

Strasbourg, 15 juin 2001

**Public**  
**Greco Eval I Rep (2001) 1F Final**

## Premier cycle d'évaluation

## Rapport d'Evaluation sur l'Espagne

Adopté par le GRECO  
lors de sa 5<sup>ème</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 11-15 juin 2001)

## I. INTRODUCTION

1. L'Espagne a été le sixième membre du GRECO à faire l'objet d'un examen dans le cadre du premier cycle d'évaluation, aux mêmes dates que le Luxembourg. L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après «EEG») était composée de M. Norbert JANSEN, Procureur Général en Allemagne (expert en matière de justice pénale), M. Jakub FARINADE, chef de l'Unité de surveillance des enquêtes à l'Inspection générale des douanes de Pologne (expert des questions répressives) et M<sup>me</sup> Ruth FITZGERALD, membre du Parquet Général d'Irlande (expert en matière d'orientation politique). L'EEG, accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue à Madrid du 6 au 8 novembre 2000. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG s'étaient vu remettre une réponse très détaillée au questionnaire d'évaluation<sup>1</sup> ainsi que des extraits de la législation pertinente.
2. L'EEG a rencontré de hauts fonctionnaires des institutions étatiques ci-après : le Secrétaire d'Etat à la Justice, la Direction générale de la politique législative et de la coopération juridique internationale au Ministère de la Justice, le parquet spécialisé dans la répression des infractions économiques liées à la corruption (ci-après, l'«ACPO») y compris les services de police judiciaire et de garde civile attachés à ce parquet, l'«Audiencia Nacional» et le parquet qui lui est affecté, le Parquet Général de l'Etat<sup>2</sup>, la Banque d'Espagne y compris le Service exécutif de la Commission pour la prévention du blanchiment de capitaux et des infractions financières, la Direction générale du Trésor et de la politique financière au Ministère des Finances, le Service du Contrôleur général de l'Administration de l'Etat, le Service d'inspection de la Commission des opérations de bourse, la Direction générale de la fonction publique au Ministère des Administrations publiques, et le Bureau du conseiller juridique auprès du Ministère des Affaires étrangères.
3. En outre, l'EEG a rencontré des journalistes d'*El Mundo*, journal national qui a récemment dévoilé un certain nombre d'affaires importantes en matière de corruption.
4. L'ordre du jour des réunions fait l'objet de l'annexe I.
5. Il est rappelé que, lors de sa deuxième réunion plénière (décembre 1999), le GRECO a décidé que le premier cycle d'évaluation irait du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 décembre 2001 et que, conformément à l'article 10 paragraphe 3 de son Statut, la procédure d'évaluation serait fondée sur les dispositions suivantes:
  - Principe directeur 3 (ci-après «PDC 3»: les autorités chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption: statut juridique, pouvoirs, moyens permettant de réunir des preuves, indépendance et autonomie);
  - Principe directeur 7 (ci-après «PDC 7»: personnes ou organismes spécialisés dans la lutte contre la corruption, moyens à leur disposition);
  - Principe directeur 6 (ci-après, «PDC 6»: immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites ou des sanctions relatives aux infractions de corruption).

---

<sup>1</sup> Voir document GRECO Eval 1 (2000) 16.

<sup>2</sup> Le Ministère public et le Parquet Général de l'Etat sont synonymes. Le *Procureur Général de l'Etat* ou «*Fiscal General del Estado*» est à la tête du Ministère public (voir section b ci-dessous).

6. A la suite des rencontres indiquées ci-dessus, les experts de l'EEG ont présenté individuellement au Secrétariat leurs observations et propositions de recommandations, à partir desquelles le présent rapport a été élaboré.
7. Le présent rapport a pour principal objectif d'évaluer les mesures adoptées par les autorités espagnoles ainsi que, dans la mesure du possible, leur efficacité, afin de respecter les conditions découlant des PDC 3, 6 et 7.
8. Le rapport commence par décrire la situation de l'Espagne, en matière de corruption, la politique générale de lutte contre la corruption, les institutions et autorités affectées à cette lutte – leur fonctionnement, leurs structures, leurs pouvoirs, leurs compétences, leurs moyens et leur spécialisation – les techniques d'investigation, et le système d'immunités qui empêche de poursuivre certaines personnes pour des actes de corruption.
9. La deuxième partie contient une analyse critique de la situation décrite précédemment, qui évalue notamment la question de savoir si le système en vigueur en Espagne est entièrement compatible avec les engagements résultant des PDC 3, 6 et 7.
10. Enfin, le rapport comprend une liste de recommandations adressées par le GRECO à l'Espagne afin que ce pays se conforme mieux aux PDC considérés.

## **II. DESCRIPTION GÉNÉRALE DE LA SITUATION**

11. Le Royaume d'Espagne est un Etat de superficie moyenne (505 000 km<sup>2</sup>), voisin du Portugal, de la France et de l'Andorre. Sa population était en 1998 de 39 371 000 habitants, ce qui représente une densité de 78 habitants au km<sup>2</sup>. Le taux de croissance de la population par rapport à l'année précédente était de 0,1%. Le PIB était en 1999 de 712,1 milliards d'USD, soit 18 100 USD par tête, ce qui représente 81% de la moyenne des pays de l'OCDE. La croissance du PIB de 1997 à 1998 a été de 4% (3,7% de 1998 à 1999), ce qui, pour cette période, représente une augmentation se composant de 4,1% pour les dépenses de consommation finale des ménages et 2% pour les dépenses de consommation finale de l'Etat. Le chômage touchait, en 1998, 18,6% de la population active, ce qui représentait 26,4% des femmes et 13,6% des hommes<sup>3</sup>.
12. L'Espagne est membre de l'Union européenne (UE) et de la plupart des organisations internationales dont les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et l'OCDE. Elle est aussi membre du Groupe d'action financière (GAFI) sur le blanchiment des capitaux et observateur auprès du Groupe d'action financière des Caraïbes ; en tant que membre de l'UE, elle est soumise en outre, à la Directive communautaire 91/308/CEE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment des capitaux.
13. L'Espagne a un système de droit continental dans lequel l'âge de la majorité pénale est de 18 ans. Elle est liée par un grand nombre d'accords bilatéraux et conventions en matière de coopération internationale judiciaire et policière et elle pourrait offrir une entraide judiciaire dans les affaires de corruption sur le fondement de ces traités ainsi que sur le fondement de la règle de la réciprocité. Elle est partie à la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et elle est

---

<sup>3</sup> Source: *L'OCDE en chiffres 2000*. OCDE, Paris, 2000

membre du Groupe d'Etats du Conseil de l'Europe contre la corruption (GRECO), bien qu'elle n'ait pas signé ni la Convention pénale, ni la Convention civile sur la corruption (STE n° 173 et 174).

**a. Le phénomène de la corruption et sa perception en Espagne**

14. La corruption est en Espagne un phénomène complexe. L'histoire récente du pays et son passage de la dictature à la démocratie expliquent dans une très large mesure, la perception changeante qu'a de ce phénomène la société espagnole. Selon des informations fournies à l'EEG, la corruption est étroitement liée au financement des partis politiques. Dans la phase de transition, les partis politiques n'ont pas toujours respecté les règles strictes relatives au financement et l'on estimait qu'un certain degré de corruption politique devait être accepté compte tenu des circonstances particulières de cette époque. Cependant, au fil des ans, ce phénomène a pris de l'ampleur et il est devenu inacceptable aux yeux du public, surtout lorsqu'ont été révélées quelques affaires notables de corruption individuelle concernant de hauts fonctionnaires (dont le Directeur général de la Garde civile et le Gouverneur de la Banque d'Espagne) ainsi que des ministres. Au début des années 90, la lutte contre la corruption a marqué le débat politique. Plusieurs mesures ont été prises et la crédibilité politique est devenue une valeur supérieure à toutes les autres.
15. Il n'y a pas de définition unique de la corruption dans l'ordre juridique espagnol. Il y a plutôt un certain nombre d'infractions de corruption qui est envisagé *stricto sensu* dans le Code pénal espagnol de 1995 sous différentes rubriques<sup>4</sup>. Les articles 419 à 427 traitent de la *corruption passive et active* des autorités et fonctionnaires espagnols et l'article 24 prévoit que le terme « autorité » englobe les membres du Parlement y compris la Chambre des députés et le Sénat, les assemblées législatives des communautés autonomes et le Parlement européen, ainsi que les juges et les membres du parquet. Les articles 428 à 431 traitent du *trafic d'influence*, qui vise les autorités et fonctionnaires espagnols. L'article 445a (dans sa version révisée à la suite de l'adhésion à la Convention de l'OCDE sur la corruption dans les transactions internationales) porte sur *la corruption dans les activités commerciales internationales* et mentionne le versement de pots-de-vin à des fonctionnaires étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales.
16. En outre, la loi créant l'ACPO (voir section b(a) ci-dessous) rend l'ACPO compétente pour traiter d'autres infractions prévues par le Code pénal, y compris les infractions contre le Trésor public (articles 305-310), la contrebande et les infractions au contrôle des changes, l'abus de pouvoir (articles 404-406), le délit d'initié (article 418 lorsqu'il s'agit de particuliers et article 442 en ce qui concerne les fonctionnaires), le détournement de fonds publics (articles 432-435), l'escroquerie et la concussion (articles 436-438), les négociations interdites aux fonctionnaires (articles 439-441), l'exercice illégal de fonctions (articles 506-508) et toutes les infractions connexes à celles qui viennent d'être mentionnées.
17. Enfin, lorsque l'une des infractions liées à la corruption qui ont été définies ci-dessus est commise de manière organisée, l'infraction d'"association de malfaiteurs" entre aussi en jeu en vertu de l'article 515 paragraphe 1 du Code pénal. La Cour suprême a interprété cette disposition comme consacrant une notion d'association nettement plus large qu'en droit privé,

---

<sup>4</sup> Une traduction des dispositions pertinentes figure en Annexe II du présent rapport.

qui nécessite d'un certain degré de cohérence, par opposition à un caractère sporadique, et d'une organisation hiérarchique.

18. Le système juridique espagnol prévoit la responsabilité administrative et civile, directe ou subsidiaire des personnes morales, en cas de dommages causés par leurs dirigeants ou employés. Toutefois, l'ordre juridique espagnol ne prévoit pas la responsabilité pénale des personnes morales fondée sur la culpabilité, car celles-ci sont, en principe, dépourvues de volonté criminelle. Par conséquent, une telle responsabilité correspond aux personnes qui agissent au nom de la personne morale conformément à l'article 31 du Code pénal espagnol. Toutefois, selon l'article 129 du Code pénal espagnol, les personnes morales peuvent faire l'objet de mesures de sûreté en raison de leur dangerosité dans les cas prévus par ce code. A l'heure actuelle, les autorités espagnoles examinent la possibilité d'étendre l'application de l'article 129 du Code pénal espagnol aux délits économiques et à ceux liés à la corruption.
19. Les infractions de corruption constituent des infractions principales au titre des infractions de blanchiment prévues dans la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141) ratifiée par l'Espagne sans y formuler de réserves.
20. En outre, il convient de noter que le délai de prescription varie en fonction de la gravité de l'infraction de corruption concerné. En vertu de l'article 131 du Code Pénal, pour les infractions les plus graves de *corruption passive et active* des fonctionnaires espagnols, le délai de prescription est de 15 ans. Ce délai est de 5 à 10 ans pour les formes moins graves de l'infraction.
21. Les infractions de corruption étant qualifiées de «publiques» en droit espagnol, des poursuites peuvent être exercées automatiquement dès la réception par le juge ou un autre représentant de la loi de la «notitia criminis». Par là même, le mécanisme judiciaire permettant de poursuivre cette catégorie d'infractions peut être déclenché : à l'initiative de l'autorité judiciaire, à la suite d'un rapport ou d'une plainte déposée par un particulier ou par le Ministère public, à l'initiative d'un particulier par l'exercice de l'«actio popularis».
22. Il n'y a pas en Espagne de statistiques spécifiques concernant les infractions de corruption bien que des statistiques judiciaires très détaillées soient établies<sup>5</sup>. L'ACPO a cependant remis à l'EEG des informations concernant le nombre d'affaires qui lui a été confié, ce qui donne une indication de l'ampleur du phénomène. Ces informations sont résumées ci-dessous. Toutefois, il faut mentionner que le nombre de cas traités par l'ACPO comprend à la fois des cas impliquant des infractions de corruption au sens strict (voir paragraphe 15 ci-dessus) qui sont les moins nombreuses et des affaires impliquant des infractions économiques (voir paragraphe 16 ci-dessus).

---

<sup>5</sup> Voir par exemple *Estadísticas Judiciales de España* publiées annuellement depuis 1952. L'EEG s'est vu communiquer les statistiques générales suivantes: nombre d'affaires examinées par l'ACPO depuis son entrée en fonction: 80; nombre d'affaires qui ont été effectivement examinées par les tribunaux à la suite de l'action de l'ACPO: 30-40.

Nombre d'affaires de corruption confié à l'ACPO  
jusqu'au 23.10.2000<sup>6</sup>

| <b>Année</b> | <b>Affaires</b> |
|--------------|-----------------|
| 1996         | 47              |
| 1997         | 23              |
| 1998         | 40              |
| 1999         | 20              |
| 2000         | 13              |

23. Il convient toutefois de faire remarquer que le nombre d'affaires dont l'ACPO a eu à s'occuper est insignifiant par rapport au nombre total d'infractions pénales examinées par les tribunaux<sup>7</sup>, et par rapport au nombre de décisions en matière pénale, qui se chiffre par centaines de milliers<sup>8</sup>. Dès lors, les chiffres peu élevés indiqués ci-dessus signifient simplement que l'ACPO se concentre sur les affaires les plus importantes.
24. Selon l'*Indice de perception de la corruption* de «Transparency International» pour l'année 2000, l'Espagne est classée 20<sup>e</sup> sur 90 pays (avec une note de 7 sur 10), en dixième meilleure position parmi les 15 Etats membres de l'Union européenne. En 1999, l'Espagne occupait le 22<sup>e</sup> rang (avec la note 6,6) en douzième meilleure position parmi les membres de l'Union européenne.
25. Au niveau interne, l'édition de novembre 2000<sup>9</sup> du «Baromètre» du Conseil supérieur espagnol d'études sociologiques place la corruption à la 9<sup>e</sup> place parmi les principaux problèmes politiques, après le terrorisme, les rivalités entre partis politiques, la passivité des partis politiques, le chômage, le nationalisme et le séparatisme, et les problèmes économiques et sociaux. De nos jours la corruption n'est donc pas, en général, perçue comme une menace importante pour la société.
26. Il convient de relever, enfin, le rôle joué par les médias et notamment par la presse écrite dans la détection de nombreux scandales de corruption. La place et l'importance accordée par les médias à certaines affaires de corruption ont pu contribuer à une perception plus large de ce phénomène que celle découlant du nombre des affaires graves traitées par l'ACPO, suivant son approche sélective.
27. Enfin, il convient de relever qu'il ne semble y avoir aucun lien entre la corruption d'agents publics et la criminalité organisée, en dehors de quelques affaires marginales publiées par la presse où des liens ont été établis entre la criminalité organisée et certains élus locaux.

---

<sup>6</sup> Pour des statistiques sur des cas traités par les tribunaux espagnols, voir *Relación de procedimientos judiciales atribuidos a la competencia de la Fiscalía especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción desde su constitución hasta el día de la fecha, 23 de octubre de 2000*.

<sup>7</sup> *Criminal Justice Systems in Europe and North America*, Joaquín Martín-Canivell, Heuni, Helsinki 1998, Table 1. *Total number of criminal offences dealt with by the Courts, 1985 to 1991 in Spain*. Le nombre total d'infractions pénales dont les tribunaux ont eu à connaître en 1991 était de 2 114 202.

<sup>8</sup> *Estadísticas Judiciales de España*, 1998. Le nombre total d'infractions ayant donné lieu à une condamnation en 1998 était de 110 672 dont 47 380 infractions contre les biens, 29 310 infractions au code de la route, et 7 317 infractions en matière de stupéfiants.

<sup>9</sup> *Barómetro del Consejo Superior de Investigaciones Sociológicas*. Résultats provisoires pour novembre 2000. Etude n° 2402. Classement des réponses à la question «Selon vous, quels sont les problèmes politiques les plus importants qui affectent les Espagnols?» (Question n° 36, réponse spontanée, plusieurs réponses possibles, trois réponses au maximum).

## b. Organes et institutions chargés de la lutte contre la corruption

28. Les grandes affaires de corruption révélées dans les années 90 et la préoccupation croissante du public, ont abouti à l'adoption de plusieurs mesures visant à faire face à ces phénomènes, y compris la création (a) d'un parquet spécialisé dans la répression des infractions économiques liées à la corruption (ACPO), qui est une institution spécialisée comprenant plusieurs unités répressives chargées de procéder à des enquêtes. Elle joue un rôle clé dans la politique anti-corruption de l'Espagne, à savoir les enquêtes et les poursuites, et elle mérite donc une attention particulière.
29. L'ACPO fait partie du Ministère public (b), dont les différents parquets sont responsables dans certains cas des enquêtes et des poursuites concernant des infractions liées à la corruption, lorsque l'affaire ne revient pas à l'ACPO. Dans tous les cas, le Ministère public, tout comme les tribunaux, est assisté par (c) les forces de l'ordre.
30. Les tribunaux espagnols (d) sont compétents pour statuer sur les affaires de corruption. Les juridictions territoriales de droit commun sont compétentes pour les affaires de droit commun, tandis que l'*Audiencia Nacional*, juridiction dont la compétence s'étend à l'ensemble du territoire espagnol, est exclusivement compétente en certaines infractions particulières.
31. En outre, un certain nombre d'institutions spécialisées en matière économique ou financière, chargées de vérifier la comptabilité publique ou de lutter contre le blanchiment de capitaux et d'autres crimes et délits financiers, contribuent à la lutte contre la corruption en révélant des transactions suspectes. Regroupées sous l'intitulé (e) *Autres organes*, elles comprennent les Cours des comptes, tant au niveau national qu'au niveau régional, la *Commission pour la prévention du blanchiment de capitaux et des infractions monétaires*, le *Service exécutif de la Commission pour la prévention du blanchiment de capitaux et des infractions monétaires* (SEPBLAC) et la *Commission nationale des opérations de bourse*.
32. Enfin, il convient de relever, d'une part, qu'en Espagne les services publics, les services répressifs, les tribunaux et les parquets ont leurs propres services d'inspection chargés de garantir leur bon fonctionnement : par exemple le Conseil général de la magistrature pour les juges, l'Inspection du Ministère public pour les procureurs. Bien que tous les organes d'inspection aient une compétence générale et n'aient pas été créés expressément pour lutter contre la corruption des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, ils ont néanmoins le devoir de mener des enquêtes en cas de suspicion de corruption. D'autre part, il convient aussi de relever que les agents de l'Etat, qu'ils exercent leurs fonctions au sein de l'exécutif ou du judiciaire, ne semblent pas avoir de codes de déontologie spécifiques. Ceci peut s'expliquer par le fait que l'Espagne souscrit au modèle continental de la fonction publique. De plus, il convient de noter que deux lois sur les incompatibilités, qui s'appliquent respectivement aux agents publics et aux hauts fonctionnaires, imposent des devoirs spécifiques à ces catégories de personnes et prévoient des infractions administratives et des sanctions disciplinaires. Ces lois visent à assurer la neutralité et l'intégrité des services publics vis-à-vis des comportements de corruption<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Il convient de noter également que la loi 30/1984 du 2 août 1984, relative aux mesures destinées à réformer la fonction publique, révisée par les lois n° 22/1993, 27/1994, 42/1994, 12/1995, 13/1996, 6/1997, 66/1997, 50/1998, 39/1999 et 55/1999, a instauré un ensemble de principes déontologiques dont l'intégrité, la neutralité, l'indépendance, la transparence, le service aux citoyens, la responsabilité et l'engagement à suivre des modèles de bonne conduite. En outre, la Direction générale de la Fonction publique au sein du Ministère des Administrations publiques envisage actuellement d'instaurer un

**(a) Le parquet spécialisé dans la répression des infractions économiques en matière de corruption (ACPO)**

33. L'ACPO a été créé en 1995 mais n'est devenu véritablement opérationnel, avec des ressources et des effectifs satisfaisants, qu'au début de l'année 1996. Il fait partie du Ministère public espagnol (b), avec lequel il partage diverses caractéristiques dont la large base légale de ses activités, conformément à l'article 124 de la Constitution et au Statut du Ministère public. Il diffère cependant des autres parquets par son caractère pluridisciplinaire.
34. En effet, l'ACPO est unique dans la mesure où il est soutenu par plusieurs unités spécialisées détachées du fisc (trois inspecteurs et six inspecteurs adjoints), de l'Unité de support de l'inspection administrative générale de la fonction publique (deux inspecteurs et trois administrateurs) et de la Garde civile ou gendarmerie et de la police nationale ou police judiciaire (25 officiers). Cette combinaison d'agents issus de différentes branches de l'administration, sous l'autorité exclusive du chef de l'ACPO, représente une orientation nouvelle par rapport aux méthodes traditionnelles de fonctionnement des parquets espagnols.
35. En outre, l'ACPO a un lien direct – par l'intermédiaire de l'unité du fisc qui lui est détachée – avec la base de données nationale du fisc, qui contient le détail des déclarations de revenus de toutes les personnes physiques et morales d'Espagne pour les six dernières années. Il s'agit là d'une caractéristique exceptionnelle et d'une ressource précieuse pour les activités de l'ACPO. Par ailleurs, selon les règles générales, l'ACPO peut aussi avoir accès à d'autres bases de données pertinentes détenues par des autorités publiques, y compris celles détenues par les forces de l'ordre. Les procureurs détachés auprès de l'ACPO ont aussi l'autorisation permanente de se déplacer en Espagne et à l'étranger dans le cadre de leur travail.
36. L'ACPO compte 11 procureurs sous la direction d'un Procureur Général choisi par le Gouvernement sur proposition du Procureur général de l'Etat, après consultation du Conseil du Parquet Général (« *Consejo Fiscal* », voir ci-dessous). Les procureurs choisis ont suivi une formation en criminalité économique et fraude fiscale, et la plupart a déjà une expérience professionnelle en matière de lutte contre les infractions économiques. Les ressources de l'ACPO sont pourvues par le budget du Ministère public, qui lui, fait partie du budget du Ministère de la Justice.
37. L'ACPO est compétent pour deux grandes catégories d'infractions, en principe indépendantes l'une de l'autre : les infractions économiques et les infractions commises par des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions officielles. L'article 18, paragraphe 3 de la loi établissant l'ACPO, donne la liste des infractions qui relèvent de la compétence de l'ACPO. Ce sont les suivantes:
- a. les infractions contre le Trésor public, la contrebande et les infractions au contrôle des changes;
  - b. la forfaiture;
  - c. les délits d'initiés;
  - d. le détournement de fonds publics;
  - e. l'escroquerie et la concussion;
  - f. le trafic d'influence;

- g. la corruption active;
  - h. les négociations interdites aux fonctionnaires;
  - i. certaines infractions contre les biens et l'ordre socio-économique (sections IV et V du Titre XIII du Livre II du Code pénal);
  - j. les infractions connexes à celles mentionnées ci-dessus.
38. Ceci implique que l'ACPO dispose d'une large compétence pour traiter des affaires de corruption, indépendamment des formes de criminalité auxquelles elle est associée.
39. Pour que l'ACPO puisse intervenir, il faut non seulement que les infractions concernées relèvent de la liste ci-dessus, mais en outre qu'elles aient une «importance particulière» suivant la définition donnée par le Procureur général de l'Etat de manière générale<sup>11</sup> ou au cas par cas, en vertu d'instructions spécifiques. Cependant, dans tous les cas, la détermination de l'«importance particulière» doit être objective et se fonder sur des critères résultant de la législation ou de la jurisprudence.
40. Le chef de l'ACPO a précisé qu'en pratique, un critère quantitatif était aussi appliqué pour déterminer si l'affaire relevait de la compétence de l'ACPO, car l'ACPO intervient seulement lorsque le préjudice économique est considérable<sup>12</sup>.
41. Lorsque l'une ou l'autre des deux conditions n'est pas remplie, ce n'est pas l'ACPO mais le parquet territorial concerné qui est compétent.
42. L'intervention de l'ACPO se fait sur deux fronts : la procédure d'enquête et l'intervention dans la procédure pénale. La procédure d'enquête est engagée à la suite du dépôt d'une plainte soit par un particulier, soit par l'Administration ou d'office. L'ACPO informe ensuite le parquet qui aurait été compétent territorialement, afin d'éviter tout chevauchement de procédures.
43. L'ACPO est dans l'obligation de tenir le Procureur général de l'Etat informé des affaires dont il s'occupe et de tout fait nouveau y afférent, notamment de tout transfert éventuel de compétence<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Voir Instruction n° 1/1996 du Procureur Général de l'Etat en date du 15 janvier 1996, qui donne des indications pour les cas dans lesquels le pouvoir d'intervention de l'ACPO est justifié.

Ainsi, par exemple, dans le cas des *infractions commises par des fonctionnaires*, l'ACPO est compétent pour les affaires imputées à des personnes qui jouissent du statut de haut fonctionnaire selon les dispositions de l'article 1 de la loi 12/1995 du 11 mai 1995 (RCL 1995/1425), relative aux incompatibilités applicables aux membres du Gouvernement de l'Etat et aux hauts fonctionnaires de l'Administration générale de l'Etat, ainsi qu'à leurs homologues de l'administration régionale, provinciale ou locale.

Toutefois, lorsqu'il y a des raisons suffisantes pour cela, le Procureur Général de l'Etat peut, d'une part, transmettre les actions contre les personnes susmentionnées au parquet concerné lorsque, malgré l'importance de l'auteur, les faits manquent d'importance et de complexité.

D'autre part, l'ACPO peut aussi se voir attribuer la compétence d'intervenir dans des questions dans lesquelles sont impliqués d'autres autorités et des fonctionnaires de rang inférieur lorsque la complexité des faits, leur importance économique et l'inquiétude sociale qu'ils ont produites nécessitent de telles mesures.

Enfin, en cas d'infractions imputées à des personnes qui jouissent de privilèges devant la deuxième Chambre de la Cour suprême ou devant les Chambres civiles et pénales des juridictions régionales supérieures, conformément aux articles 57, paragraphe 2 et 73, paragraphe 3, alinéa a. de la loi organique relative au pouvoir judiciaire (RCL 1985/1578, 2635 et ApNDL 8375), le Procureur Général de l'Etat décide cas par cas si l'ACPO est compétent ou non.

<sup>12</sup> Un chiffre indicatif de 100 Millions de pesetas (EURO 600,000, approx.) a été avancé dans ce contexte, bien qu'il ait été précisé qu'il s'agissait d'un critère appliqué de manière flexible).

<sup>13</sup> Article 25 du Statut organique du Ministère public.

44. Le Procureur général de l'Etat dispose d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'il exerce le pouvoir d'attribuer des affaires à l'ACPO. Compte tenu du caractère particulier des infractions dont s'occupe l'ACPO, le Procureur général de l'Etat est tenu de présenter tous les six mois à la Chambre des procureurs (« *Junta de Jefes Fiscales de Sala* ») et au Conseil du Parquet Général (« *Consejo Fiscal* ») un rapport sur les procédures dans lesquelles l'ACPO a été appelé à intervenir. La Chambre des procureurs (« *Junta de Jefes Fiscales de Sala* ») ou le Conseil du Parquet Général (« *Consejo Fiscal* », voir ci-dessous) peuvent alors formuler des observations au vu desquelles le Procureur général de l'Etat pourra entériner ses décisions ou les modifier, pour des motifs valables, s'il l'estime opportun.

**(b) Le Parquet Général ou le Ministère public**

45. Le Ministère public, régi par la loi 50/1981 du 30 décembre 1981, comprend les organes suivants :

- a. le Procureur général de l'Etat ;
- b. le Conseil du Parquet Général (« *Consejo Fiscal* ») ;
- c. la Chambre des procureurs (« *Junta de Fiscales Jefes de Sala* ») ;
- d. le parquet général auprès de la Cour Suprême ;
- e. le parquet général auprès de la Cour constitutionnelle ;
- f. le parquet général auprès de l'«*Audiencia Nacional*» ;
- g. le parquet spécialisé dans la prévention et la répression du trafic de stupéfiants ; (« *ADPO* ») ;
- h. le parquet spécialisé dans la répression des infractions économiques liées à la corruption (ACPO) (voir a. ci-dessus) ;
- i. les parquets auprès des juridictions régionales supérieures ;
- j. les parquets auprès des juridictions provinciales.

46. Selon l'article 124 de la Constitution, le Ministère public a pour mission de promouvoir la justice dans la défense de la légalité, les droits des citoyens et l'intérêt général, tout en veillant à l'indépendance des tribunaux. Cet article dispose aussi que les organes du Ministère public exercent leurs fonctions, d'une part, conformément aux principes de l'unité d'action et de la subordination hiérarchique et, d'autre part, à ceux de la légalité et de l'impartialité.

47. En conséquence, tous les procureurs sont subordonnés au Procureur général de l'Etat, qui est nommé par le Roi sur proposition du Gouvernement, après consultation du Conseil général de la magistrature (cf. article 124, paragraphe 4 de la Constitution). Le Gouvernement, par l'intermédiaire du Ministère de la Justice, peut demander au Procureur général de l'Etat de saisir les tribunaux afin de promouvoir et de défendre l'intérêt général. Le Procureur général de l'Etat donne au Gouvernement une réponse concernant la possibilité et l'opportunité de faire droit à sa demande après avoir consulté le Conseil du Parquet Général.

48. En outre, des divergences concernant l'interprétation de la loi peuvent parfois surgir entre le Procureur général de l'Etat et des membres du Ministère public. De tels conflits doivent être résolus par le biais d'une procédure prévue par le Statut du Ministère public. Cette procédure a pour résultat concret qu'après avoir consulté, conformément au Statut, divers organes liés au Ministère public, le Procureur général de l'Etat formule un avis qui l'emporte sur celui de tel ou tel procureur. Cela rend la démarche du Procureur général de l'Etat transparente et susceptible d'être critiquée. En cas de divergence entre un Procureur Général et un subordonné, une procédure analogue est suivie, bien que la décision finale relève du Procureur général de l'Etat.

49. Les règles et principes qui régissent les enquêtes et les poursuites en matière d'infractions liées à la corruption sont les règles générales prévues par la loi relative à la procédure pénale. L'Espagne respecte le principe de la légalité stricte des poursuites, conformément au Statut du Ministère public et à l'article 105 de la loi relative à la procédure pénale<sup>14</sup>. Dès qu'il/elle reçoit un rapport ou une information concernant une infraction éventuelle, le procureur est dans l'obligation d'exercer des poursuites pénales, qu'une action ait ou non été engagée à la demande de l'intéressé.
50. Dans le cadre des procédures pénales, le Ministère public exerce l'action publique devant les tribunaux et demande aux autorités judiciaires d'effectuer des recherches pour mettre au jour des infractions et découvrir leurs auteurs. Il peut aussi ordonner des mesures telles que la détention provisoire des suspects, et peut ordonner à la police de procéder à toutes les mesures d'investigation qu'il/elle estime nécessaire.
51. Le Ministère public n'est pas entièrement libre de suspendre une enquête ou la poursuite d'une infraction, ou d'y mettre un terme. Dans tous les cas, la décision du procureur est subordonnée à une décision prise en dernier ressort par le juge. Le Juge d'instruction saisi est habilité à examiner l'affaire, notamment à prendre connaissance des actes de procédure liés à la préparation du procès, et à rechercher si l'infraction a été commise et si des charges suffisantes pèsent sur les inculpés, et ce, même si le procureur s'oppose à la continuation des poursuites. Le procureur peut décider de mettre fin à l'enquête qui précède la phase d'instruction s'il estime que les faits ne constituent pas une infraction. Toutefois, le procureur est alors tenu d'informer les parties intéressées de sa décision, pour qu'elles puissent de nouveau soumettre leur plainte au Juge d'instruction, qui aura le dernier mot.
52. Par conséquent, le Ministère public ne peut pas clore une procédure pénale par un avertissement ou par une procédure simplifiée ; il est uniquement habilité à demander le classement de l'affaire, une fois l'instruction terminée, s'il estime qu'aucune infraction n'a été commise.
53. Ainsi que cela a déjà été indiqué, l'ACPO n'est pas toujours compétent pour engager des poursuites dans le cas d'une infraction liée à la corruption. S'il n'est pas compétent, ce sont d'autres organes du Ministère public ou un organe territorial du Parquet Général de l'Etat qui sont compétents. Toutefois, même sans être compétent, l'ACPO peut assister ces entités chargées des poursuites à leur demande.

### (c) Les forces de l'ordre

54. Les forces de l'ordre se divisent, répétons-le, en deux grandes catégories : la *Garde civile* et la *Police nationale*. De plus, certaines régions (Communautés autonomes) - comme la Catalogne et le Pays Basque - se sont dotées de leurs propres forces de police. La garde civile et la police nationale disposent d'unités spécialement affectées à l'ACPO et spécialisées dans la lutte contre la corruption. Ces unités sont un lien entre l'ACPO et les structures auxquelles appartiennent les membres des forces de l'ordre.
55. En outre, la *garde civile* comporte deux unités de lutte contre le blanchiment de capitaux : le département des enquêtes judiciaires, qui comprend différentes unités déployées dans les

---

<sup>14</sup> Un certain degré de discrétionalité dans les poursuites (définie comme principe d'"opportunité réglée") a été introduit récemment pour la première fois par la nouvelle loi sur la responsabilité pénale des mineurs.

circonscriptions judiciaires, et des équipes spéciales chargées de lutter contre la criminalité économique aux niveaux national et régional ; et le service fiscal, qui comprend des unités d'enquête aux niveaux régional, provincial et local, et une brigade d'enquête nationale chargée de la lutte contre le blanchiment de capitaux, créée en 1994.

56. S'agissant de la *police nationale*, le commissariat général de la police judiciaire comprend plusieurs unités qui sont spécialisées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et qui peuvent donc assister l'ACPO : la brigade spécialisée dans les enquêtes sur les infractions financières (qui relève du SEPBLAC) et dont la compétence couvre tout le territoire espagnol (voir (e) ci-dessous) ; et les unités anti-drogues et contre la criminalité organisée (UDYCO) mises en place depuis février 1997 dans chacune des principales préfectures de police : Madrid, Galice, Catalogne, Valence, Andalousie orientale et occidentale, îles Canaries et îles Baléares et qui sont compétentes dans leur territoire respectif.
57. Enfin, il convient de noter qu'en vertu du droit processuel espagnol, seuls le Juge d'instruction et le procureur sont habilités à coordonner des actions conjointes dans les affaires du type considéré, et que la police ne peut pas classer une affaire pénale étant donné que, selon la loi, elle n'a pas cette compétence .

#### **(d) Les juridictions**

##### *(d1) Introduction*

58. Les affaires de corruption, comme toutes les autres affaires, sont examinées par les juridictions, seules compétentes pour exercer des fonctions judiciaires, selon l'article 117 de la Constitution espagnole. L'organisation et le fonctionnement du système judiciaire sont régis par la Constitution, la loi organique sur le pouvoir judiciaire<sup>15</sup> et plusieurs lois ordinaires, et par des règlements procéduraux spécifiques.
59. L'Espagne est dotée d'un système judiciaire uniforme, composé de juridictions de droit commun (civiles et répressives) et de juridictions spécialisées (dans le droit social, le droit du travail ou le droit administratif). La loi du 22 mai 1995 a introduit le jury dans les procès relatifs à certains délits, y compris les délits de corruption. Il n'y a pas de juridiction connaissant uniquement des affaires de corruption. En tout cas, la Constitution interdit la création de juridictions d'exception.
60. Les juges sont recrutés par concours et nommés à vie. Dans l'exercice de leurs fonctions, les juges ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi, et ne peuvent recevoir ni ordre ni instruction. Ils jouissent de l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions (voir la partie d. ci-dessous). Un juge ne peut être destitué de ses fonctions qu'à l'issue d'une procédure disciplinaire engagée à la suite d'un manquement grave à ses devoirs, tel qu'une infraction pénale commise dans l'exercice de ses fonctions. Les procédures disciplinaires sont régies par la loi et relèvent de la seule compétence du pouvoir judiciaire.
61. Les juges sont placés sous l'autorité du *Conseil supérieur de la magistrature*, organe indépendant dont la compétence s'étend à l'ensemble du territoire espagnol et qui est chargé de recruter et de nommer les juges, de s'occuper de leur formation et de leur carrière et de

---

<sup>15</sup> Loi organique 6/1985 du 1<sup>er</sup> juillet révisée ensuite par la loi organique 7/1988, 16/1994.

prendre des décisions disciplinaires. Cet organe n'exerce aucune fonction judiciaire. Présidé par le Président de la Cour suprême, il compte vingt membres, désignés par les deux chambres du Parlement<sup>16</sup>. Ni le Ministère de la Justice, ni aucun autre organe du pouvoir exécutif ne sont habilités à prendre des décisions concernant le fonctionnement du système judiciaire, ce qui garantit une totale séparation des pouvoirs et l'indépendance des juges. Placé à la tête du pouvoir judiciaire, le Conseil a un statut constitutionnel et institutionnel semblable à celui du Gouvernement et des deux chambres du Parlement ; il peut saisir la Cour constitutionnelle si un conflit de compétence l'oppose au Gouvernement ou au Parlement.

(d2) *La phase d'instruction*

62. Parmi les acteurs du système judiciaire espagnol figure le Juge d'instruction, chargé d'examiner les affaires dans lesquelles des soupçons plausibles pèsent sur un auteur présumé. Le Juge d'instruction est également compétent pour autoriser le recours à des mesures d'instruction (voir c. ci-dessus), qui pourraient influencer l'exercice, par la personne soupçonnée, de ses droits et de ses libertés fondamentales.

(d3) *L'organisation judiciaire*

63. Aux fins d'administration de la justice, le territoire espagnol est divisé en districts, provinces et régions.
64. Les *tribunaux de district* – qui comptent un seul juge – connaissent en première instance des infractions pénales passibles d'une peine d'emprisonnement inférieure à 6 ans. Ce sont les *juridictions provinciales* – qui comptent trois juges – qui statuent en première instance sur toutes les autres affaires pénales, à l'exception de celles qui relèvent de la compétence de l'« Audiencia Nacional » (voir ci-dessous) et des infractions dont l'auteur présumé est un membre d'un organe régional du pouvoir exécutif ou législatif (elles incombent à la juridiction régionale supérieure) ou un membre du Gouvernement ou du Parlement (c'est alors la Cour suprême qui est compétente) (voir partie d. ci-dessous).
65. Les *juridictions régionales supérieures* occupent le sommet de la hiérarchie judiciaire dans leur région respective, dont elles prennent le nom et qui constitue leur ressort, sans préjudice de la compétence de la Cour suprême. La juridiction régionale supérieure statue en dernier ressort pour ce qui est de l'application de la loi de sa région. Elle comporte trois chambres (droit civil et pénal, droit administratif et droit du travail), qui peuvent être subdivisées en sections.
66. La *Cour Suprême*, qui siège à Madrid et dont la compétence s'étend à l'ensemble de l'Espagne, est la plus haute instance judiciaire dans tous les domaines du droit, excepté les droits constitutionnels. Elle se compose de 5 chambres (droit civil, pénal, administratif, droit du travail et justice militaire), pouvant elles-mêmes être divisées en sections.
67. Enfin, la *Cour constitutionnelle* est compétente pour examiner la compatibilité de la législation avec la Constitution et statuer sur les recours d'« amparo » concernant des allégations d'atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.

---

<sup>16</sup> Chacune des chambres du Parlement élit, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, six membres du conseil choisis parmi les magistrats, toutes catégories judiciaires confondues, et quatre membres choisis parmi les avocats et les autres juristes dont la compétence est reconnue et qui justifient de plus de quinze ans d'expérience professionnelle.

(d4) L' « Audiencia Nacional »

68. L' « Audiencia Nacional », qui siège à Madrid et dont la compétence s'étend à toute l'Espagne, se compose de trois chambres (droit pénal, droit administratif et droit du travail), qui peuvent être subdivisées en sections (quatre dans la Chambre pénale, chacune faite de trois juges). Six Juges d'Instruction sont affectés à l'Audiencia Nacional et instruisent les affaires qui ressortent de cette juridiction.
69. En matière pénale, elle connaît des infractions particulièrement graves<sup>17</sup> telles que mentionnées dans l'article 65, paragraphe 1.c de la loi organique sur le pouvoir judiciaire. Bien que la loi ne lui attribue pas spécifiquement la compétence pour traiter des affaires de corruption, cette compétence résulte de l'attribution de compétence pour traiter des infractions économiques dans le secteur privé. Toutefois, elle ne saurait être assimilée à une juridiction spéciale ni à une juridiction d'exception, celles-ci étant interdites par la Constitution (article 117), comme il l'a été indiqué ci-dessus.
70. A l'issue de l'instruction par le Juge d'instruction, l'inculpé est traduit devant la juridiction pénale centrale (juge unique) ou devant une section de la Chambre pénale (trois juges), selon que la peine encourue excède ou non cinq ans d'emprisonnement. Toute décision de la juridiction pénale centrale est susceptible d'un recours en annulation formé devant la Chambre pénale de l' « Audiencia Nacional », qui statuera en dernier ressort. Une demande d'annulation de la décision d'une section de la Chambre pénale peut être adressée à la chambre pénale de la Cour suprême, qui statuera en dernier ressort.
71. L' « Audiencia Nacional » joue aussi un rôle important « ex lege » dans les relations judiciaires internationales, puisqu'elle connaît des affaires suivantes : infractions commises par des Espagnols à l'étranger, demandes d'extradition émanant de pays tiers, commissions rogatoires données par des juges étrangers et concernant des infractions qui, si elles avaient été commises en Espagne, auraient relevé de la compétence de l' « Audiencia Nacional », transfert de détenus espagnols condamnés à l'étranger, dénonciations émanant d'autres pays, renvoi devant une autre juridiction dans le cas d'infractions devant faire l'objet de poursuites en Espagne.

(e) Les autres organes

72. Aux organes susmentionnés s'ajoutent plusieurs institutions économiques ou financières spécialisées qui jouent un rôle dans (e1) le contrôle des comptes publics ou (e2) la lutte contre le blanchiment de capitaux, et peuvent, à ce titre, participer à la lutte contre la corruption en révélant des opérations douteuses.

(e1) Les Cours des comptes

73. Les Cours des comptes sont chargées de contrôler les comptes publics et, bien qu'elles ne soient pas investies d'un mandat spécifique en matière d'infractions liées à la corruption, elles peuvent mettre en évidence, au cours de leurs activités, certaines méthodes utilisées par des

---

<sup>17</sup> Exemples : terrorisme, escroquerie risquant d'avoir des répercussions sur l'économie nationale ou dans plusieurs provinces, infractions contre la santé publique commises par des groupes organisés, blanchiment de capitaux, infractions commises par des Espagnols à l'étranger, infractions contre le chef de l'Etat, etc.

services de l'administration nationale, régionale ou municipale pour dissimuler des agissements frauduleux.

74. Ces cours sont établies aux niveaux national<sup>18</sup> et régional, et leur collaboration avec l'ACPO s'avère fructueuse. En outre, la Cour des comptes nationale comprend un parquet spécialisé, dont le Chef est de droit un membre de la Cour. Ce parquet fait partie intégrante du Parquet Général de l'Etat, ce qui facilite sa collaboration avec l'ACPO et la rend particulièrement efficace.

(e2) *Les organismes de lutte contre le blanchiment de capitaux*

75. Outre les cours des comptes, il existe une série d'organismes spécialisés dans le domaine financier qui collaborent avec l'ACPO, même s'ils s'occupent davantage de criminalité économique et de blanchiment de capitaux que de corruption. Il s'agit de la *Commission pour la prévention du blanchiment de capitaux et des infractions financières*, du *Service exécutif de la Commission pour la prévention du blanchiment de capitaux et des infractions financières* (SEPBLAC) et de la *Commission nationale des opérations de bourse*<sup>19</sup>.
76. La *Commission pour la prévention du blanchiment de capitaux et des infractions financières* est placée sous l'autorité du Secrétaire d'Etat à l'Economie, qui en assure la présidence. Elle est composée de représentants de la Délégation du gouvernement chargée du programme national de lutte contre les stupéfiants, du Parquet spécialisé dans la lutte contre les stupéfiants, de l'ACPO, des Directions générales de la Police nationale et de la Garde civile, de la Banque d'Espagne, de la Commission nationale des opérations de bourse, de la Direction générale des assurances, de la Direction générale de l'inspection des impôts, de la Direction générale du Trésor et des Régions dotées de leurs propres forces de police.
77. La Commission a pour principales missions de diriger et d'encourager les activités visant à empêcher que le système financier ou toute autre activité économique ne soient utilisés pour blanchir des capitaux, d'organiser la coopération dans ce domaine entre les pouvoirs publics et le secteur privé, d'arrêter le texte définitif des projets de dispositions régissant les questions relatives au blanchiment de capitaux et de soumettre des propositions de sanctions au Ministre de l'Economie et des Finances - dans les cas où celui-ci est habilité à les approuver - ou à l'ensemble du Conseil des Ministres.

---

<sup>18</sup> Voir l'article 136 de la Constitution.

<sup>19</sup> Afin de mieux comprendre comment ces organismes peuvent participer à la lutte contre la corruption, il est nécessaire d'examiner brièvement la politique espagnole de lutte contre le blanchiment de capitaux. Cette politique s'articule autour de la prévention et de la répression au niveau national, et met l'accent sur la coopération internationale. Les aspects préventifs s'appuient sur la loi n° 19/1993 du 28 décembre concernant certaines mesures de prévention du blanchiment de capitaux et sur le décret royal n° 925/1995 du 9 juin portant approbation des règlements pris en application de cette loi. L'objectif est de prévenir et de bloquer le blanchiment de capitaux en imposant des obligations administratives de notification et de coopération aux institutions financières et à certaines autres institutions. La loi et les règlements correspondants s'adressent surtout aux personnes et aux institutions qui constituent le système financier. Toutefois, la collaboration avec le SEPBLAC dépasse le cadre décrit plus haut.

S'agissant des aspects répressifs, le nouveau code pénal donne une nouvelle définition de l'infraction liée au blanchiment de capitaux : les « capitaux » en question ne se limitent plus aux biens issus du trafic illicite de stupéfiants, mais englobent les produits de toutes les infractions graves, conformément à l'article 13 du Code Pénal, c'est à dire, celles pour lesquelles la loi prévoit une peine d'au moins 3 ans de prison. Parmi les autres mesures concernant la répression figurent la création de l'ACPO (voir (a) ci-dessus) et l'établissement d'unités d'enquête spéciales au sein de la police nationale et de la garde civile (voir (c) ci-dessus).

78. La Sous-direction générale de l'inspection et de la supervision des mouvements de capitaux (Direction générale du Trésor et de la politique financière) assure le secrétariat de la Commission. Elle élabore les normes d'application des dispositions de la Loi n° 19/1993 et engage des procédures de sanction en cas de violations de cette loi ou de la Loi n° 40/1979 du 10 décembre qui fixe le régime juridique du contrôle des changes.
79. Le *Service exécutif de la Commission pour la prévention du blanchiment de capitaux et des infractions financières* (SEPBLAC), créé par la Loi n° 19/1993, est la cellule de soutien de la Commission. Placé sous l'autorité de la Banque d'Espagne, qui nomme son directeur, il constitue la structure espagnole de renseignement financier. Il dispose d'une brigade d'investigation sur les infractions financières (BIDM), service qui appartient à la Direction générale de la police, mais reçoit directement ses ordres du SEPBLAC. Les effectifs du SEPBLAC comprennent en outre des membres du personnel de la Banque d'Espagne, du Ministère de l'Economie et des Finances et des forces de police, et notamment des inspecteurs des finances publiques, des douanes, de la Banque d'Espagne et de la BIDM.
80. Bien que placé sous l'autorité de la Banque d'Espagne, qui pourvoit à ses besoins en ressources, le SEPBLAC s'acquitte de ses fonctions en toute indépendance. Il est toutefois tenu de respecter les instructions de son organe de tutelle, la Commission.
81. Le SEPBLAC est principalement chargé de recueillir et d'analyser toute information concernant des transactions suspectes et inhabituelles effectuées par des établissements financiers ou d'autres entités non financières, ainsi que d'assurer des tâches générales de surveillance. Lorsque ses fonctions l'amènent à s'intéresser à des établissements financiers soumis à une législation particulière, le SEPBLAC est fondé à demander à la Banque d'Espagne, à la Commission nationale des opérations de bourse ou à leurs équivalents régionaux toutes les informations et la collaboration dont il peut avoir besoin pour mener à bien sa mission.
82. Outre les établissements financiers et non financiers, tout fonctionnaire ou autorité qui découvre des faits susceptibles de constituer un indice ou une preuve de blanchiment de capitaux, est tenu d'en informer le SEPBLAC.
83. Enfin, la *Commission nationale des opérations de bourse* est chargée de superviser et de contrôler le marché des valeurs mobilières en Espagne, ainsi que les activités de toutes les personnes physiques et morales qui interviennent sur ce marché. Elle est habilitée à infliger des sanctions. Elle participe en outre au mécanisme de réglementation du marché boursier qu'elle surveille et inspecte. Elle a signalé un certain nombre d'opérations présumées délictueuses à l'ACPO et lui a toujours apporté son aide lorsque ce dernier la lui a demandée.

### **c. Sources d'informations et techniques d'investigation**

84. Le Code de procédure pénale impose aussi bien aux fonctionnaires (article 259), qu'à l'ensemble des citoyens (article 262), l'obligation générale de signaler à la police ou à la justice toute infraction dont ils auraient connaissance. Toutefois, le manquement à cette obligation peut être soumis à des sanctions administratives. De plus, la loi prévoit certaines exceptions à l'obligation de signaler les délits (par exemple, par des membres de la même famille ...).
85. En vertu de l'article 18 de la Constitution, seuls les juges sont compétents pour autoriser, dans le cadre d'une enquête pénale, les perquisitions dans un domicile ou d'autres locaux, sauf en cas de flagrant délit. Cette même disposition exige une autorisation judiciaire préalable pour

intercepter les communications. En conséquence, ni le Ministère public, ni la police sont autorisés, sans autorisation judiciaire préalable, à intercepter des communications ou à pénétrer dans un domicile sauf, dans ce dernier cas, en cas de flagrant délit. La loi relative à la procédure pénale fournit la base juridique pour l'utilisation des techniques d'investigation bien qu'elle le fasse de manière générale et pas spécifiquement pour les affaires portant sur des infractions de corruption.

86. Sous réserve de cette contrainte et compte tenu de l'article 4 du Statut du Ministère public qui les autorise à prendre ou à ordonner toute mesure légale conforme à la Loi relative à la procédure pénale, pour autant qu'elle ne soit pas de nature à remettre en cause ou à restreindre des droits, les procureurs disposent d'une marge de manœuvre considérable. Ainsi, dans le cadre d'une enquête sur des infractions liées à la corruption, le procureur peut demander à un avocat, un greffier ou toute autre autorité publique de certifier l'authenticité de documents légaux et se procurer des renseignements figurant au cadastre, au registre du commerce, au registre d'état civil, au dossier de police ; il peut également demander l'assistance de tout fonctionnaire ou autorité dans l'exercice de ses fonctions.
87. Il convient de se référer au privilège juridique professionnel – le secret professionnel – des avocats. Ainsi, selon l'article 416, paragraphe 2 de la Loi sur la procédure pénale, dans les cas de poursuites pénales, les avocats ne sont pas dans l'obligation de témoigner sur des faits dont ils ont connaissance à travers leurs clients dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant, ce privilège n'est pas considéré comme absolu ou illimité. Dans certains cas, les juges d'instruction peuvent ordonner la perquisition de l'étude d'un avocat en relation avec une personne faisant l'objet de poursuites pénales, dont l'avocat n'est pas le défenseur mais à qui il/elle fournit des conseils juridiques concernant un comportement pénalement répréhensible. De plus, la Cour suprême a déclaré dans ses décisions du 13 juin 1990 et du 2 juillet 1991 que les avocats ont le devoir de coopérer avec les autorités fiscales et de fournir des informations au sujet de leurs clients dans certaines circonstances.
88. De plus, il est important de mentionner que la SEPBLAC informe l'ACPO des transactions suspectes et fournit ainsi une contribution importante dans la recherche des infractions de corruption. En 1999 et 2000, la SEPBLAC a respectivement fourni à l'ACPO des informations sur 70 et 92 transactions suspectes.
89. La Loi organique 15/99 du 13 décembre 1999 sur la protection des données à caractère personnel, dispose, par ailleurs, que la personne ou l'organe concerné ne peut communiquer des données à caractère personnel qu'avec le consentement de l'intéressé, sauf dans les cas où la loi en dispose autrement. De plus, l'article 11, paragraphe 2, al. d de cette Loi, précise que le consentement de l'intéressé n'est pas nécessaire lorsque les données sont communiquées entre autre, au Ministère public ou à une instance judiciaire *dans le cadre de leurs fonctions*.
90. Cette disposition permet au Ministère public de se procurer des informations auprès des banques, y compris certaines données relatives aux comptes, d'identifier les abonnés de lignes téléphoniques (mais non de connaître les destinataires et le contenu des appels, ce qui nécessiterait une autorisation judiciaire) et de prêter directement assistance aux tribunaux ou aux parquets d'autres pays en application des accords internationaux tels que, par exemple, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30) et l'Accord de Schengen.

91. Par ailleurs, cette loi n'exclut pas l'application d'autres qui, en pratique, peut constituer un obstacle aux enquêtes menées par l'ACPO. En effet, selon les informations fournies à l'EEG, les banques et autres institutions financières ne fournissent à l'ACPO que des informations sur les titulaires et l'état des comptes, mais pas de données complètes sur les mouvements de comptes, les situations financières détaillées ou les transactions. Si ces informations ne sont pas fournies volontairement, elles peuvent être obtenues sur autorisation du juge d'instruction. L'EEG a noté en revanche que le Parquet spécialisé dans la prévention et la répression du trafic illicite de stupéfiants (ADPO) et les institutions spécialisées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux (voir b. (e2) ci-dessus) étaient autorisés à obtenir de telles informations sans autorisation judiciaire.
92. Ceci est d'autant plus surprenant que la mise en place de l'ACPO était effectuée sur le modèle de l'ADPO (établi par la Loi 5/1988) qui, conformément à l'article 3.d, est en effet autorisé à examiner la situation économique et financière ainsi que les opérations commerciales en tout genre, de toute personne ou société soupçonnée de délits liés à la drogue et de convoquer les administrations publiques, les personnes morales ou les individus pour obtenir toute information jugée nécessaire.
93. De même, il peut être noté que la Loi sur la procédure pénale autorise l'ADPO à utiliser les livraisons contrôlées et les agents secrets dans l'enquête sur des affaires de trafic de drogue. Suite à une modification législative récente (Loi organique 5/1999), l'utilisation de ces méthodes d'enquête peut être autorisée par le Juge d'instruction ou le procureur (et dans certains cas, la police judiciaire) dans le cadre d'enquêtes sur des groupes criminels<sup>20</sup> commettant certains délits explicitement définis. La liste des délits explicitement définis exclut ceux liés à la corruption.
94. La nécessité d'obtenir une autorisation judiciaire pour mettre en œuvre certains moyens d'enquête conduit généralement le procureur – étant donné que le juge qui accorde l'autorisation prend alors le contrôle de l'enquête – à ne demander l'autorisation de prendre des mesures impliquant une certaine restriction des droits qu'à l'issue de l'enquête préliminaire, lorsque ces mesures paraissent indispensables pour faire progresser les investigations.
95. Dans certaines circonstances, des mesures d'investigation peuvent être prises à l'égard de personnes non suspectes. Toutefois, il importe de noter que, selon la Cour constitutionnelle, le recours à des techniques d'investigation entraînant une restriction des droits fondamentaux devait être strictement assujéti au principe de proportionnalité.
96. La Loi relative à la protection des témoins et des experts prévoit diverses mesures destinées à garantir une protection suffisante aux témoins et aux experts susceptibles de courir un danger. Toutefois, l'EEG a été informée que l'ACPO n'y a jamais eu recours.

---

<sup>20</sup> Aux fins de cette législation, le crime organisé est défini comme « l'association de trois personnes ou plus ayant l'intention de commettre de manière permanente ou répétitive un ou plusieurs des délits » inclus sur la liste qui apparaît au paragraphe 4 de l'article 202 bis.

**d. Immunité à l'égard des investigations, des poursuites et des sanctions portant sur des infractions de corruption**

97. Dans le système juridique espagnol, les catégories de personnes suivantes jouissent d'immunités à l'égard des poursuites pénales : a) les membres du Parlement national (députés et sénateurs) ; b) les membres des parlements régionaux ; c) les juges en activité.
98. Ces catégories de personnes bénéficient d'*irresponsabilité pénale* et d'*immunité*.
99. La *non-responsabilité pénale* (désignée par le terme « *inviolabilidad* » dans la Constitution espagnole) est de nature substantive. Les personnes qui en jouissent ne peuvent être tenues pour pénalement responsables des opinions ou votes émis par elles pendant une séance du Parlement ou de ses commissions dans le cas des parlementaires, ou des opinions qu'elles expriment lors d'un procès dans le cas des juges. L'objet de cette immunité, qui ne peut être levée, est de garantir le bon exercice de la mission spécifique incombant aux personnes qui en bénéficient. [... ]
100. L'*immunité* signifie que les personnes appartenant aux catégories susmentionnées ne peuvent faire l'objet d'une enquête ou de poursuites pénales sans autorisation préalable de l'autorité compétente, par exemple la chambre du Parlement concernée dans le cas des députés et des sénateurs. Les cas de flagrant délit font exception à cette règle, l'arrestation des intéressés étant alors possible.
101. De plus, les titulaires de certains postes<sup>21</sup> ne peuvent être jugés, en vertu d'un privilège procédural, que par des juridictions (supérieures) déterminées. Ce privilège découle des articles 56 et 57 de la Loi relative à la procédure pénale, en vertu desquels la chambre compétente (civile ou pénale) de la Cour suprême connaît des affaires dans lesquelles ces personnes sont impliquées, qu'elles soient poursuivies au civil pour des faits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ou au pénal.

**(a) Députés et sénateurs**

102. L'article 71 de la Constitution prévoit que les députés et les sénateurs jouissent de l'inviolabilité pour les opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions. Cet article dispose par ailleurs qu'ils jouissent de l'immunité pendant la durée de leur mandat et ne peuvent faire l'objet d'une arrestation qu'en cas de flagrant délit ; ils ne peuvent être inculpés ni jugés sans l'autorisation préalable de leur chambre respective.
103. Le Règlement du Congrès des députés du 10 février 1982 (articles 10 à 14) et le Règlement du Sénat du 26 mai 1982 (article 22) contiennent des dispositions détaillées à cet égard.

---

<sup>21</sup> A savoir le chef du gouvernement, les présidents de la Chambre des députés et du Sénat, le président de la Cour suprême et du Conseil supérieur de la magistrature, le président de la Cour constitutionnelle, les membres du gouvernement, les députés et les sénateurs, les membres du Conseil supérieur de la magistrature, les juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême, les présidents de l'« Audiencia nacional » et de ses chambres, les présidents des juridictions régionales supérieures, le Procureur Général de l'Etat, les procureurs de chambre de la Cour suprême, le président et les membres de la Cour des comptes, le président et les membres du Conseil d'Etat, le Médiateur et les présidents et conseillers des régions dont le statut d'autonomie le prévoit.

104. En cas de flagrant délit, le député ou le sénateur concerné peut être arrêté et des poursuites engagées contre lui sans autorisation préalable. Toutefois, la chambre compétente doit être informée de l'arrestation ou de l'ouverture des poursuites dans un délai de 24 heures.
105. Dans les autres cas, la procédure à suivre si l'autorisation susmentionnée est accordée est fixée par les articles 750 à 756 de la Loi relative à la procédure pénale. Si, au contraire, la chambre refuse la levée de l'immunité, les poursuites peuvent toutefois être maintenues à l'encontre des coinceulés qui ne jouissent pas de l'immunité. Les parties au procès, l'accusé, la victime et l'accusateur privé peuvent introduire un recours contre la décision de la Chambre en matière de levée de l'immunité auprès de la Cour constitutionnelle pour violation du droit à une protection judiciaire effective (art. 24 de la Constitution).
106. La Cour constitutionnelle a apporté des précisions sur la nature et l'étendue des immunités parlementaires en établissant qu'il ne s'agit pas de privilèges personnels, mais de droits dont les parlementaires bénéficient en leur qualité de membres de l'organe législatif et qui visent à garantir le bon fonctionnement et l'indépendance du Parlement. Dans la mesure où elles font obstacle à l'application de la loi, la Cour constitutionnelle a souligné qu'elles devaient être strictement interprétées comme étant assujetties aux limites imposées par la Constitution ainsi qu'au principe de proportionnalité raisonnable avec leur finalité et qu'il fallait, par conséquent, écarter toute interprétation selon des critères qui permettraient d'y recourir de manière abusive, empêchant, de manière anti-constitutionnelle, l'application des procédures prévues par la loi <sup>22</sup>.

**(b) Membres des parlements régionaux**

107. Les règles relatives aux membres du Parlement national s'appliquent *mutatis mutandis* aux membres des parlements régionaux, qui jouissent également de l'inviolabilité eu égard aux opinions et votes émis dans l'exercice de leurs fonctions, y compris après qu'ils ont cessé de les exercer.
108. Toute affaire les concernant relève de la compétence des juridictions régionales supérieures.

**(c) Juges en activité**

109. L'immunité judiciaire est réglementée par les articles 398 à 400 de la Loi organique relative au pouvoir judiciaire, aux termes desquels les juges en activité ne peuvent être arrêtés que par ordre de la juridiction compétente ou en cas de flagrant délit.
110. Cette immunité vise à protéger l'indépendance des juges. C'est pourquoi l'article 399 de la Loi organique relative au pouvoir judiciaire précise que les autorités civiles et militaires doivent s'abstenir d'adresser des injonctions à des juges ou de les citer à comparaître.
111. Les juges ne peuvent être arrêtés ou détenus que par ordre du juge compétent ou en cas de flagrant délit (cf. article 398 de la loi organique sur le pouvoir judiciaire). Les affaires pénales contre les juges sont diligentées soit par le Tribunal Supérieur de Justice compétent, soit par la Cour Suprême, selon le niveau hiérarchique du juge en cause.

---

<sup>22</sup> Voir décisions de la Cour constitutionnelle nos 9/1990, 526/1986 et 51/1985.

112. Si un juge estime être soumis à des ingérences susceptibles de porter atteinte à son indépendance, il peut en informer le Conseil général de la magistrature, bien que ni ce dernier ni aucun autre organe subordonné gouvernemental ou judiciaire ne puisse émettre d'instructions générales ou spécifiques concernant l'interprétation ou l'application de la loi par les juges en vertu de leurs pouvoirs judiciaires.

### III. ANALYSE

#### a. **Une politique de prévention de la corruption**

113. A la lumière des informations reçues, l'EEG note que l'Espagne a été affectée, tout particulièrement au début et au milieu des années 1990, par un nombre important d'affaires de corruption concernant de hautes personnalités politiques, de hauts fonctionnaires et de dirigeants d'entreprises. La plupart de ces affaires a fait l'objet d'une grande attention de la part des médias tout au long des enquêtes, poursuites et jugements rendus par les tribunaux espagnols. Cependant, l'EEG remarque que, par la nature secrète de ce type de criminalité, il est difficile voire impossible de connaître l'étendue réelle des phénomènes de corruption dans le pays. *L'Indice de perception de la corruption* pour l'an 2000, établi par *Transparency International* ainsi que les études sociologiques nationales<sup>23</sup> fournissent des indications utiles à cet égard. L'EEG est évidemment consciente des difficultés liées à l'estimation de l'étendue des phénomènes de corruption occulte. Toutefois, l'EEG note que, outre les chiffres relatifs aux affaires traitées par l'ACPO, aucune statistique compréhensive sur les affaires de corruption décelées, poursuivies ou jugées n'était disponible en Espagne.
114. L'EEG constate que la corruption a fait l'objet d'un large débat public en Espagne au fil des divers scandales qui ont éclaté au cours des années 1990, qui ont trouvé reflet dans une couverture médiatique considérable. De nombreux débats parlementaires et déclarations politiques ont eu pour objet le problème de la corruption. Cela a incité le Gouvernement à prendre des mesures importantes telles que la création de l'ACPO. L'EEG observe, toutefois, que la prise de conscience sur le danger de la corruption n'a pas abouti à l'élaboration d'une stratégie globale et multidisciplinaire contre la corruption, comprenant, outre les aspects répressifs, les aspects de prévention, éducation, sensibilisation, recherche, etc. L'EEG souligne, à cet égard, sa conviction selon laquelle une telle stratégie est essentielle pour assurer une approche coordonnée entre les diverses autorités impliquées dans l'effort destiné à éradiquer et prévenir effectivement la corruption. L'EEG observe que des efforts semblent encore nécessaires pour améliorer la sensibilisation parmi les fonctionnaires et institutions espagnols quant à la nécessité de rester vigilants sur les pratiques de corruption et d'aviser les autorités compétentes de toute suspicion de corruption. En outre, l'EEG constate que l'Espagne est le seul membre du GRECO n'ayant signé aucune des Conventions du Conseil de l'Europe sur la corruption.
115. En conséquence, l'EEG recommande aux autorités espagnoles d'établir une stratégie globale et multidisciplinaire, impliquant les diverses autorités concernées, dans le but de mieux prévenir, détecter et poursuivre les infractions de corruption et, dans ce cadre, de conduire des recherches sur l'étendue et les typologies du phénomène de la corruption en Espagne, de rassembler des statistiques détaillées sur le nombre d'affaires de corruption décelées, poursuivies et jugées. Dans ce contexte aussi, les autorités espagnoles pourraient envisager

---

<sup>23</sup> Voir 7.

de signer les Conventions pénale et civile contre la corruption. Une telle démarche donnerait une meilleure visibilité à une telle stratégie.

**b. Institutions, instances et services chargés de la prévention, des enquêtes, des poursuites et des jugements concernant les délits de corruption**

116. Malgré ce qui est indiqué précédemment, l'EEG fait remarquer que les autorités espagnoles ont rapidement réagi aux scandales de corruption politique de haut niveau en adoptant une nouvelle législation pénale et en établissant au sein du Ministère public, un parquet spécialisé dans les poursuites anti-corruption – l'ACPO. L'EEG estime que l'établissement de l'ACPO a constitué un pas décisif dans la lutte contre la corruption en Espagne. L'EEG se félicite de son caractère multidisciplinaire (qui regroupe des procureurs, des inspecteurs fiscaux ainsi que des officiers de police (Garde Civile et la Police Nationale), la haute spécialisation de son personnel et sa profonde implication dans toutes les affaires importantes de corruption au cours des dernières années. Selon l'EEG, l'ACPO fournit, en effet, la base pour une poursuite efficace des infractions de corruption.
117. Dans la mesure où l'ACPO est appelé à intervenir sur tout le territoire espagnol pour traiter des affaires de corruption et d'autres affaires relatives les plus complexes et graves, qui ont souvent un impact national et des liens internationaux, l'EEG estime que son personnel est insuffisant (11 procureurs) pour faire face effectivement aux tâches importantes qui lui sont attribuées, bien que le chef de l'ACPO ait lui-même indiqué que son bureau dispose de ressources comparativement importantes par rapport à celles des autres bureaux de poursuite en Espagne. En outre, elle note l'approche sélective suivie pour définir la juridiction de l'ACPO, qui vise, à la lumière des ressources limitées à sa disposition, à restreindre l'intervention de ce dernier aux affaires de corruption les plus graves. Ainsi, la plus grande majorité des affaires de corruption, celles qui ne remplissent pas les critères requis pour être attribuées à l'ACPO, sont du ressort du parquet local / provincial / régional compétent. L'EEG s'est également rendu compte que les parquets territoriaux manquaient d'unités spécialisées, de procureurs spécialistes ou de soutien administratif afin d'enquêter, de collecter les preuves et de poursuivre les affaires de corruption. Il est vrai que, dans certains cas spécifiques, le soutien de l'ACPO peut être sollicité. Mais, vu les ressources disponibles limitées de l'ACPO, un tel soutien répondrait difficilement aux besoins de l'enquête et de la poursuite efficace d'infractions de corruption complexes. L'EEG prend note du fait que la Loi 10/95 offre la possibilité au Procureur Général de l'Etat de désigner des délégués spéciaux anti-corruption dans les bureaux territoriaux du Ministère public, bien que cette possibilité n'ait été utilisée qu'à Barcelone et Valencia.
118. En conséquence, l'EEG recommande, en premier lieu, de renforcer l'ACPO, en le dotant, dans la limite des contraintes budgétaires générales, de ressources supplémentaires et surtout de plus d'effectifs, afin de lui permettre d'accomplir ses tâches plus efficacement et de soutenir les parquets territoriaux traitant des affaires de corruption. Par ailleurs, elle recommande de faire usage accru de la possibilité offerte en vertu de la Loi 10/95 en vue de la désignation des délégués du Procureur Général de l'Etat dans les bureaux territoriaux du Ministère public, chargés de l'enquête et de la poursuite d'infractions liées à la corruption, rattachés à l'ACPO, composés de procureurs ayant une formation spécialisée et assistés par des officiers de police et des fonctionnaires d'une spécialisation équivalente.
119. L'EEG note avec satisfaction le haut degré d'indépendance de la magistrature espagnole. Selon la Constitution, les juges sont indépendants, inamovibles et soumis exclusivement à la

primauté du droit. Elle constate que le fait d'exercer une pression sur un juge dans l'accomplissement de ses fonctions, par un membre du Gouvernement, d'autres juges ou toute autre personne ou entité, constitue une infraction pénale. L'EEG estime que l'indépendance judiciaire est également favorisée par le fait que la magistrature dispose de son propre organe de gestion et contrôle – le Conseil général de la magistrature – qui est chargé de prendre des décisions en ce qui concerne, entre autre, le recrutement des juges, leur formation, leur carrière y compris les promotions, les procédures disciplinaires et les sanctions. Le fait que le système juridique espagnol ne prévoit pas des possibilités d'ingérence du pouvoir exécutif ni du pouvoir législatif dans ces domaines, constitue une garantie importante qui contribue à maintenir l'indépendance et l'impartialité de la magistrature, ainsi que sa capacité à traiter des affaires de corruption loin de toute influence ou pression politique.

120. L'EEG note aussi que le juge d'instruction est un élément fondamental de la procédure pénale telle qu'elle est organisée par le droit espagnol en vigueur. Une fois saisi de l'affaire, ou même d'office, le juge d'instruction dispose de la maîtrise de la procédure et de larges pouvoirs pour diriger l'enquête, pour prendre des mesures provisoires, obtenir des preuves et préparer l'affaire pour qu'elle soit examinée au fond par la juridiction de jugement compétente.
121. L'EEG constate que l'« Audiencia Nacional », un organe juridictionnel centralisé, est devenu, au fil du temps, une juridiction hautement spécialisée, compétente pour traiter la plupart des affaires graves liées à la délinquance financière et à la corruption et disposant aussi de larges compétences en matière de coopération judiciaire internationale. Elle relève le rôle clé que jouent les Juges Centraux d'instruction rattachés à cette juridiction, qui disposent de la compétence pour diligenter des enquêtes sur l'ensemble du territoire national.
122. En ce qui concerne le Ministère public, l'EEG constate que, conformément à la Constitution, le Procureur général de l'Etat est nommé par le Roi sur proposition du Gouvernement qui peut à tout moment le relever de ses fonctions. Le Procureur général de l'Etat doit donc maintenir la confiance du Gouvernement. De même, l'EEG constate que le Gouvernement nomme également le Chef de l'ACPO, sur proposition du Procureur général de l'Etat, après consultation du Conseil du Parquet Général et qu'en outre, le Procureur général de l'Etat est autorisé à retirer une affaire de la juridiction de l'ACPO.
123. Par ailleurs, l'EEG prend note du fait que le Ministère public remplit ses obligations en conformité avec les principes d'unité d'action et de dépendance hiérarchique. Ceci veut dire, notamment, que le Procureur général de l'Etat est autorisé à donner des instructions à un procureur chargé d'une affaire. Le statut du Ministère public contient des dispositions spécifiques pour régler les désaccords entre le Procureur général de l'Etat et tout procureur qui fait objection aux instructions reçues. En tout cas, si un accord n'est pas atteint, l'avis du Procureur Général d'Etat prévaut, même si ce dernier doit impérativement consulter au préalable certains organes statutaires du Ministère public.
124. L'EEG est donc d'avis que le Ministère public – et par conséquent, l'ACPO – ne jouissent pas dans leurs actions du même degré d'indépendance et d'autonomie que les juges. L'EEG est consciente, toutefois, que le système juridique espagnol prévoit un certain nombre de garanties susceptibles d'empêcher un classement non fondé d'une affaire ou un abandon arbitraire des poursuites. En premier lieu, le principe de la légalité des poursuites, selon lequel, lorsqu'il existe suffisamment de preuves sur la commission d'une infraction, le procureur doit inculper le(s) auteur(s). Deuxièmement, le fait que, nonobstant la décision d'un procureur de ne pas poursuivre une affaire, la décision finale incombe, sans exception, au Juge d'instruction.

Enfin, le système juridique espagnol prévoit largement la possibilité pour tout citoyen d'engager des poursuites pénales et éventuellement de mettre en accusation un suspect même si le procureur refuse de le faire.

125. Selon les informations recueillies par l'EEG, le Gouvernement espagnol ne donne pas en pratique, des instructions aux procureurs chargés d'affaires individuelles. De plus, l'EEG n'a pas connaissance d'une affaire en particulier dans laquelle une influence politique aurait été exercée sur un procureur chargé de traiter une affaire de corruption. Toutefois, dans la mesure où la législation espagnole permettrait ce type d'instruction, l'EEG recommande aux autorités espagnoles de [...] garantir que la nature et l'étendue des pouvoirs du Gouvernement concernant le parquet général soient précisées par la loi, et que si ces pouvoirs sont exercés, ils le soient de manière transparente et en conformité avec le droit interne et international. L'EEG recommande aussi que toute instruction générale soit publiée par écrit, que les instructions de poursuite dans une affaire spécifique soient accompagnées de garanties de transparence et d'équité, le Ministère public devant conserver le droit de soumettre à la juridiction tout argument juridique même lorsqu'il a saisi la juridiction dans le sens des instructions reçues. L'EEG recommande enfin [...] que les instructions individuelles de non poursuite soient, en principe, prohibées et si tel n'est pas le cas, qu'elles restent exceptionnelles et assorties d'un contrôle spécifique approprié<sup>24</sup>.
126. L'EEG constate, d'autre part, que le budget de l'ACPO dépend de celui du Ministère public, lequel fait, à son tour, partie du budget du Ministère de la Justice ce qui pourrait avoir une incidence sur la perception du public quant à l'indépendance de l'institution. L'EEG recommande donc aux autorités espagnoles d'être particulièrement vigilantes pour que cette dépendance financière ne résulte pas dans une perte d'indépendance pour le Ministère public.

### c. Sources d'informations

127. L'EEG observe que les agents publics sont tenus de rendre compte aux autorités compétentes de tout délit dont ils auraient connaissance et que le manquement à une telle obligation peut être sanctionné en vertu de l'article 262 du Code de procédure pénale. Par ailleurs, elle note qu'une série d'institutions économiques et financières spécialisées, responsables de l'audit des comptes publics et de la lutte contre le blanchiment de capitaux, qui ne traitent pourtant pas spécifiquement des infractions liées à la corruption, sont à même de contribuer accessoirement, mais efficacement, dans l'exercice de leurs fonctions, à la lutte contre la corruption en dévoilant des transactions suspectes des administrations nationales, régionales ou locales et qui pourraient dissimuler des faits de corruption. Dans ce contexte, l'EEG note avec satisfaction les nombreuses déclarations de soupçon transmises par le SETBLANC à l'ACPO, qui permettent de déclencher des procédures sur l'éventuelle origine corruptive des fonds suspects.
128. Malgré ce cadre juridique et institutionnel favorable, l'EEG note qu'aucune information n'est disponible sur les sanctions prises à l'égard des fonctionnaires ayant failli à l'obligation leur incombant en vertu de l'article 259 du Code de procédure pénale. Par ailleurs, l'EEG observe avec préoccupation qu'en pratique, les autorités compétentes pour enquêter et poursuivre la corruption ne reçoivent que rarement des informations sur des pratiques suspectes de la part des administrations publiques. Le fait que les enquêtes sur des affaires de corruption soient

---

<sup>24</sup> Voir Recommandation du Conseil de l'Europe n° R (2000) 19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

engagées plutôt à la suite d'informations médiatiques et de rapports des institutions économiques et financières spécialisées, que sur la base de déclarations ou rapports de soupçon émanant d'agents publics, des inspecteurs de la fonction publique ou des organes de supervision, pourrait être révélateur, selon l'EEG, d'un niveau de sensibilisation encore insuffisant au sein des administrations publiques quant à la nécessité de coopérer avec les autorités répressives, et de la nécessité d'améliorer la coordination entre les diverses autorités impliquées dans la lutte contre la corruption. Dans ce contexte, l'EEG réitère sa recommandation ci-dessus (voir paragraphe 112 portant sur la mise en place d'une stratégie générale et multidisciplinaire pour la prévention de la corruption qui conduirait vers une sensibilisation plus importante des fonctionnaires espagnols aux dangers de la corruption et soulignerait la nécessité de maintenir la vigilance, tout particulièrement dans les secteurs vulnérables et de rendre compte aux autorités compétentes de toute indication disponible sur d'éventuels actes de corruption).

129. L'EEG note avec satisfaction les récentes modifications législatives introduites par le Département de la fonction publique, visant à introduire des principes éthiques et à promouvoir des modèles de bonne conduite en matière d'éthique. Elle rappelle que l'article 12, paragraphe 5 du Code Modèle de Conduite pour les Agents Publics – annexe à la Recommandation (2000) 10 *sur les Codes de conduite pour les agents publics* – stipule que l'agent public «*doit signaler aux autorités compétentes toute preuve, allégation ou soupçon d'activité illégale ou criminelle concernant la fonction publique dont il ou elle a connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions*». L'EEG estime que l'adoption d'un Code de Conduite national pour les agents publics, suivant l'exemple du Code Modèle, tel que recommandé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, serait un outil pratique pour améliorer la sensibilisation des agents publics espagnols et augmenterait le nombre de rapports sur d'éventuels actes de corruption ainsi que le niveau de coopération avec les autorités chargées d'enquêter et de poursuivre des affaires de corruption.
130. L'EEG note que les dispositions de la Loi sur la Procédure Pénale relatives aux enquêtes d'infractions pénales, s'appliquent également aux enquêtes sur les infractions liées à la corruption. Elle observe que, selon la Constitution, seul le Juge d'instruction peut autoriser, au cours d'une enquête pénale, l'adoption d'un certain nombre de mesures susceptibles d'entraver l'exercice des droits et libertés fondamentaux d'un suspect. Elle note également qu'une application stricte du principe de proportionnalité est imposée par la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle pour justifier l'adoption de telles mesures.
131. L'EEG prend note du fait que des mesures législatives spécifiques ont été introduites en Espagne afin de protéger les témoins et autres personnes qui coopèrent avec les autorités judiciaires. La législation espagnole prévoit la possibilité de différer la divulgation de l'identité d'un témoin pendant l'instruction de l'affaire, de témoigner sans être vu par le suspect et son avocat, et de fournir une nouvelle identité et des moyens financiers aux témoins vulnérables. La législation espagnole ne prévoit pas les témoignages anonymes.
132. L'EEG examine la Loi Organique 5/1999, qui a récemment amendé la Loi sur la Procédure Pénale, rajoutant de nouvelles dispositions (Articles 263 bis et 282 bis) qui permettent aux Juges d'Instruction et aux procureurs d'autoriser l'utilisation de livraisons contrôlées (dans ce cas précis, l'autorisation du Chef de la Police judiciaire est également prévue) et d'agents sous-couverture, dans le cadre des enquêtes relatives à certains délits graves commis par des groupes criminels organisés. Cependant, elle constate que les infractions de corruption ne sont pas incluses dans la liste de ces délits graves et est informée que ceci est dû au fait que de tels

moyens sont considérés comme étant d'une utilité limitée dans le contexte des poursuites d'infractions de corruption.

133. Toutefois, l'EEG recommande d'élargir l'étendue des Articles 263 bis et 282 bis de la Loi sur la Procédure Pénale, afin de permettre l'utilisation de livraisons contrôlées et d'agents infiltrés dans les enquêtes sur les infractions liées à la corruption lorsqu'elles sont commises par des groupes criminels organisés.
134. Par ailleurs, l'EEG remarque que les pouvoirs mentionnés ci-dessus sont bel et bien octroyés au Parquet spécialisé dans la prévention et la répression du trafic illicite de stupéfiants (ADPO) qui jouit également de larges pouvoirs pour ordonner, sans autorisation judiciaire préalable, aux agents du Service Public, banques et autres institutions financières et aux particuliers, qu'ils/elles dévoilent toute information à leur disposition qui est nécessaire à des enquêtes sur la situation économique et financière d'un suspect. L'EEG observe, en revanche, que l'ACPO ne jouit pas de tels pouvoirs. Sans se prononcer sur la stricte nécessité de tels pouvoirs dans le contexte de poursuites d'infractions de corruption et bien qu'en pratique l'ACPO arrive à obtenir les renseignements sans difficultés particulières, l'EEG est d'avis que, dans la mesure où ils peuvent être utilisés dans le cadre d'enquêtes sur des délits graves, ils devraient également être disponibles dans le cadre d'enquêtes sur des affaires de corruption celle-ci pouvant être, autant que le blanchiment, décelée en partant d'une transaction et en remontant vers sa source.
135. Des lors, l'EEG recommande également que des pouvoirs similaires à ceux octroyés à l'ADPO d'ordonner aux personnes et autorités publiques et privées de dévoiler toute information à leur disposition permettant de révéler quelle est la situation économique d'un suspect, soient octroyés à l'ACPO.

#### **d. Immunités**

136. L'EEG estime que l'étendue de l'immunité procédurale reconnue aux membres du Parlement et aux juges est, de manière générale, acceptable, particulièrement à la lumière des indications données par la Cour Constitutionnelle qui, à travers un certain nombre de décisions sur la nature et l'étendue de telles immunités, a souligné qu'il ne s'agit point de privilèges personnels mais d'un droit visant à assurer l'exercice adéquat d'une fonction.

#### **IV. CONCLUSIONS**

137. Il est difficile d'évaluer avec précision l'étendue de la corruption en Espagne. Des grands scandales de corruption politique ont attiré une grande attention de la part des médias au début des années 1990, ont fait l'objet de nombreux débats parlementaires et ont amené le Gouvernement à adopter des contre-mesures importantes. Cependant, peu d'informations précises sont disponibles sur le nombre d'affaires de corruption dévoilées, enquêtées, poursuivies et jugées, des statistiques précises dans ce domaine et des études pour évaluer l'importance des phénomènes occultes de corruption dans le pays faisant défaut. La prise de conscience collective qui a eu lieu en Espagne sur les dangers de la corruption n'a pas conduit à l'élaboration d'une stratégie globale et multidisciplinaire, associant toutes les autorités concernées et promouvant la sensibilisation de l'ensemble des agents publics aux dangers de la corruption en les encourageant à rendre compte aux autorités répressives de toute suspicion d'actes de corruption.

138. Cela étant, l'EEG estime que la mise en place du parquet spécialisé dans la répression des infractions économiques liées à la corruption (ACPO) est un grand pas en avant. En effet, l'ACPO constitue un instrument hautement spécialisé et efficace dans la lutte contre la corruption. Les procureurs et officiers qui y sont affectés, ont suivi une formation générale dans la conduite des affaires liées à des infractions de corruption, mais ont également une expérience particulière dans ce domaine. Ainsi, l'ACPO met en œuvre une approche multidisciplinaire qui est essentielle à une lutte efficace contre la corruption. Néanmoins, la compétence de l'ACPO est limitée à un certain nombre d'affaires, bien qu'elles soient les plus importantes. Sa compétence lui permet également d'assister tout procureur chargé de l'instruction d'affaires de corruption sur tout le territoire espagnol. L'EEG s'est soucié des ressources limitées de l'ACPO, notamment en personnel, et du manque d'unités spécialisées ou de soutien offert aux autres bureaux du Parquet, lesquels sont chargés de connaître la grande majorité des affaires de corruption moins importantes.
139. L'EEG observe que l'indépendance du pouvoir judiciaire en Espagne est garantie par la Constitution et que ni le Gouvernement ni le Parlement ont un pouvoir quelconque concernant le recrutement, la carrière, la formation et les sanctions disciplinaires concernant les juges, questions relevant de la compétence du Conseil général de la magistrature, organe de gouvernement des juges. Elle a constaté le rôle important qui incombe aux juges d'instruction dans la procédure pénale espagnole et le caractère spécialisé de l'Audiencia Nacional pour enquêter et sanctionner les cas graves de criminalité économique et de corruption. Toutefois, l'EEG observe que le Ministère public dispose d'un niveau d'indépendance moins important que les juges en raison du système de désignation et cessation du Procureur général de l'Etat uni aux pouvoirs de celui-ci de donner des instructions au procureur chargé de l'affaire. La dépendance budgétaire du Parquet à l'égard du Ministère de la Justice pourrait aussi contribuer à la perception d'une certaine dépendance du premier à l'égard du pouvoir exécutif. L'EEG constate cependant l'existence de garde-fous, tels que le principe de légalité, le pouvoir du juge d'instruction de continuer l'examen de l'affaire et les larges possibilités d'exercer l'action pénale dont disposent victimes et justiciables, pour empêcher l'abandon arbitraire des poursuites ou le classement non-fondé d'une l'affaire. Par ailleurs, l'EEG met en relief que dans la pratique les administrations publiques, à la différence des organes de contrôle dans le secteur financier, n'informent que rarement des actes possibles de corruption à l'ACPO et à la police. L'EEG critique le fait que certaines techniques d'enquête qui sont disponibles pour enquêter sur certains délits graves ne peuvent pas être utilisées aux fins de la détection et l'obtention de preuves dans des délits graves de corruption.
140. A la lumière de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Espagne :
- i. établir une stratégie globale et multidisciplinaire, impliquant les diverses autorités concernées, dans le but de mieux prévenir, détecter et poursuivre les infractions de corruption et, dans ce cadre, de conduire des recherches sur l'étendue et les typologies du phénomène de la corruption en Espagne, de rassembler des statistiques détaillées sur le nombre d'affaires de corruption décelées ; dans ce contexte aussi, les autorités espagnoles pourraient envisager de signer les Conventions pénale et civile contre la corruption ; une telle démarche donnerait une meilleure visibilité à une telle stratégie ;
  - ii. renforcer l'ACPO, en le dotant, dans la limite des contraintes budgétaires générales, de ressources supplémentaires et surtout de plus d'effectifs, afin de lui permettre

d'accomplir ses tâches plus efficacement et de soutenir les parquets territoriaux traitant des affaires de corruption ;

- iii. faire usage accrue de la possibilité offerte en vertu de la Loi 10/95 en vue de la désignation des délégués du SAG dans les bureaux territoriaux du Ministère public, chargés de l'enquête et de la poursuite d'infractions liées à la corruption, rattachés à l'ACPO, composés de procureurs ayant une formation spécialisée et assistés par des officiers de police et des fonctionnaires d'une spécialisation équivalente ;
  - iv. garantir que la nature et l'étendue des pouvoirs du Gouvernement concernant le parquet général soient précisées par la loi, que ces pouvoirs soient exercés de manière transparente et en conformité avec le droit interne et international, que toute instruction générale soit publiée par écrit, et que les instructions de poursuite dans une affaire spécifique soient accompagnées de garanties de transparence et d'équité, le Ministère public devant conserver le droit de soumettre à la juridiction tout argument juridique même lorsqu'il a saisi la juridiction dans le sens des instructions reçues;
  - v. garantir que les instructions individuelles de non poursuite soient, en principe, prohibées et si tel n'est pas le cas, qu'elles restent exceptionnelles et assorties d'un contrôle spécifique approprié ;
  - vi. être particulièrement vigilant pour que la dépendance financière du Ministère public ne résulte pas en une perte de son indépendance ;
  - vii. réitère sa recommandation ci-dessus (voir i.) portant sur la mise en place d'une stratégie générale et multidisciplinaire pour la prévention de la corruption qui conduirait vers une sensibilisation plus importante des fonctionnaires espagnols aux dangers de la corruption et soulignerait la nécessité de maintenir la vigilance, tout particulièrement dans les secteurs vulnérables et de rendre compte aux autorités compétentes de toute indication disponible sur d'éventuels actes de corruption ;
  - viii. envisager l'adoption d'un Code de Conduite national pour les agents publics, suivant l'exemple du Code Modèle, tel que recommandé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui serait un outil pratique pour améliorer la sensibilisation des agents publics espagnols et augmenterait le nombre de rapports sur d'éventuels actes de corruption ainsi que le niveau de coopération avec les autorités chargées d'enquêter et de poursuivre des affaires de corruption ;
  - ix. élargir l'étendue des Articles 263 bis et 282 bis de la Loi sur la Procédure Pénale, afin de permettre l'utilisation de livraisons contrôlées et d'agents infiltrés dans les enquêtes sur les infractions liées à la corruption lorsqu'elles sont commises par des groupes criminels organisés ;
  - x. que des pouvoirs similaires à ceux octroyés à l'ADPO d'ordonner aux personnes et autorités publiques et privées de dévoiler toute information à leur disposition permettant de révéler quelle est la situation économique d'un suspect, soient octroyés à l'ACPO ;
141. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de l'Espagne à tenir compte des observations formulées par les experts dans la partie analytique de ce rapport.

142. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de l'Espagne à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus avant le 31 décembre 2002.

## ANNEXE I

### Programme de la visite

#### Mardi 7 novembre

- 10h00 Accueil de l'équipe d'évaluation au Ministère de la Justice  
Présentation du programme de la visite
- 11h00 Entretien avec le Secrétaire d'Etat à la Justice, M. José María Michavila
- 11h30 Visite au Parquet spécialisé dans la répression des infractions économiques
- 14h00 Déjeuner de travail avec les membres du Parquet spécialisé dans la répression des infractions économiques
- 16h00 Suite de la visite. Réunion avec des membres de la Police judiciaire et de la Garde civile attachés au Parquet spécialisé

#### Mercredi 8 novembre

- 9h00 Visite à la « Audiencia Nacional ». Entretien avec le Président et des juges de cette instance
- 12h00 Visite au Parquet Général de l'Etat. Entretien avec le Procureur général de l'Etat et des membres du greffe du Parquet Général
- 17h00 Réunion avec des représentants des médias nationaux spécialisés dans les questions de corruption

#### Jeudi 9 novembre

- 10h00 Réunion à la Banque d'Espagne avec des représentants des organes suivants :
- Service exécutif de la Commission pour la prévention du blanchiment de capitaux et des infractions financières de la Banque d'Espagne
  - Direction générale du Trésor et de la politique financière
  - Cour des comptes
  - Service d'inspection de la Commission des opérations de bourse
- 16h00 Visite à la Direction générale de la fonction publique du Ministère des administrations publiques

#### Vendredi 10 novembre

- 10h00 Réunion finale de l'équipe d'évaluation au Ministère de la Justice, avec des représentants des organes suivants :
- Direction générale de la politique législative et de la coopération juridique internationale
  - Parquet spécialisé dans la répression des infractions économiques
  - Conseillers juridiques internationaux auprès du Ministère des Affaires étrangères

## ANNEXE II

### Le Code Pénal espagnol

#### CHAPITRE XIV

##### Fraudes à l'encontre de l'Administration fiscale et de la Sécurité sociale

###### Article 305

1. Sera punie d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et quatre ans et d'une amende pouvant aller jusqu'à six fois le montant de la fraude, toute personne qui, par action ou par omission, commet une fraude à l'encontre de l'Administration fiscale, autonome ou locale, en se soustrayant au paiement de l'impôt, à celui de montants retenus à la source ou qui auraient dû l'être, ou au paiement d'impôts liés à une rémunération en nature, en obtenant frauduleusement des remboursements ou en obtenant d'autres formes d'avantages fiscaux indus, par cette même action ou omission, lorsque le montant de l'impôt dû - objet de la fraude ou du montant non payé correspondant aux retenues à la source ou aux versements d'acomptes ou du montant de l'abattement obtenu frauduleusement ou de tout autre avantage fiscal indu - est supérieur à quinze millions de pesetas.

La moitié supérieure du barème des sanctions énoncées au paragraphe précédent s'applique lorsque la fraude est associée à l'une des circonstances aggravantes ci-après :

- a) recours à une ou plusieurs personnes intermédiaires afin de dissimuler l'identité du véritable contribuable ;
- b) importance ou gravité particulière de la fraude, soit de par le montant frauduleux, soit de par l'existence d'une structure organisée qui concerne ou pourrait concerner un grand nombre de contribuables ;

Outre les sanctions susmentionnées, l'auteur de l'infraction perdra tout droit à des subventions ou aides publiques et le droit de bénéficier d'avantages ou d'incitations fiscales, ou de prestations de la sécurité sociale, et ce pour une période de trois à six ans.

2. Si la fraude concerne des impôts, des retenues, des acomptes provisionnels ou des abattements, des déclarations périodiques d'impôts ou de taxes, les sommes susvisées couvriront, au cours de l'exercice fiscal, pour le calcul des montants objets de la fraude de la période concernée par la déclaration fiscale correspondante et, si cette période est inférieure à douze mois, la somme objet de la fraude sera calculée sur la base d'une année calendaire. Dans tous les autres cas, la somme sera comprise comme correspondant à chacun des faits générateurs d'une taxation donnant lieu à recouvrement d'une taxe.
3. Si le montant de la fraude est supérieur à cinquante mille écus, les mêmes sanctions s'appliqueront, lorsque les infractions décrites au premier paragraphe du présent article sont commises à l'encontre de l'Administration fiscale des Régions des Communautés autonomes.
4. Tout contribuable qui se met en règle avec l'Administration fiscale en s'acquittant des sommes dues au titre du premier paragraphe du présent article avant que l'administration fiscale ne lui ait signifié qu'il va faire l'objet d'une vérification fiscale tendant à déterminer le montant de la

dette fiscale à régulariser, n'encourt aucune responsabilité pénale. Il en va de même dans le cas où une telle démarche n'ayant pas été entreprise, tout contribuable qui se met en règle avec l'Administration fiscale, avant que le procureur, l'avocat de l'Etat ou le représentant de l'administration régionale ou locale aient déposé plainte ou intenté une action contre ladite personne, ou avant que le procureur ou le juge instructeur n'engage une action qui permettrait audit contribuable d'être formellement avisé du commencement de la procédure.

L'exemption de responsabilité pénale susvisée s'applique également audit contribuable pour d'éventuelles irrégularités de tenue de comptes ou d'autres falsifications de pièces qui, et uniquement pour ce qui est des dettes fiscales objet de la régularisation, pourraient avoir été commises par le contribuable susvisé avant la régularisation de sa situation au regard du fisc.

### **Article 306**

Toute personne qui, par action ou par omission, commet une fraude concernant le budget général des Communautés autonomes ou d'autres fonds gérés par les Communautés, pour un montant excédant cinquante mille écus, en se soustrayant aux paiements qui auraient dû être faits ou en utilisant les fonds obtenus à d'autres fins que celles pour lesquelles ils étaient censés être utilisés, est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et deux ans et d'une amende pouvant aller jusqu'à six fois le dit montant.

### **Article 307**

1. Toute personne qui, par action ou par omission, commet une fraude à l'encontre de la Sécurité sociale en se soustrayant au paiement des cotisations qui lui incombent et aux déclarations correspondantes, en obtenant des remboursements indus ou en obtenant des réductions également indues et dans un but frauduleux, si le montant des cotisations impayées, remboursements ou réductions objet de la fraude dépasse quinze millions de pesetas, sera punie d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et quatre ans et d'une amende d'une valeur pouvant s'élever jusqu'à six fois ledit montant.

La moitié supérieure du barème des sanctions énoncées dans le paragraphe précédent s'applique lorsque la fraude est associée à l'une des circonstances aggravantes ci-après :

- a) recours à une ou plusieurs personnes intermédiaires afin de dissimuler l'identité du contribuable de la Sécurité sociale ;
  - b) importance ou gravité particulière de la fraude, soit de par son montant frauduleux, soit de par l'existence d'une structure organisée qui concerne ou pourrait concerner un grand nombre de contribuables de la Sécurité sociale.
2. Pour déterminer le montant mentionné au paragraphe précédent, on rapportera chaque cotisation impayée, remboursement ou déduction à une année calendaire, lorsque la période concernée est inférieure à un an.
  3. N'encourt aucune responsabilité pénale toute personne qui régularise ses cotisations auprès de la Sécurité sociale par rapport aux dettes mentionnées au premier paragraphe du présent article avant que le début des inspections menées pour déterminer les dites dettes lui soit notifié ou, dans le cas où les inspections n'ont pas été engagées, avant que le procureur ou l'avocat de la Sécurité sociale dépose plainte ou intente une action contre ladite personne.

L'exemption de la responsabilité pénale susvisée s'applique également audit contribuable pour d'éventuelles falsifications de pièces qui, uniquement pour ce qui est de la dette objet de la régularisation, pourraient avoir été commises par le contribuable susvisé avant la régularisation de sa situation au regard du fisc.

### **Article 308**

1. Toute personne qui obtient une subvention, un dégrèvement fiscal ou des aides des administrations publiques pour un montant supérieur à dix millions de pesetas en falsifiant les conditions requises pour leur obtention ou en dissimulant les informations qui l'aurait empêchée de les obtenir, sera punie d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et quatre ans et d'une amende pouvant aller jusqu'à six fois ledit montant.
2. Les mêmes sanctions seront infligées à toute personne qui, dans l'exercice d'une activité financée par les subventions de l'administration publique pour un montant excédant dix millions de pesetas, ne se conforme pas aux conditions établies, en altérant de manière significative les buts pour lesquels les subventions ont été allouées.
3. Outre les sanctions susmentionnées, l'auteur de l'infraction perdra le droit d'obtenir des subventions ou aides publiques et le droit de jouir de bénéfices ou d'avantages fiscaux ou d'avantages de la Sécurité sociale pour une période allant de trois à six ans.
4. N'encourt aucune responsabilité pénale toute personne qui, concernant les subventions, déductions d'impôts ou subsides, mentionnés dans les premiers et deuxièmes paragraphes du présent article, rembourse les montants reçus, plus les intérêts calculés à partir de la date où les fonds ont été reçus à un taux équivalent au taux d'intérêt légal plus deux points de pourcentage, avant que la personne ne soit notifiée qu'une inspection ou un contrôle sont entamés pour ces subventions, déductions d'impôt ou subsides, ou dans le cas où ces actions n'ayant pas été entreprises, avant que le procureur, l'avocat de l'Etat ou le représentant de l'administration autonome ou locale dépose une plainte ou intente une action contre ladite personne.

L'exemption de la responsabilité pénale susvisée s'applique également à cette personne pour d'éventuelles falsifications de pièces qui, uniquement pour ce qui est de la dette objet de la régularisation, peuvent avoir été commises par le contribuable susvisé au regard du fisc.

### **Article 309**

Quiconque obtient de manière indue des fonds du budget général des Communautés ou d'autres fonds administrés par ces organes, pour un montant excédant cinquante mille écus, en falsifiant les conditions requises pour leur octroi ou en annulant les informations qui auraient empêché l'autorisation, sera puni d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et quatre ans et d'une amende pouvant aller jusqu'à six fois ledit montant.

### **Article 310**

Toute personne à qui la législation fiscale fait obligation de tenir une comptabilité commerciale, des livres comptables ou des registres fiscaux sera sanctionnée d'une peine d'emprisonnement comprise entre sept et quinze fins de semaines et d'une amende de trois à dix mois, si cette personne :

- a) néglige totalement cette obligation pour permettre l'estimation directe de la base imposable au titre des divers impôts et taxes ;
- b) tient plusieurs comptabilités différentes pour la même activité et un même exercice, grâce à quoi elle dissimule ou falsifie la situation réelle de la société ;
- c) n'a pas porté dans les livres comptables obligatoires des transactions, des activités, des opérations ou de manière générale, ses transactions financières, ou bien les a enregistrés pour des montants différents des montants réels ;
- d) aurait inscrit des opérations comptables fictives dans les registres obligatoires ;

Pour que les situations visées aux alinéas c) et d) ci-dessus constituent un délit, il faut qu'il n'y ait pas de déclaration fiscale ou que la déclaration fiscale établie porte des chiffres correspondant à des comptes falsifiés, et que le montant, sur- ou sous-évalué, des recettes et dépenses omises ou falsifiées dépasse, sans que ces recettes et dépenses puissent se compenser entre elles, trente millions de pesetas pour chaque exercice considéré.

## **TITRE XIX**

### **Atteintes à l'administration publique**

#### **CHAPITRE I**

##### **De la prévarication des agents publics et autres agissements malhonnêtes**

###### **Article 404**

Une autorité ou un agent public qui prend, en connaissance de cause, une décision arbitraire dans une affaire administrative, sera frappé d'une interdiction d'exercer un emploi ou un poste dans la fonction publique pour une période pouvant aller de sept à dix ans.

###### **Article 405**

Une autorité ou un agent public qui, dans l'exercice de ses fonctions, et conscient de l'illégalité, propose, nomme ou concède le poste d'une fonction publique déterminée à une personne, sans que les conditions légales requises soient remplies, sera puni d'une amende de trois à huit mois et sera suspendu de son travail ou de sa charge pour une période allant de six mois à deux ans.

###### **Article 406**

Encourt la même peine d'amende toute personne qui accepte la proposition, la nomination ou occupe le poste visé au paragraphe précédent, en sachant qu'elle ne remplit pas les conditions légales requises.

###### **Article 418**

Sera puni d'une amende pouvant aller jusqu'à trois fois l'avantage obtenu ou fourni quiconque utilise, à son profit ou au profit d'un tiers, des informations secrètes ou commercialement sensibles, obtenues d'une autorité ou d'un agent public. En cas de préjudice grave causé à l'intérêt public ou à un tiers, la sanction applicable sera une peine d'emprisonnement comprise entre un et six ans

## CHAPITRE V

### Subornation

#### Article 419

L'autorité ou l'agent public qui, à son profit ou au profit d'un tiers, demande ou reçoit directement ou par le biais d'intermédiaires, un pot-de-vin, présente ou accepte une offre ou une promesse, pour exécuter, en relation avec l'exercice de ses fonctions, un acte ou une omission constituant une infraction, sera puni d'une peine d'emprisonnement comprise entre deux et six ans et d'une amende dont le montant est compris entre la valeur du pot-de-vin et le triple de la valeur du pot-de-vin, et sera frappé d'une interdiction d'exercer un emploi ou un poste dans la fonction publique pendant sept à douze ans, quelles que soient les sanctions pénales prévues pour l'infraction commise du fait du pot-de-vin ou de la promesse.

#### Article 420

L'autorité ou l'agent public qui, à son profit ou au profit d'un tiers, demande ou reçoit directement ou par le biais d'intermédiaires, un pot-de-vin, présente ou accepte une offre ou une promesse pour exécuter ou s'abstenir d'exécuter, dans l'exercice de sa tâche, un acte injuste, ne constituant pas une infraction pénale, sera puni d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et quatre ans et frappé d'une interdiction d'exercer un emploi ou un poste dans la fonction publique pendant six à neuf ans. Dans la négative, la durée de la période d'emprisonnement est comprise entre un et deux ans et celle de l'interdiction d'exercer un emploi ou un poste dans la fonction publique de trois à six ans. Dans les deux cas, l'autorité ou l'agent public est passible d'une amende au moins égale à la valeur du pot-de-vin et à concurrence du triple de cette valeur.

#### Article 421

Lorsque le pot-de-vin exigé, reçu ou promis afin d'empêcher l'exécution d'un acte que l'autorité ou l'agent public est tenu d'exécuter dans l'exercice de sa charge, la peine encourue sera une amende d'une valeur pouvant être égale au double de la valeur du pot de vin et l'interdiction d'exercer un emploi ou un poste dans la fonction publique pendant une période comprise entre un et trois ans.

#### Article 422

Les dispositions ci-après s'appliqueront également aux jurés, arbitres, experts ainsi qu'à toute autre personne exerçant une fonction publique.

#### Article 423

1. La personne qui corrompt ou tente de corrompre des autorités ou des agents publics au moyen de pots-de-vin, de présents, d'offres ou de promesses sera passible des mêmes peines d'emprisonnement et amendes que les autorités et les agents publics en question.
2. Quiconque accède aux demandes émanant d'autorités ou d'agents publics sera passible d'une sanction moins sévère que celle prévue au paragraphe précédent.

#### **Article 424**

Lorsqu'un pot-de-vin est offert dans le cadre d'une affaire pénale en faveur du prévenu par son épouse ou toute autre personne entretenant de façon établie une relation affective avec lui, ou tout autre ascendant, descendant ou membre de la fratrie du prévenu, naturel ou par adoption, le corrupteur sera puni d'une amende de trois à six mois.

#### **Article 425**

1. L'autorité ou l'agent public qui sollicite un pot-de-vin ou accepte une offre ou une promesse pour commettre un acte caractéristique de sa mission, ou en tant que pot-de-vin pour un acte déjà exécuté, sera passible d'une amende au moins égale à la valeur du pot-de-vin et à concurrence du triple de cette valeur et de l'interdiction d'exercer sa tâche pendant une période comprise entre six mois et trois ans.
2. Dans le cas d'un pot-de-vin pour un acte déjà exécuté, si ce dernier constitue une infraction, la sanction applicable est, outre la peine d'emprisonnement comprise entre un an et trois ans, une amende de six à dix mois, l'interdiction d'exercer un emploi ou un poste dans la fonction publique pour une période de dix à quinze ans.

#### **Article 426**

L'autorité ou l'agent public qui accepte un pot-de-vin qui lui est offert au vu de sa position ou afin qu'il commette un acte qui n'est pas interdit par la loi sera puni d'une amende de trois à six mois.

#### **Article 427**

L'individu qui accède occasionnellement à la demande d'un pot-de-vin ou d'un présent émanant d'une autorité ou d'un agent public, et qui déclare les faits, avant le début de toute procédure correspondante, à l'instance qui a le devoir d'ouvrir une enquête, sera exempté de toute sanction, à condition que la déclaration des faits intervienne au plus tard dans les dix jours suivant les faits.

### **CHAPITRE VI**

#### **Trafic d'influence**

#### **Article 428**

Sera puni d'une peine d'emprisonnement de six mois à un an, d'une amende d'un montant à concurrence du double de la valeur de l'avantage ou du gain escompté et sera frappé d'une interdiction d'exercer un emploi ou un poste dans la fonction publique pour une période de trois à six ans, l'autorité ou l'agent public, qui abuse de son influence à l'égard d'une autre autorité ou agent public, pour exercer l'autorité de son rang ou toute autre situation découlant du lien personnel ou hiérarchique avec ladite personne ou avec une autre autorité ou agent public pour faire obtenir de ce dernier une décision favorable permettant de créer, directement ou indirectement, un avantage économique pour cette personne ou un tiers. Si l'avantage sollicité est obtenu, la moitié supérieure du barème des sanctions s'appliquera.

### **Article 430**

Les personnes qui offrent d'exécuter les actes décrits dans les articles précédents : le fait de solliciter des pots-de-vin, des présents ou tout autre rémunération de la part de tiers ou d'accepter des offres ou des promesses, seront punies d'une peine d'emprisonnement comprise entre six mois et un an.

Dans tous les autres cas mentionnés au présent article, l'autorité judiciaire peut également imposer la suspension des activités de la société, de l'entreprise, de l'organisation ou du bureau, ainsi que la fermeture de ses installations publiques pendant une période de six mois à trois ans.

### **Article 431**

Pour tous les autres cas examinés dans le présent chapitre et dans les chapitres précédents, les pots-de-vin, offres ou présents seront confisqués.

## **CHAPITRE VII**

### **Du détournement de fonds publics**

#### **Article 432**

1. L'autorité ou l'agent public qui, pour en tirer profit, prend ou autorise un tiers, avec la même finalité, de prendre des fonds publics que détiennent les dites personnes du fait de leur position, sera puni d'une peine d'emprisonnement de trois à six ans et sera frappé d'une interdiction d'exercer un emploi ou un poste dans la fonction publique pendant une période de six à dix ans.
2. Une peine d'emprisonnement comprise entre quatre et huit ans et l'interdiction d'exercer un emploi ou un poste dans la fonction publique pendant dix ans sera infligée si le détournement de fonds est particulièrement grave pour ce qui est des montants volés ou de dommages causés ou de la perte subie par le service public. Les mêmes sanctions seront infligées si les objets détournés ont été déclarés comme ayant une valeur historique ou artistique ou s'ils visent à éviter une catastrophe publique.
3. Lorsque le détournement porte sur un montant inférieur à cinq cent mille pesetas, il est réprimé par une amende comprise entre deux et quatre mois, par une peine d'emprisonnement comprise entre six mois et trois ans et par l'interdiction d'exercer pendant six mois à un an.

#### **Article 433**

L'autorité ou l'agent public qui use de fonds ou ressources publics dont il dispose au vu de sa position, à des fins qui ne servent pas la cause publique, sera puni d'une amende comprise entre six et douze mois et de l'interdiction d'exercer pendant six mois à trois ans.

Sera punie des peines visées à l'article précédent, toute personne qui ne rembourse pas les montants volés dans les dix jours qui suivent le début de la procédure judiciaire.

#### **Article 434**

L'autorité ou l'agent public, qui à son profit ou celui d'un tiers, et causant des dommages aux services publics, détourne à des fins privées les biens meubles et immeubles appartenant à une administration autonome ou locale de l'Etat ou entité ou des organes relevant de ces derniers, sera puni d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et trois ans et sera frappé d'une interdiction d'exercer un emploi ou un poste dans la fonction publique pour une période allant de trois à six ans.

#### **Article 435**

Les dispositions de ce chapitre s'appliquent aussi à

1. Ceux qui sont détiennent, à quelque titre que ce soit, des fonds, des recettes ou actifs appartenant aux administrations publiques.
2. Ceux qui sont légalement désignés comme détenteurs de fonds publics ou actifs.
3. Les administrateurs ou dépositaires de sommes d'argent ou de biens bloqués, confisqués ou déposés par les autorités publiques, même s'ils appartiennent à des personnes privées.

### **CHAPITRE VIII**

#### **De l'escroquerie et de la concussion**

#### **Article 436**

L'autorité ou l'agent public qui, intervenant de par leur position dans une action relevant de toute forme de contrat public ou à la disposition de la propriété publique, est complice des parties intéressées ou use d'une autre méthode, pour fraude contre une institution publique, sera puni d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et trois ans et frappé de l'interdiction d'exercer un emploi ou un poste dans la fonction publique pour une période allant de six à dix mois.

#### **Article 437**

L'autorité ou l'agent public qui, directement ou indirectement, sollicite des droits, taxes ou honoraires indus ou s'ils sont dus, pour un montant qui excède les taux légaux, sera puni, sans préjudice de la répétition des sommes indues prévues aux termes de la loi, d'une peine de six à vingt-quatre mois et de l'interdiction d'exercer pendant une période de six mois à quatre ans.

#### **Article 438**

L'autorité ou l'agent public qui, tirant avantage de sa position, se rend coupable d'actes illégaux, de tromperie ou de recel, sera puni de sanctions prévues à cet effet, dans la moitié supérieure du taux applicable, et frappé de l'interdiction d'exercer un emploi ou un poste dans la fonction publique pendant une période allant de deux à six ans.

## CHAPITRE IX

### Négociations interdites aux fonctionnaires et exercice illégal de fonctions

#### Article 439

Toute autorité ou agent public qui, chargé de l'élaboration d'un rapport, dans l'exercice de ses fonctions, concernant tout contrat, affaire, opération ou activité, tire avantage de cette circonstance pour forcer ou faciliter sa participation, de quelque manière que ce soit, directement ou par un intermédiaire, dans cette affaire ou ces activités, sera puni d'une amende de douze à vingt mois et frappé d'une interdiction d'exercer un emploi ou un poste dans la fonction publique pendant un à quatre ans.

#### Article 440

Les experts, arbitres, liquidateurs ou huissiers de justice dont les agissements correspondent à la description de l'article précédent, en relation avec des biens ou objets pour lesquels ils sont intervenus dans l'appréciation, la liquidation ou l'adjudication, ainsi que comme tuteurs, gardiens, ou exécuteurs testamentaires pour des biens appartenant à leurs pupilles ou à l'Etat, seront punis d'une amende de douze à vingt-quatre mois et frappés d'une interdiction d'exercer un emploi ou un poste dans la fonction publique, une profession ou un commerce, la garde, ou la tutelle, selon le cas, pour une période allant de trois à six ans.

#### Article 441

L'autorité ou l'agent public qui, en dehors de situations légales ou réglementaires exerce, directement ou indirectement, toute activité professionnelle ou donne un conseil permanent ou temporaire, en aliénant son dépendance pour rendre service à des entités ou des citoyens privés, dans des affaires dont il a d'ordinaire connaissance ou qu'il a traités ou dans lesquelles il a pris une décision dans le bureau ou l'organe dans lequel il est nommé ou dont il dépend, sera puni d'une amende de six à douze mois, et frappé de l'interdiction d'exercer pendant une période allant de un à trois ans.

## TITRE XIX BIS

### Infractions de corruption dans les transactions commerciales internationales

#### Article 445 bis

Quiconque, au moyen de pots-de-vin, de présents, d'offres ou de promesses, corrompt ou tente de corrompre, directement ou au moyen d'intermédiaires, des autorités ou des agents publics, étrangers ou membres d'organisations internationales, dans l'exercice de leur charge à son profit ou au profit d'un tiers, ou se conforme à leurs demandes à leur égard, afin que ces autorités ou ces agents agissent ou s'abstiennent d'agir dans l'exécution de fonctions officielles, en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international, sera passible des peines prévues à l'article 423 pour chacun des cas respectifs.

## SECTION 2

### De l'usurpation de pouvoirs

#### Article 506

L'autorité ou l'agent public qui, n'ayant pas les pouvoirs requis, prend une décision générale ou en suspend l'application, sera puni d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et trois ans, d'une amende de six à douze mois et frappé de l'interdiction d'exercer ses fonctions pendant une période de six à douze ans.

#### Article 507

Le juge qui assume indûment un pouvoir administratif qu'il ne détient pas, ou qui empêche l'exercice légitime de ce pouvoir par leurs détenteurs, sera puni d'une peine d'emprisonnement comprise entre six mois et un an, d'une amende de trois à six mois et sera suspendu de ses fonctions pour une période comprise entre un et trois ans.

#### Article 508

1. L'autorité ou l'agent public, qui exerce indûment des pouvoirs judiciaires ou empêche l'exécution d'une peine prescrite par l'autorité judiciaire compétente, sera puni d'une peine d'emprisonnement de six mois à un an, d'une amende de trois à huit mois et sera interdit d'exercer sa fonction pendant une période comprise entre un et trois ans.
2. L'autorité ou l'agent administratif ou militaire qui porte atteinte à l'indépendance des juges, garantie par la Constitution, en donnant des instructions, des ordres ou en exerçant une intimidation concernant des affaires ou procédures relevant de ces derniers, sera puni d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et deux ans, d'une amende de quatre à dix mois et sera frappé d'une interdiction d'exercer un emploi ou un poste dans la fonction publique pendant une période de deux à six ans.