médiatiques traditionnels. Certains d'entre eux, néanmoins, ont eu l'impression que certaines publications du monde des médias faisaient majoritairement preuve de partialité, en particulier sur les thématiques relatives à la question chypriote, ou que divers sujets, comme les migrations, y étaient abordés de manière outrée. De l'avis des participants, la source d'information la plus fiable est constituée par la presse écrite, qui respecte des normes rigoureuses.

4. Droit à la non-discrimination

Les participants ont déploré le **manque de coopération** entre les pouvoirs publics et les organisations de la société civile qui sont actives dans le domaine de la non-discrimination, tout comme l'absence d'une approche intersectionnelle dans l'élaboration des politiques relatives à des sujets comme les violences domestiques et les migrants.

En ce qui concerne les **droits des femmes**, ils ont relevé qu'à Chypre, l'avortement assisté a été légalisé en 2018. La même année, la convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique est entrée en vigueur dans le pays mais l'on ne dispose encore que de maigres données statistiques sur l'incidence de ces violences.

Les parties présentes se sont dites préoccupées par la **sous-représentation des femmes** aux échelons supérieurs des organes administratifs et politiques, ainsi que du manque d'actions publiques destinées à traiter ce problème. Elles ont également relevé qu'à Chypre, les femmes étaient payées environ 10 % de moins que leurs homologues masculins et que leurs pensions étaient près de quatre fois inférieures. Les femmes de plus de 65 ans sont plus exposées à la pauvreté que les hommes de la même classe d'âge, cette situation étant due, selon les participants, au conservatisme de la société et au manque de centre de jours pour personnes âgées. En outre, les partenaires sociaux ont jugé que le nombre de femmes occupant des emplois informels ou à temps partiel avait considérablement augmenté ces dernières années.

Les participants ont fait valoir que les migrants, demandeurs d'asile compris, ont été confrontés à des difficultés particulières, certaines personnalités publiques ayant présenté la question des réfugiés comme une menace pour l'identité nationale chypriote, et que cette prise de position n'a rien fait pour améliorer l'image généralement négative que l'opinion publique se fait des personnes migrantes. Un des participants a expliqué qu'une femme musulmane portant un hidjab éprouverait généralement des difficultés à trouver un emploi à Chypre. Certains ont également fait observer qu'il existe un décret interdisant aux migrants de louer un logement dans certaines zones, le motif invoqué pour justifier cette mesure étant, à leur estime, la nécessité de prévenir des changements démographiques.

Des représentants des organisations de la société civile ont salué certaines initiatives positives que le gouvernement a prises pour intégrer les **enfants migrants**, par exemple en nommant des enseignants bilingues. La situation n'en reste pas moins problématique, étant donné que dans les écoles, ces élèves doivent affronter certains obstacles, comme leur répartition aléatoire entre les différentes classes, qui s'effectue sans qu'il soit tenu compte de leur milieu d'origine ou de leur niveau d'éducation. La période de confinement en rapport avec la COVID-19 a été particulièrement éprouvante pour ceux d'entre eux qui se sont trouvés isolés dans des centres pour migrants. Généralement parlant, ils ont connu des problèmes d'accès au système de santé.

Les participants ont fait état d'un manque criant de moyens financiers pour assurer l'hébergement des **personnes handicapées**. Ils ont également déploré que la stratégie européenne en leur faveur n'ait pas encore été mise pleinement en œuvre dans le pays. À Chypre, ont-ils expliqué, il n'existe pas de mécanisme de recours adapté qui permette le dépôt de plaintes par des personnes handicapées. L'exercice du droit de vote a également été cité parmi les difficultés qui continuent à se poser pour ces personnes. Par ailleurs, les participants ont été d'avis que les pouvoirs publics ne déployaient pas suffisamment d'efforts pour aider à intégrer les enfants handicapés dans les écoles classiques.

S'agissant des droits des **personnes LGBTIQ**, ils ont relevé qu'à Chypre, les unions civiles sont légales depuis 2015. Ils ont jugé que les discours de haine à l'encontre de ces personnes étaient monnaie courante mais qu'ils donnaient lieu à des enquêtes de la part des autorités

5. État de droit

Les participants à la séance ont expliqué qu'après les événements de 1963, il était devenu impossible d'appliquer certains aspects de la Constitution bicommunautaire de Chypre. À titre de réaction d'urgence à cette crise, les autorités chypriotes avaient élaboré une **«doctrine de la nécessité»**, qui était censée constituer une disposition temporaire mais a été appliquée sans discontinuer depuis lors, aboutissant à une situation qui, aux yeux de certains participants, s'assimile à une concentration des pouvoirs et fait obstacle à l'existence d'un dispositif de pouvoirs et contre-pouvoirs. Ils ont fourni de nombreux exemples de compétences discrétionnaires qui s'exercent dans le cadre de cette doctrine, qu'il s'agisse de la prérogative présidentielle de désigner un nombre considérable de hauts fonctionnaires, comme les juges à la Cour suprême de Chypre, le médiateur ou le procureur général, de la possibilité dont dispose le gouvernement de passer outre aux plans d'urbanisme élaborés par des collectivités locales, sans aucune justification ou évaluation technique préalable, de la faculté accordée au ministère de l'intérieur d'agir unilatéralement pour toute question d'immigration, dont les expulsions, ou encore du pouvoir dont disposait antérieurement le gouvernement d'accorder la citoyenneté à des investisseurs au titre du programme dit des «passeports dorés» qui existait alors.

Une autre question soulevée a été que le **procureur général de Chypre**, tout en étant chargé des poursuites, est également conseiller juridique auprès de l'exécutif. De l'avis des participants, cette coexistence de prérogatives exécutives et judiciaires est constitutive d'un conflit d'intérêts potentiel, d'autant plus que le titulaire de la fonction au moment de la visite avait également été ministre de la justice par le passé.

Ils ont regretté qu'en dépit des débats sur la réforme de l'institution judiciaire qui ont lieu ces dix dernières années, le **déroulement des actions en justice restait extrêmement lent**, s'étalant parfois sur plus de sept ou huit années. Les autorités chypriotes ont fait remarquer que le Parlement était occupé à débattre d'une loi sur la réforme de la justice pour les juridictions de seconde instance, visant à raccourcir le laps de temps qui s'écoule avant que des décisions judiciaires ne soient prononcées.

Des participants ont fait valoir qu'il n'existait **pas de moyen efficace de faire appliquer les décisions de justice rendues à l'encontre des autorités publiques** et qu'aucune sanction n'était prévue si elles ne s'y conformaient pas. Il a également été allégué que les tribunaux chypriotes répugneraient à soumettre des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne.

Des parties présentes ont par ailleurs fait état de certaines situations de **manque de clarté et de transparence de la législation**. Ainsi, il n'existe pas, en matière migratoire, de politique transparente et claire grâce à laquelle les migrants pourraient être pleinement informés, avant de quitter leur pays d'origine, des conditions d'entrée sur le sol chypriote.

Les participants ont dit avoir le sentiment que la **présomption d'innocence** n'a pas suffisamment cours à Chypre et ont exprimé la conviction que parfois, les tribunaux civils considèrent que le lancement d'une enquête pénale suffit à établir l'existence d'actes répréhensibles, même si les pouvoirs publics se sont vigoureusement inscrits en faux contre une telle affirmation.

Les participants ont estimé qu'à Chypre, la **corruption** est largement ressentie. Pour montrer que ce phénomène était largement répandu dans l'ensemble du monde politique, ils ont fait référence en particulier à l'ancien programme dit des «passeports dorés», grâce auquel le gouvernement a eu la possibilité, une décennie durant, d'octroyer la citoyenneté à des investisseurs. Ils ont également dit estimer que cette corruption avait encouragé d'autres activités délictueuses, comme la traite des êtres humains.

6. Défis en matière de droits fondamentaux dans les zones de Chypre non contrôlées par le gouvernement

Les participants ont fait observer que par rapport aux habitants des régions contrôlées effectivement par le gouvernement de la République de Chypre, les populations vivant dans celles qui échappent à son contrôle ne bénéficient pas du même accès aux droits liés à la citoyenneté de l'Union européenne. L'observation s'est appliquée en particulier à la reconnaissance de cette citoyenneté, à laquelle ils peuvent prétendre, et des droits qui en découlent. Les participants ont également expliqué que les enfants issus de mariages mixtes, avec des Turcs dits «continentaux» sont en butte à des discriminations.

Parmi les problèmes évoqués par des représentants d'organisations de la société civile qui étaient issus de zones de l'île non contrôlées par le gouvernement, l'un des plus brûlants concernait la **traite des êtres humains**, allant de celle réalisée à des fins d'exploitation sexuelle au travail forcé et au trafic d'ovules, lequel s'effectue par le truchement de certaines cliniques spécialisées dans la fécondation in vitro (FIV). Les participants ont fait valoir qu'en l'absence de programmes de protection des témoins, de refuges et d'assistance financière, il était difficile de dispenser un soutien aux victimes.

Les représentants d'organisations de la société civile en provenance de zones non contrôlées par le gouvernement ont eu le sentiment que le champ de la **liberté d'expression** s'est rétréci, comme en témoignent les cas de personnes qui ont été arrêtées et privées de liberté pour des messages écrits qu'elles avaient publiés sur des médias sociaux ou des propos tenus lors de programmes télévisés. Les participants ont également fait part de leurs préoccupations concernant la désinformation et les déficiences en matière d'éducation aux médias, bien que certains efforts aient été engagés pour remédier à cette carence.

Des participants se sont dits inquiets en ce qui concerne les **libertés religieuses**, dénonçant un certain activisme qui s'emploie à faire de la religion une partie intégrante de la vie de la société, ainsi que les pressions exercées sur les minorités religieuses.

D'aucuns ont par ailleurs remarqué que dans une société qui a pris une orientation plus conservatrice, les **droits des femmes** avaient quelque peu régressé.

Des organisations de la société civile ont fait observer qu'il devenait toujours plus difficile de trouver les **financements** nécessaires à leur fonctionnement.



Comité économique et social européen

Rue Belliard 99
1040 Bruxelles
BELGIQUE

Responsable d'édition: unité "Visites et Publications"
EESC-2022-74-FR

www.eesc.europa.eu



© Union européenne, 2022

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Toute utilisation ou reproduction des photographies / illustrations est soumise à une autorisation préalable à demander directement aux détenteurs de leurs droits d'auteur.



Office des publications
de l'Union européenne



Print
QE-04-22-252-FR-C
ISBN 978-92-830-5793-2
doi:10.2864/037408

Online
QE-04-22-252-FR-N
ISBN 978-92-830-5797-0
doi:10.2864/312995

FR