

Strasbourg, 17 octobre 2003

Public
Greco RC-I (2003) 7F

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur l'Espagne

Adopté par le GRECO
lors de sa 15^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 13-17 octobre 2003)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le rapport d'évaluation sur l'Espagne à sa 5^{ème} Réunion Plénière (11-15 juin 2001). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2001) 1F) a été rendu public par le GRECO, après autorisation des autorités espagnoles le 19 juin 2001.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités espagnoles ont soumis, le 31 mars 2003, leur rapport de situation (rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Les informations sont basées sur la situation à cette date. L'Espagne a soumis des informations et commentaires additionnels sur la base de la version (P2), à l'occasion d'une réunion tenue le 16 septembre 2003 sur la base de l'article 28 para 6 du Règlement Intérieur¹.
3. A sa 13^{ème} Réunion Plénière (24-28 mars 2003), le GRECO a choisi, en application de l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, de demander à la Croatie et aux Etats-Unis d'Amérique de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été nommés comme rapporteurs M. Ivan PLEVKO (Procureur adjoint, Croatie) pour la Croatie, et M. Joseph GANGLOFF (Conseiller principal, Office of International Affairs, Ministère de la Justice des Etats-Unis) pour les Etats-Unis d'Amérique. Les rapporteurs ont été aidés pour l'établissement du rapport de conformité (rapport- RC) par le Secrétariat du GRECO.
4. Le rapport RC a été adopté par le GRECO, après examen et débat en application de l'article 31.7 du Règlement Intérieur, à sa 15^{ème} Réunion Plénière (13-17 octobre 2003).
5. En vertu du paragraphe 6 de l'article 15 du Statut du GRECO et de l'article 30.2 du Règlement Intérieur, l'objectif du rapport RC est d'évaluer les mesures prises par les autorités espagnoles et, si possible, leur efficacité dans la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation.

II. ANALYSE

6. Il a été rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé dix recommandations à l'Espagne. La mise en œuvre de ces recommandations est passée en revue ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé 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 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/ou civile contre la corruption ; cette démarche donnerait une meilleure visibilité à une telle stratégie.*
8. Les autorités espagnoles ont examiné ensemble les recommandations i. et vii. et ont regroupé les informations fournies à leur propos. Un projet de loi a été adopté par le Conseil des Ministres le 17 janvier 2003 en vue d'introduire l'approche dite « toute infraction » en ce qui concerne le blanchiment de capitaux et la confiscation des produits du crime, de renforcer les sanctions pour

¹ Lors des discussions, les autorités espagnoles ont souligné que de nouvelles mesures avaient été adoptées ultérieurement, en particulier en ce qui concerne une législation, adoptée peu après la période considérée.

détournement de fonds, de prendre des mesures pour limiter la corruption et améliorer l'intégrité des marchés financiers et d'améliorer le contrôle des transactions en espèces et des autres paiements etc. Les autorités espagnoles indiquent aussi que l'expérience étrangère est prise en compte (Service central de prévention de la corruption en France ou Réunion internationale du Comité d'experts dans la lutte contre la corruption, qui sera organisée avec les pays ibériques du continent américain en décembre 2003, par exemple). Enfin, les autorités espagnoles ont rappelé l'existence et le rôle des différentes unités ayant des compétences dans la lutte contre la corruption, qui ont été mentionnées dans le rapport d'évaluation : la Cour des comptes, la Commission nationale des opérations de bourse, la Commission pour la prévention du blanchiment de capitaux et des infractions monétaires, etc. Il n'y a pas de nouvelles évolutions à signaler concernant ces institutions.

9. Des obstacles de caractère technique seulement, concernant en particulier le statut de Gibraltar, empêcheraient la signature et la ratification des Conventions pénale et civile sur la corruption, tant que les négociations en cours sur cette question n'auront pas abouti à une conclusion satisfaisante.
10. Le GRECO prend note des informations fournies par l'Espagne, notamment le projet de loi gouvernemental. Il considère qu'aucun plan d'action spécifique n'avait été mis en place. D'un autre côté, l'Espagne a adopté de nombreuses mesures dans différents domaines (nouvelle législation sur le blanchiment, activités de sensibilisation - indiquées sous la rec. VII, transposition en droit interne de conventions anti-corruption etc.) et les autorités soutiennent que celles-ci reflètent l'existence d'une stratégie multidisciplinaire. Pour ce qui est de la mesure et de l'analyse du phénomène de corruption en Espagne, le GRECO s'attendait à des informations plus précises et plus ciblées. Il prend également note des mesures prises pour lever les obstacles à la signature des conventions.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i. a été partiellement mise en œuvre ; il invite l'Espagne à continuer l'analyse et la mesure du phénomène de corruption dans le pays et à fournir des informations complémentaires à cet égard.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO a recommandé 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.*
13. Les autorités espagnoles ont fourni des informations détaillées sur les dernières évolutions concernant le Ministère public en général et le Parquet spécialisé dans la répression des infractions économiques liées à la corruption (ACPO), en particulier. Les Technologies de l'Information ont été développées avec un accès aux bases de données judiciaires. Une formation aux technologies de l'information, conçue plus particulièrement à l'intention des procureurs, a été assurée dans l'ensemble des dix-huit Communautés autonomes. Dans le cadre de l'Accord national de réforme du système judiciaire de 2000, le nombre de procureurs n'a cessé de s'accroître, avec 129 nouveaux postes en 2001 et 85 en 2002. Vingt autres nouveaux postes devraient être créés en 2003. Le nombre de procureurs travaillant pour l'ACPO est de 11 - sur un total de 71 personnes - comme au moment de la visite d'évaluation. Les autorités espagnoles soutiennent toutefois que l'augmentation des moyens au sein du parquet avait également eu un impact bénéfique pour l'ACPO.

14. Le GRECO prend note des informations fournies par l'Espagne, notamment la modernisation des installations de communications et de réseaux. Comme l'indiquent les autorités espagnoles, cette modernisation vise à faciliter l'accès et l'échange en matière de données et d'informations, l'interconnexion, l'efficacité des relations entre les services etc. Le GRECO observe que l'accroissement des effectifs du Ministère public, même s'il n'a pas conduit à une augmentation correspondante des effectifs de l'ACPO, est susceptible de réduire les sollicitations de soutien à fournir aux parquets locaux/régionaux (une préoccupation qui avait été exprimée dans le rapport d'évaluation).
15. Le GRECO conclut que la recommandation ii. a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iii.

16. *Le GRECO a recommandé de faire un usage accru de la possibilité offerte en vertu de la loi 10/95 de désigner des délégués spéciaux du Procureur général de l'Etat, chargés de l'enquête et de la poursuite d'infractions liées à la corruption dans les grandes villes, rattachés à l'ACPO et composés de procureurs ayant une formation spécialisée assistés par des officiers de police et des fonctionnaires dûment qualifiés.*
17. Les autorités espagnoles ont rappelé les conditions en vertu desquelles il peut être fait usage de délégués du Parquet général conformément à la loi, à savoir pour remédier à une augmentation structurelle du contentieux au niveau d'un parquet/d'une région donné(e). Il a également été indiqué que pour le moment, il n'y avait pas eu de tel besoin structurel de délégués additionnels et donc le Parquet général n'avait pas vu la nécessité de recourir aux possibilités offertes par la Loi 10/95. Par ailleurs, les autorités espagnoles ont rappelé l'augmentation significative du nombre de procureurs et le fait que la mise en œuvre de cette recommandation ne relève pas de la compétence du ministère de la Justice (du fait du principe de l'auto-organisation du Parquet général).
18. Le GRECO prend note des informations fournies par l'Espagne et des préoccupations exprimées dans le rapport d'évaluation en ce qui concerne le manque de spécialisation et de services de soutien au niveau des parquets locaux/de province/de région (qui traitent la vaste majorité des affaires de corruption). Des efforts ont été faits pour renforcer la spécialisation/formation (voir le paragraphe 35) et améliorer les conditions de travail des procureurs et parquets locaux (en sus de l'augmentation des effectifs). Le GRECO considère que ces initiatives ont – dans une certaine mesure - permis d'atteindre un résultat proche de celui visé par la recommandation.
19. En conséquence, le GRECO considère que la recommandation iii. a été partiellement mise en œuvre et invite les autorités espagnoles à fournir des informations complémentaires sur l'emploi des délégués du Parquet à la lumière des futurs résultats du travail de recherche découlant de la recommandation i.

Recommandation iv.

20. *Le GRECO a recommandé de garantir que la nature et l'étendue des pouvoirs du Gouvernement concernant le Ministère public soient précisées par la loi, que ces pouvoirs soient exercés de manière transparente et en conformité avec les traités internationaux, le droit interne et les principes généraux du droit, 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, les procureurs conservant le droit de soumettre au tribunal tout*

argument juridique de leur choix, même lorsqu'ils sont tenus de requérir par écrit dans le sens des instructions reçues.

21. Les autorités espagnoles indiquent que certains aspects du Ministère public continuent périodiquement de faire l'objet de débats et qu'il y avait eu une discussion sur le cadre général de la réforme du parquet. Un projet de loi organique – amendant le statut du Parquet - est actuellement examiné par le Parlement² : il devrait donner au Conseil du Parquet général (en tant qu'organisme représentatif du Ministère public) la possibilité d'émettre un avis sur la nomination des procureurs. Il devrait également prévoir que le Procureur Général doit présenter au Parlement son rapport annuel d'activités – qui inclut les instructions générales produites (l'on en déduit que le Parlement sera alors en mesure de lui demander des explications sur la façon dont certaines affaires ont été traitées), et ce rapport serait publié au Journal Officiel améliorant ainsi la transparence du travail du Ministère public.
22. Les autorités espagnoles ont rappelé que le pays a adopté un modèle mixte pour ce qui est de la position du Ministère public. Le Procureur général est nommé et révoqué par le Gouvernement, après consultation du Conseil général du pouvoir judiciaire, le Ministère public relevant du Procureur général (principes de l'unité d'action et de la dépendance hiérarchique, figurant à l'article 124 de la Constitution). Toutefois, le Gouvernement ne peut donner d'instructions à caractère général ou spécifique ; il peut simplement attirer l'attention du Procureur Général sur les mesures juridiques pertinentes à prendre en relation avec certains problèmes ou événements.
23. Pour ce qui est des relations au sein du Ministère public, les autorités espagnoles rappellent que le système espagnol est basé sur le principe de la légalité des poursuites, et qu'une distinction doit être faite entre les instructions et les ordres. Les procureurs doivent individuellement respecter aussi bien les instructions que les ordres, qui sont tous deux impératifs (article 25 du Statut du Ministère public), mais les ordres exigent une réaction immédiate (les instructions sont de caractère plus général) et peuvent conduire à de graves ou très graves sanctions disciplinaires en cas de non-respect. Les autorités espagnoles ont signalé que cette question est actuellement étudiée dans le cadre de la réforme globale du Ministère public (les instructions et ordres devraient être soumis par écrit, de telle sorte qu'il existerait une trace de ses motifs et contenu).
24. Le GRECO prend note du processus en cours de réforme du Ministère public en Espagne, et en particulier du projet législatif amendant le Statut du Parquet qui a été soumis au Parlement. Divers mécanismes protégeant l'indépendance des services du parquet sont en place, et en voie d'être renforcés par des mesures favorables à davantage de transparence et à l'implication d'organes professionnels dans le système de carrière du Ministère public. Ces diverses mesures devront être testées avant toute conclusion définitive.
25. Pour l'heure, le GRECO conclut que la recommandation iv. a été partiellement mise en œuvre. Il invite l'Espagne à faire rapport sur la mise en œuvre de ces nouvelles mesures.

Recommandation v.

26. *Le GRECO a recommandé de garantir que les instructions individuelles de non poursuite soient, en principe, prohibées ou qu'elles restent exceptionnelles et assorties d'un contrôle spécifique approprié.*

² La Loi 14/2003, amendant le Statut Organique du Parquet, a été adoptée le 26 mai.

27. Les autorités espagnoles, outre les informations fournies au titre de la recommandation précédente, ont rappelé que l'Espagne a adopté le principe de la légalité des poursuites ; elles ont aussi rappelé les dispositions existantes de l'article 27 du Statut du Ministère public.³ En vertu du cadre général applicable au Parquet et actuellement discuté (voir aussi la recommandation précédente), de tels ordres et instructions devraient à l'avenir être soumis par écrit, et des critères généraux quant à la mise en œuvre de l'action publique devraient être formulés afin d'unifier la pratique au niveau de chaque parquet, y compris les services de chaque province/région. De plus, des réunions se tiendraient à ces niveaux, ce afin de faciliter l'échange d'expérience et de pratiques entre procureurs de différents services et districts.
28. Le GRECO prend note du rappel fourni et de la faculté qu'a un procureur de se dissocier de l'ordre ou de l'instruction d'un supérieur, ce qui peut conduire à l'application des mécanismes de contrôle collectif prévus à l'article 27 du Statut. Bien qu'il ne puisse exister aucune garantie absolue à l'encontre d'éventuels ordres/instructions illégitimes, des mesures sont en cours d'adoption, qui visent à réduire davantage de tels risques par l'augmentation des opportunités de détection et de mise en jeu de la responsabilité ; il est légitime de penser que des critères d'action unifiés et des réunions générales au niveau des divers parquets représenteront, dans une certaine mesure, des garde-fous supplémentaires.
29. Le GRECO considère que la recommandation v. a été traitée de manière satisfaisante. Les autorités espagnoles pourraient souhaiter communiquer au GRECO les futurs critères d'action unifiés.

Recommandation vi.

30. *Le GRECO a recommandé d'être particulièrement vigilant pour que la dépendance financière du Ministère public ne résulte pas en une perte de son indépendance.*
31. Les autorités espagnoles ont indiqué que le budget du Ministère public fait partie intégrante du budget général de l'Etat, adopté tous les ans par le Parlement, et que l'indépendance de l'institution est garantie par la Constitution et le Statut organique. Le Ministère public a bénéficié des crédits ouverts récemment pour l'administration de la justice ainsi que pour la mise en place d'infrastructures et de systèmes et programmes relatifs aux nouvelles technologies visant la rationalisation de l'organisation judiciaire dans son ensemble. Le système de technologies de l'information a été harmonisé dans tous les bureaux des procureurs et une formation a été assurée.
32. Le GRECO prend note des informations fournies, qui montrent que le Ministère public a tiré parti de l'augmentation des ressources disponibles et est d'avis, qu'il n'y a, dans ces conditions, aucune raison de continuer à mettre en doute son indépendance financière.

³ "Si un procureur reçoit un ordre ou une instruction qu'il/elle considère contraire aux lois ou que, pour quelque raison que ce soit, il/elle considère illégitime, il/elle fait part à son Procureur général de son avis dans un rapport circonstancié. Si l'ordre ou l'instruction vient du Procureur général et si celui-ci/celle-ci estime que les arguments avancés ne sont pas satisfaisants, il/elle pose la question à la Chambre des procureurs. Une fois que la Chambre a rendu son avis, le Procureur général rend sa décision finale de ratifier ou de reconsidérer l'ordre ou l'instruction. Si l'ordre ou l'instruction vient d'un supérieur, le rapport lui est envoyé. Si le supérieur n'accepte pas les arguments avancés, il/elle tranche le différend de la même manière après avoir consulté la Chambre des procureurs. Si l'ordre est donné par le Procureur général de l'Etat, celui-ci/celle-ci tranche le différend après consultation avec la Chambre des procureurs généraux. Si le supérieur ratifie ses propres instructions, il le fait dans un avis circonstancié et libère expressément le subordonné de toute responsabilité pouvant découler de l'application de la décision ou alors il peut confier l'affaire à un autre procureur."

33. Le GRECO conclut que la recommandation vi. a donc été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation vii.

34. *Le GRECO a réitéré, dans ce contexte, 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 à 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 de toute indication d'éventuels actes de corruption aux autorités compétentes.*
35. Une partie des informations fournies par les autorités espagnoles est déjà résumée au titre de la recommandation i. Ces autorités ont également fourni des informations sur diverses activités de formation pour les juges, procureurs, policiers, inspecteurs du trésor, fonctionnaires – y compris au niveau de l'Institut National d'Administration – activités traitant des questions d'éthique, de la corruption, des aspects disciplinaires et conflits d'intérêts etc.
36. Le GRECO prend note des informations fournies sur le travail de sensibilisation et salue ces initiatives positives. Toutefois, les questions liées à la pratique des signalements dans les secteurs à risque mériteraient davantage d'attention, en particulier à la lumière des conclusions des recherches et analyses à produire en vertu de la recommandation i.
37. Le GRECO conclut que la recommandation vii. a partiellement mise en œuvre et invite l'Espagne à soumettre des informations additionnelles concernant la pratique des signalements de la corruption, et le thème de la détection à un stade précoce, en particulier dans les secteurs à risque.

Recommandation viii.

38. *Le GRECO a recommandé d'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 dans la Recommandation R (2000) 10, 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.*
39. Les autorités espagnoles et les débats en cours sur la nécessité de réformer la fonction publique confirment l'importance des codes de conduite pour les agents publics. Les codes de conduite seraient aussi de plus en plus populaires dans le secteur public et dans le secteur privé. Le Ministre et le Secrétaire d'Etat aux administrations publiques (en octobre et novembre 2002) ont confirmé la nécessité d'un large pacte pour la réforme des administrations publiques et le gouvernement a proposé la création d'une sous-commission au Congrès des députés pour préparer un projet d'accord et rédiger une série de règlements de base pour la fonction publique. Le Gouvernement a soumis le projet au Conseil d'Etat qui – indiquent les autorités espagnoles – a considéré que la réforme serait incompatible avec la tradition juridique du pays (cela soulèverait en particulier le problème de la force obligatoire et la mise en œuvre d'un tel code). Enfin, les autorités ont fourni une liste importante de textes statutaires contenant des dispositions similaires aux principes habituellement rencontrés dans les codes de conduite.

40. Le GRECO note que, conformément à la recommandation, il a été envisagé d'adopter un code de conduite pour les agents publics. Il relève également que la question des principes éthiques est abordée dans de nombreux textes juridiques d'une nature différente.
41. Le GRECO conclut que la recommandation viii. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

42. *Le GRECO a recommandé 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 surveillées et d'agents infiltrés dans les enquêtes sur les infractions liées à la corruption lorsqu'elles sont commises par des groupes criminels organisés.*
43. Les autorités espagnoles sont d'avis que le deuxième paragraphe de l'article 263 bis couvre aussi les livraisons contrôlées de fonds réalisées sur la base de l'article 301, c'est-à-dire dans le cadre d'infractions liées au blanchiment de capitaux. Etant donné que les livraisons contrôlées (comme les agents infiltrés) sont particulièrement utiles pour combattre le crime organisé, la référence à l'article 301 permettrait ainsi l'utilisation de ces techniques d'investigation dans les affaires de corruption les plus importantes, qui souvent découlent d'opérations de blanchiment de capitaux ou donnent lieu à de telles opérations. Il est aussi indiqué que le Conseil des Ministres a récemment approuvé un amendement du Code pénal qui vise à remplacer, dans l'article 301, « biens obtenus suite à une infraction grave » par « biens obtenus suite à une infraction ». Comme l'article 263 bis, l'article 282 bis fait aussi référence à l'article 301, qui régit le blanchiment de capitaux et qui, après la modification susmentionnée, définira comme infraction punissable l'acquisition, la conversion ou la transmission de biens obtenus suite à une infraction quelle qu'elle soit, l'ensemble des infractions liées à la corruption se trouvant ainsi couvertes.
44. Le GRECO prend note des informations fournies et a observé que la liste des infractions liées au crime organisé pour lesquelles les mesures d'investigation en question peuvent être utilisées n'a pas été modifiée pour inclure expressément la corruption. Le GRECO ne conteste pas l'argumentation théorique soumise par les autorités espagnoles et note, dans ces conditions, qu'en résultat de l'amendement ci-dessus au Code pénal, l'exigence de la recommandation était déjà remplie.
45. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation ix. a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation x.

46. *Le GRECO a recommandé 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.*
47. Les autorités espagnoles remarquent que, même si l'ADPO s'était vu conférer expressément au moment de sa mise en place des pouvoirs étendus, en pratique l'ACPO s'est retrouvé en position d'exercer des pouvoirs similaires même si ceux-ci n'ont pas été expressément attribués. En particulier, la pratique a montré que sa composition multidisciplinaire/inter-services, avec la présence en son sein d'unités de l'administration fiscale et de la police, permettaient un accès direct et rapide à toutes les informations pertinentes. Cet état de chose a été confirmé par le Chef

du service à l'occasion d'une déclaration devant la Commission des finances du Sénat, le 31 octobre 2000.

48. Le GRECO prend note de l'information fournie, indiquant que l'ACPO a continué d'évoluer et dispose d'un accès aux informations plus large que dans les textes, la situation étant considérée comme satisfaisante par son dirigeant en personne.
49. Le GRECO conclut que la recommandation x. a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

50. Le GRECO est parvenu à la conclusion générale que l'Espagne a mis en œuvre de manière satisfaisante ou est en train de mettre en œuvre toutes les recommandations du Rapport d'Evaluation du Premier Cycle.
51. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations ii., v., vi., viii., ix. et x. ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i., iii., iv. et vii. ont été partiellement mises en œuvre.
52. Le GRECO invite les autorités espagnoles à lui présenter des informations supplémentaires ainsi que, le cas échéant, les dispositions concernant la mise en œuvre des recommandations i., iii., iv. et vii.
53. Par ailleurs, les autorités espagnoles pourraient souhaiter présenter au GRECO des informations supplémentaires concernant la mise en œuvre de la recommandation v.
54. Le GRECO invite le Chef de la délégation espagnole à soumettre avant le 31 mars 2005 les informations indiquées au paragraphe 52 précédant.