

Strasbourg, 20 mai 2005

Public
Greco Eval II Rep (2004) 7F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur l'Espagne

Adopté par le GRECO
lors de sa 23^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-20 mai 2005)

I. INTRODUCTION

1. L'Espagne a été le seizième Etat membre du GRECO à être examiné dans le cadre du Deuxième Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») était composée de Mme Anca JURMA, Procureur en chef, Service de coopération internationale, parquet national spécialisé dans la lutte contre la corruption, Roumanie ; Mme Jane LEY, Directrice adjointe, Relations du gouvernement et projets spéciaux, Bureau américain de la déontologie publique, Etats-Unis d'Amérique ; M. Jacek GARSTKA, Juge, Service de la coopération internationale et du droit européen, Ministère de la Justice, Pologne. Cette EEG, accompagnée d'un membre du secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue en Espagne du 19 au 22 octobre 2004. Préalablement à cette visite, des réponses complètes au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval II (2003) 11E) et des copies de la législation en vigueur ont été remises aux experts de l'EEG.
2. L'EEG a rencontré le Ministre de la Justice et les responsables des organisations publiques suivantes : le Ministère de la Justice, le Parquet général de l'Etat, le Ministère de l'Administration publique, le Ministère des Finances, la Cour des comptes, le Ministère de l'Intérieur et le Médiateur. En outre, l'EEG a rencontré les membres des institutions non gouvernementales suivantes : le Conseil général de la magistrature, des représentants du syndicat des fonctionnaires et un représentant d'une organisation non gouvernementale.
3. Le Deuxième Cycle d'Evaluation se déroule du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2005, conformément à l'Article 10.3 du statut du GRECO, et la procédure d'évaluation porte sur les thèmes suivants :
 - **Thème I - Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment de capitaux /la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 19 paragraphe 3, 13 et 23 de la Convention ;
 - **Thème II - Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics) ;
 - **Thème III - Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19, paragraphe 2 de la Convention.

L'Espagne n'a pas ratifié la Convention pénale sur la corruption.¹

4. Le présent rapport a été préparé à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités espagnoles pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport présente d'abord une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Espagne afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

¹ L'Espagne a signé la Convention pénale sur la corruption le 10 mai 2005.

II. THÈME I - PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Mesures provisoires

5. Le recours à des mesures provisoires (dont la saisie des produits) peut être ordonné 1) pour empêcher l'auteur présumé d'une infraction de modifier sa situation patrimoniale, entraînant ainsi la perte des éléments de possession liés au délit de corruption ou tirés du délit de corruption faisant l'objet d'une enquête ; 2) lorsqu'il y a des raisons de présumer qu'un objet peut servir d'élément de preuve ; 3) et, en cas d'infractions liées aux stupéfiants, d'en garantir la confiscation. Les articles 589 à 614 du Code de procédure pénale (ci-après CPP) sont appliqués pour ce qui est de la saisie des biens (« *bienes* »).
6. La décision de recourir à des mesures provisoires ne peut être prise que par une enquête patrimoniale, qui va garantir les responsabilités financières qui en découlent pour l'auteur présumé de l'infraction. Une telle enquête est conduite par le Parquet général de l'Etat (ci-après PGE) lorsque ce dernier reçoit une information concernant une éventuelle infraction pénale. Les autorités espagnoles indiquent que les dispositions figurant à l'article 127 du Code pénal (ci-après CP) concernant la confiscation (voir paragraphe 8 ci-dessous) se réfèrent également aux mesures provisoires (saisie, gel). Ces dispositions peuvent être appliqués à toutes les infractions pénales, y compris la corruption.

Gestion des biens saisis

7. Le CPP prévoit l'identification, la description et la surveillance des biens saisis, qui sont scellés, lorsque ceci est possible, et placés sous la surveillance d'un service de conservation compétent, détruits ou vendus. Les mesures adoptées pour la gestion des biens saisis dépendent de leur nature : si les biens sont périssables, le juge peut ordonner leur vente et les produits peuvent être utilisés pour garantir l'exécution du jugement final ; les biens peuvent être conservés (dans des établissements publics ou des centres d'entreposage) ou gérés par un « *administrateur* » nommé par le juge ; quand les biens ont été saisis à une entreprise ou à un groupe d'entreprises, l'administration judiciaire des entreprises est régie par le Code de procédure civile ; si les biens représentent un danger éventuel pouvant résulter de leur conservation, leur destruction sera ordonnée. Dans les cas de drogues illicites, des échantillons adéquats seront conservés au titre d'éléments de preuve ou pour les besoins de l'enquête.

Législation relative à la confiscation

8. L'article 127 du CP définit la confiscation comme une sanction ordonnée par les autorités judiciaires au titre de sanction accessoire (« *consecuencia accesoría* ») à la commission d'une infraction, y compris la corruption. Elle a pour effet de retirer des biens qui contribuent à la fortune personnelle de l'auteur de l'infraction. Ces biens sont les instruments utilisés pour commettre le délit et les gains financiers illégaux obtenus suite à la commission du délit, et comprennent tous les produits du crime ayant été convertis. La confiscation est obligatoire dès lors qu'une infraction pénale, dont la corruption, a été commise. En outre, la confiscation d'argent et de cadeaux est explicitement requise en vertu de l'article 431 du CP pour les cas de corruption active et passive et trafic d'influence. Il n'est pas possible de déduire les frais encourus pour obtenir les produits de la corruption qui pourraient être confisqués.

Nature de la confiscation

9. La confiscation des produits du crime est considérée comme étant une sanction accessoire dont le but est de déposséder l'auteur de l'infraction de ces produits. Comme condition constitutionnelle découlant du principe de la présomption d'innocence, la législation espagnole exige la condamnation préalable de l'auteur d'une infraction avant que la confiscation ne puisse être prononcée. Il y a toutefois une exception à cette règle en vertu de l'article 127.3 qui permet la confiscation, même si aucune condamnation n'a été prononcée à l'encontre de l'auteur de l'infraction en raison d'une absence de responsabilité pénale (mort de l'auteur, par exemple) ou quand, pour des raisons particulières, les poursuites à l'égard de l'accusé ne peuvent avoir lieu, à condition, dans ce dernier cas, que la nature illégale des biens de l'accusé ait été prouvée.

Gestion de la confiscation

10. La manière dont la confiscation est gérée est conditionnée par le caractère des biens à confisquer. Les biens provenant d'une activité commerciale légale seront vendus et les produits seront utilisés pour couvrir la responsabilité civile de l'auteur de l'infraction, c.à.d. garantir le paiement des dommages et intérêts aux parties ayant subi un préjudice. Si les profits de la vente ne sont pas utilisés pour payer les dettes de l'auteur de l'infraction ou s'il y a un montant excédentaire, ils seront crédités au Trésor public. Pour ce qui est des biens provenant d'une activité commerciale illégale (drogues et armes à feu illicites), les tribunaux vont soit ordonner leur destruction immédiate, soit les placer sous la protection de l'organisme judiciaire concerné. Lorsque les biens confisqués sont des véhicules, des bateaux, des aéronefs ou tout autre instrument ou bien utilisé dans le contexte du trafic de stupéfiants, l'Etat ordonnera leur transfert à un fond spécial, dont le but est de financer des programmes de prévention de la toxicomanie, des programmes d'aide pour les toxicomanes et la prévention et les poursuites contre la criminalité liée aux stupéfiants.

Confiscation en valeur

11. L'article 127.2 CP prévoit la confiscation en valeur « lorsque, pour une raison quelconque, il n'est pas possible de confisquer les biens ou produits directement ». Dans la mesure où le Code ne définit pas la procédure pour calculer la valeur à confisquer, cet exercice doit se faire au cas par cas.

Tierces personnes

12. La confiscation peut être ordonnée également à l'égard de tierces personnes. Il existe une exception à l'application de cette règle générale : la confiscation ne peut s'étendre à des objets ou biens de tiers qui n'avaient pas de liens avec l'infraction ou n'en ont pas eu connaissance, de même si les biens ont été obtenus légalement. Une autre exception à la règle de la confiscation obligatoire s'applique quand la valeur des produits provenant d'une activité commerciale légale est disproportionnée par rapport au caractère et à la gravité du délit.

Enquêtes relatives aux produits du crime

13. Le parquet spécialisé dans la répression des infractions économiques liées à la corruption (ci-après ACPO) dispose « d'Unités de support » spécialisées dans le cadre des enquêtes visant à identifier et à dépister les produits de la criminalité économique, y compris la corruption. En particulier, les Unités de support du fisc et le Service du contrôleur général de l'administration de

l'Etat assiste l'ACPO en ce qui concerne les mouvements de capitaux, les enquêtes fiscales et les opérations financières, et offre un accès direct à la base de données consolidée du fisc. Dans des cas appropriés, l'ACPO peut faire appel aux autres organismes d'inspection des impôts. Conformément à l'article 95 de la loi fiscale générale (loi 58/2003), le PGE et les organes judiciaires peuvent collecter toutes les informations nécessaires pour faire avancer l'enquête pénale. En outre, les forces de la police nationale et les unités de support de la garde civile assistent l'ACPO pour détecter et recouvrer des biens et des capitaux obtenus de manière illégale.

Statistiques

14. En l'absence de statistiques sur la confiscation, les autorités espagnoles ont communiqué des informations sur deux cas concrets de corruption lors desquels 1.500 et 54.000 euros ont été confisqués.

Blanchiment de capitaux

15. En vertu de la législation espagnole actuelle (article 301 CP) le blanchiment de capitaux peut être associé à n'importe quelle infraction. La loi 19/2003 relative au régime général régissant les mouvements de capitaux et les transactions économiques étrangères et les mesures spécifiques pour prévenir le blanchiment de capitaux définit les obligations des institutions financières (et autres) concernées, c.à.d. les actions à entreprendre et les procédures à suivre afin de prévenir les abus du système financier et des autres domaines du secteur économique à des fins de blanchiment de capitaux. La loi fixe les nouvelles exigences en matière de coopération avec les autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et s'applique aux personnes privées ou morales impliquées dans des activités libérales ou commerciales qui sont particulièrement vulnérables au blanchiment de capitaux. La loi 19/2003 a également élargi le champ des organismes/professions libérales tenus de signaler des transactions suspectes et comprend désormais les commissaires aux comptes, les comptables, les conseillers fiscaux, les notaires et les avocats.
16. Ces exigences touchent le secteur bancaire et financier du point de vue de l'identification des clients, de leurs activités professionnelles etc., et inclut la responsabilité de signaler au service des renseignements financiers espagnol (le service exécutif de la Commission pour la prévention du blanchiment de capitaux et d'infractions financières – SEPBLAC²) toute activité pouvant être liée au blanchiment de capitaux. Le SEPBLAC a le devoir de signaler aux autorités judiciaires compétentes toute activité suspectée de blanchiment de capitaux, et de leur fournir l'aide et la coopération nécessaires. Selon le rapport d'activités du service exécutif de 1999, 1091 enquêtes préliminaires ont été conclues. Le nombre d'affaires liées à la corruption signalées par le SEPBLAC à l'ACPO était de 39 en 2002 et de 135 en 2003.

Corruption et entraide judiciaire

17. L'Espagne est partie à un certain nombre d'instruments internationaux bilatéraux et multilatéraux en matière d'entraide judiciaire, qui sont intégrés dans la législation nationale dès lors qu'ils sont publiés conformément à l'article 96 de la Constitution. La législation nationale, en vertu de l'article

² La Commission est un organisme interdépartemental, présidé par le Secrétariat d'Etat à l'Economie et composé de directeurs ou d'institutions impliqués dans la lutte contre le blanchiment de capitaux (police, parquets spécialisés, Banque d'Espagne, service d'inspection de la Commission des opérations de bourse, Direction générale des Assurances, Administration fiscale, etc.). Un membre de cette Commission est un représentant de l'ACPO.

276 de la loi organique sur le pouvoir judiciaire, établit une procédure pour les requêtes d'assistance judiciaire internationale effectuées par les autorités espagnoles relatives aux mesures provisoires et à la confiscation, qui stipule que les requêtes (commissions rogatoires) présentées par les autorités judiciaires espagnoles doivent respecter les dispositions des traités internationaux. Les traités internationaux appliqués dans les cas de mesures provisoires et la confiscation sont la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale ; la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime ; et la Convention des Nations unies contre le crime organisé transnational. En Espagne, l'autorité centrale responsable de recevoir et de répondre à ces demandes est le Ministère de la Justice. En outre, l'Espagne a ratifié la Convention pour l'application de l'accord de Schengen, qui comprend des dispositions relatives aux commissions rogatoires pour ce qui est des pouvoirs de détection et de saisie, et l'application provisoire de la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats de l'Union européenne, qui comprend des dispositions associées à la coopération judiciaire internationale en matière d'accès aux informations des comptes bancaires.³ Ces instruments ont créé un canal de communication direct entre les autorités judiciaires, permettant ainsi une accélération de la communication interétatique.

18. Si l'Espagne est l'Etat auquel la demande est adressée, l'Etat demandeur doit se conformer aux instruments internationaux auxquels l'Espagne est partie (voir paragraphe ci-dessus). En cas d'absence d'application d'un traité, la coopération sera régie par le principe de réciprocité, et son existence sera déterminée par le gouvernement espagnol par l'intermédiaire du Ministère de la Justice, comme stipulé à l'article 277 de la loi organique sur le pouvoir judiciaire.

b. Analyse

19. En Espagne, le recours à des mesures provisoires pour le gel et la saisie de biens est une pratique habituelle pour la police et les services de poursuites. Des dispositions juridiques et des procédures détaillées concernant la saisie et la gestion des biens saisis sont en place, différenciées selon la nature des biens. Les articles 589–614 du Code de procédure pénale contiennent des mesures provisoires pouvant être prises pour veiller à ce que, en principe, l'accusé puisse assumer ses responsabilités financières. De même, la saisie du *corpus delicti* – notamment les moyens, les instruments et les produits liés au crime et/ou trouvés sur la scène du crime – est prévue par les articles 334-338 du Code de procédure pénale, le but de ces dispositions étant de pouvoir fournir des éléments de preuve au cours des poursuites pénales. Bien qu'il n'y ait pas de réglementation spécifique concernant les délits de corruption, les articles 334-338 du Code de procédure pénale établissent certains mécanismes afin de garantir que la confiscation soit effective pour tous les types d'infractions, y compris celles liées à la corruption, depuis le début de l'enquête. Cependant, l'EEG a pu noter qu'une disposition spécifique permettant de prendre des mesures provisoires afin de garantir l'efficacité d'une confiscation qui pourra être prononcée n'a été prévue qu'en rapport avec des délits liés au trafic de stupéfiants, mais non en rapport avec des délits de corruption : l'article 374 paragraphe 1.2 du Code pénal indique qu'en cas d'infractions liées aux stupéfiants, « dans le but de garantir l'efficacité de la confiscation, les biens, moyens, instruments et gains peuvent être saisis ou gelés (...) depuis le début de l'enquête ». Par conséquent, l'EEG **recommande qu'une disposition légale soit introduite permettant spécifiquement que des mesures provisoires puissent être prises en vue de garantir la confiscation effective des produits de la corruption.**

³ Les autorités espagnoles indiquent que la Convention relative à l'entraide pénale entre les Etats membres de l'Union européenne est actuellement en cours de ratification.

20. L'EEG se félicite des récents développements législatifs dans le domaine de la confiscation des instruments et produits du crime. L'introduction de la confiscation en valeur et de la confiscation *in rem* représentent des outils essentiels pour la privation effective des avantages financiers tirés de la criminalité, dont la corruption. La confiscation des produits/instruments trouvés en possession d'un tiers, excepté pour les tiers *bona fide*, est également prévue par la loi. S'agissant de l'application de ces mesures, la notion de tiers *bona fide* est interprétée d'une manière restrictive, excluant les personnes qui auraient dû connaître la nature illicite des biens ou qui n'ont pas été en mesure de fournir une explication raisonnable quant à une amélioration soudaine de leur situation financière. En outre, selon les autorités espagnoles, à condition que l'origine illicite des biens concernés n'implique pas nécessairement une obligation de fournir une preuve directe que les biens proviennent d'un délit précis, il est suffisant d'avoir des présomptions convaincantes de l'origine criminelle des biens (par exemple, absence d'explication économique de certains revenus ; moment de l'achat coïncidant avec celui de l'accomplissement d'une infraction ; implication du propriétaire des biens dans une activité criminelle, etc.). Toutefois, en raison de l'absence de données statistiques sur le nombre d'affaires, les motifs retenus pour prendre des mesures provisoires et le nombre d'affaires et la valeur des biens confisqués liés à la corruption, il est difficile de se faire une idée précise sur l'efficacité de la législation existante et les efforts réellement mis en œuvre par les organes répressifs pour destituer l'auteur d'une infraction des biens obtenus de manière illégale suite à un acte de corruption. De ce fait, *l'EEG observe qu'il conviendrait d'établir et d'analyser de façon appropriée des statistiques en ce qui concerne les mesures provisoires et les ordonnances de confiscation ultérieures prises dans les affaires de corruption.*
21. L'EEG a examiné le cadre institutionnel et les moyens dont disposent les organes répressifs pour mener à bien une enquête financière chaque fois qu'un délit de corruption ou d'autres infractions économiques graves sont découverts. Le parquet spécialisé dans la répression des infractions économiques liées à la corruption (ACPO) est aidé par des unités du fisc (AEAT) et le service du contrôleur général de l'administration de l'Etat (IGAE), qui peuvent leur fournir un accès immédiat à la base de données fiscales nationale et une expertise interne. La confidentialité des activités d'investigation menées par les inspecteurs fiscaux et financiers pour les procureurs de l'ACPO est garantie par un protocole signé entre le Ministère de la Justice et les deux autorités concernées. Toutefois, seuls les onze procureurs de l'ACPO bénéficient du soutien direct et immédiat des inspecteurs de l'AEAT et de l'IGAE. Les autres procureurs sur tout le territoire espagnol utilisent les canaux réguliers pour obtenir les informations dont ils ont besoin, en adressant une demande justifiée à la Délégation régionale de l'AEAT. La rapidité des réponses des autorités fiscales varie d'une région à l'autre et d'un cas à l'autre. Bien qu'il ait été dit à l'EEG que l'ACPO n'effectue des enquêtes et des poursuites que pour les cas de corruption les plus graves, la différence importante entre le nombre d'affaires confiées à l'ACPO et celles attribuées à d'autres parquets est frappante : en 2003, 5 affaires de corruption ont fait l'objet d'une enquête par l'ACPO, alors que 80 enquêtes ont été effectuées par des parquets ordinaires, ce qui montre que la vaste majorité des affaires de corruption est traitée par des parquets « ordinaires ».
22. Il a été dit à l'EEG que les informations nécessaires pour dépister les mouvements de capitaux sont parfois difficiles à obtenir de la part des banques, qui ne sont pas tenues de communiquer des informations détaillées sur les opérations bancaires aux procureurs, tant qu'une autorisation d'un juge d'instruction n'a pas été présentée. Le risque que les clients des banques soient alertés a également été mentionné à l'EEG comme l'une des raisons pour lesquelles les procureurs sont peu enclins à solliciter des informations auprès des banques. Le besoin de respecter la confidentialité de l'enquête conduit à ce que la préférence soit donnée à une utilisation de sources d'informations combinées, pour la plupart des sources indirectes, la base nationale de

données fiscales étant considérée comme la plus précieuse. C'est pourquoi l'EEG est d'avis qu'un accès immédiat à la base de données fiscales étendu (de manière contrôlée) aux procureurs s'occupant de corruption et d'infractions liées à la corruption pourrait accélérer les investigations visant à retrouver la trace des fonds. L'EEG s'est félicitée d'apprendre que le gouvernement a l'intention de réformer les parquets spécialisés compétents pour traiter les affaires de corruption et de crime organisé, afin de renforcer leur capacité de fonctionnement. Cette réforme pourrait également être une bonne occasion de renforcer la capacité des unités de support de l'ACPO.

23. Il existe deux forces de police au niveau national : la police nationale et la garde civile qui disposent de services spéciaux pour les enquêtes sur la criminalité économique, le blanchiment de capitaux, la criminalité organisée et la corruption. La division traditionnelle entre deux organismes de police différents ayant des domaines de compétences très séparés, à la fois territoriaux et matériels, ne semble pas créer de problèmes particuliers. Ceci dit, l'EEG a estimé que les bases de données séparées et non coordonnées des deux forces de police pourraient gêner le déroulement des investigations, y compris des enquêtes financières visant à dépister des instruments et produits de la corruption et à faciliter leur saisie. Lors de sa visite d'évaluation, l'EEG a été informée qu'une initiative visant à fusionner les bases de données était envisagée par le Ministère de l'Intérieur. *L'EEG observe que la mise en place d'une base de données unique pour la police nationale et la garde civile devrait être hautement prioritaire.*⁴
24. L'adoption de la loi n°19/2003 – qui élargit les catégories de personnes morales soumises à l'obligation de signaler toute transaction inhabituelle ou suspecte – a eu un impact important pour révéler des liens éventuels entre le blanchiment de capitaux et la corruption. Par exemple, les notaires ont été inclus et, depuis l'entrée en vigueur de la loi, 24 affaires de blanchiment de capitaux liées à la corruption ont été signalées par des notaires, à la suite de leur obligation de signaler les cas suspectés de blanchiment de capitaux en rapport avec l'acquisition de biens ou la création des sociétés. L'EEG a été informée que 135 signalements ont été envoyés par le SEPBLAC à l'ACPO en 2003, contre seulement 39 en 2002, soit une hausse de 235%. Bien que le système de signalement soit bien réglementé, il semblerait qu'il n'y ait pas de retour sur les signalements effectués. A cet égard, l'EEG a été informée qu'en 2005 le Ministère des Finances devrait mettre en place un programme d'évaluation d'impact des résultats des signalements de transactions suspectes. Une telle évaluation d'impact devrait, selon l'EEG, grandement contribuer à faire la lumière sur les méthodes utilisées par les auteurs d'infractions pour blanchir des biens illicites et à réviser les lignes directrices destinées aux entités qui effectuent les signalements concernant l'identification des transactions ou des activités anormales. *L'EEG observe que la mise en place d'un programme d'évaluation d'impact concernant la suite donnée aux signalements de transactions suspectes devrait être poursuivie de manière urgente.*
25. L'EEG salue l'introduction dans la législation espagnole contre le blanchiment de capitaux de « l'approche tous délits » à travers la récente réforme du Code pénal. Cet amendement permet la poursuite pour blanchiment de capitaux des produits provenant de toutes les infractions de corruption contenues dans le Code pénal espagnol, y compris celles qui ne sont pas considérées comme des infractions graves, et qui ont été exclues par l'ancienne législation. Cependant, l'EEG

⁴ Après la visite, l'EEG a été informée que le décret royal 278/2005 du 11 mars modifie la structure du Ministère de l'Intérieur et crée, au sein de la Direction générale des infrastructures et du matériel de sécurité publics un sous-département des systèmes d'information et des communications en matière de sécurité, sachant que l'un des principaux objectifs du Ministère de l'Intérieur est la création et la gestion de bases de données policières communes. Depuis le 30 mars 2005, la police et la garde civile partagent six bases de données (cartes d'identité nationales, armes et explosifs, rapports sur les voyageurs, ADN, SAID (service automatique d'identification des empreintes digitales et reconnaissance vocale)).

remarque qu'en vertu de la législation espagnole, la corruption dans le secteur privé n'est pas considérée comme une infraction pénale, contrairement aux dispositions pertinentes de la convention pénale contre la corruption, et par voie de conséquence, la liste des infractions principales est limitée. Comme nous l'avons déjà mentionné dans la partie descriptive de ce rapport, l'Espagne n'a pas encore ratifié la Convention pénale sur la corruption. Selon les plus hautes autorités rencontrées par l'EEG, et en particulier le ministre de la Justice, les préparations pour la signature/ratification de la convention susmentionnée sont à un stade avancé.⁵ L'EEG note que la ratification de la Convention et les changements législatifs qui suivront permettront de veiller à ce que les liens entre toutes les infractions de corruption et de blanchiment de capitaux soient pris en considération ; ce qui pourrait aussi faciliter la coopération judiciaire internationale dans ce domaine.

III. THÈME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Structure générale

26. L'Espagne est un Etat décentralisé composé de Communautés autonomes⁶ qui disposent de leur gouvernement, de leur parlement et de leur administration respectifs⁷. L'administration publique est composée de l'administration publique générale, des administrations des Communautés autonomes, des institutions qui combinent l'administration locale et les organismes de droit public qui sont dépendants ou rattachés à l'Etat, aux Communautés autonomes ou aux entités locales.

Législation relative à l'organisation

27. En Espagne, les principes généraux régissant l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique sont contenus dans la Constitution : gouvernement et administration (articles 97-103), organisation territoriale de l'Etat (articles 137-158). En particulier, les principes de fonctionnement des administrations publiques sont définis à l'article 9.1 de la Constitution qui stipule que « (...) les autorités publiques sont chargées de promouvoir (...) les conditions afin que la liberté et l'égalité des individus (...) soient réelles et effectives (...) ». L'article 106 de la Constitution et la loi sur la juridiction contentieux-administrative indiquent que les tribunaux exercent l'autorité administrative judiciaire de l'administration publique. Il existe en outre plusieurs textes juridiques qui réglementent la mise en œuvre des principes constitutionnels et les travaux d'organisations spécifiques : la loi 30/1992 sur le régime juridique régissant les administrations publiques et les procédures administratives communes (ci-après « loi 30/92 ») ; la loi 30/1984 sur les mesures pour la réforme de la fonction publique (ci-après « loi 30/84 ») ; la loi sur la juridiction contentieux-administrative ; le décret-loi sur la procédure d'élaboration des réglementations ; la loi sur les incompatibilités des personnels de l'administration publique.

⁵ Voir note de bas de page numéro 1.

⁶ Andalousie, Catalogne, Pays basque, Canaries, Aragon, Communauté de Valence, îles Baléares, Castille et León, Castilla-La Mancha, Madrid, La Rioja, Région de Murcie, Galice, Navarre, Estrémadure, Cantabrique, Asturies et les deux villes autonomes de Ceuta et de Melilla.

⁷ Les articles 148 et 149 de la Constitution déterminent les compétences pouvant être prises en charge par les Communautés autonomes.

Politique anti-corruption

28. S'agissant des politiques anti-corruption dans l'administration publique, la loi organique sur la réforme du Code pénal traite de la prévention et de la lutte contre la corruption. En outre, il existe des mécanismes de contrôle institutionnels concernant la lutte contre la corruption, qui visent à garantir que les fonctions administratives sont exercées dans le respect des principes et objectifs de base. Ces organismes comprennent le Médiateur, la Cour des comptes, la Commission nationale des opérations de bourse, la Commission pour la prévention du blanchiment de capitaux et des infractions monétaires, le service du contrôleur général de l'administration de l'Etat (IGAE), l'inspection générale du Ministère des Affaires économiques et des Finances, le département d'audit interne du fisc et la Direction générale pour l'inspection, l'évaluation et la qualité des services. Tous ces organismes ont la possibilité de mener des enquêtes disciplinaires sur des actes de corruption par des agents publics.

Accès à l'information et consultation publique

29. L'article 105 b de la Constitution stipule que la législation déterminera l'accès général du public à tous les documents administratifs, à l'exception de ceux relevant de la sécurité et de la défense de l'Etat, des enquêtes pénales et du respect de la vie privée. Le droit d'accès aux documents administratifs est traité par l'article 37 de la loi 30/1992, qui autorise l'accès aux documents sous certaines conditions : a) il n'y a pas de procédure en cours concernant les documents demandés ; b) les documents ne contiennent pas de détails personnels ; c) l'accès aux documents ne va pas mettre en danger soit l'intérêt public, soit l'intérêt des tiers dont la protection est d'une grande importance ; d) ils ne contiennent pas d'informations sur la défense nationale et la sécurité de l'Etat, les enquêtes pénales, des informations protégées par le secret industriel ou commercial – et ne sont soumis à aucune législation spécifique (données médicales, registres de l'Etat civil, fichiers électoraux, etc.). Le Ministère de l'Administration publique permet également au public d'accéder à un vaste éventail d'informations à travers son site Internet.⁸
30. La pratique de la consultation publique est régie principalement par l'article 105 a de la Constitution, qui stipule que « la loi doit réglementer l'audition des citoyens directement, ou par le biais d'organisations et d'associations reconnues par la loi, pendant la phase de préparation des dispositions administratives qui les affectent ... ». Les auditions publiques relèvent de deux catégories :
- Celles qui sont de nature générale (régies par l'article 24 du décret-loi sur la procédure pour élaborer des réglementations) : quand la décision affecte les droits de la communauté, une audition avec les parties intéressées ou avec leurs associations peut être organisée dans un délai précis, sauf s'il existe des raisons sérieuses, dans l'intérêt du public, de ne pas le faire ;
 - Celles qui concernent exclusivement une ou plusieurs parties (personnes physiques) (effectuées conformément aux articles 84-86 de la loi 30/1992) : avant de prendre une décision, l'administration concernée notifie les parties intéressées de manière à ce qu'elles puissent prendre part à la procédure. Dès lors qu'une décision administrative a été prise, elle peut faire l'objet d'un recours par des voies administratives et judiciaires, conformément au système de recours décrit ci-après.

⁸ www.map.es

Procédures administratives

31. Si le public (ou des personnes physiques) se sont vu illégalement refuser l'accès à des documents, ou veulent plus généralement contester une décision administrative, ils peuvent engager une procédure de recours administratif et, s'ils ne sont pas satisfaits de la décision prise par l'organe administratif, peuvent engager une procédure judiciaire. Le niveau administratif inférieur, défini par la loi 30/1992, comprend trois types de recours différents contre toute décision administrative entraînant une violation de la loi : à un organe plus élevé dans la hiérarchie de l'administration en question ; un recours de rétablissement qui permet un recours direct contre l'instance administrative en question ; un recours extraordinaire pour des motifs d'erreur de fait contre l'institution qui a pris la décision. Le niveau juridictionnel supérieur du système de recours est prévu par la loi relative à la juridiction contentieux-administrative, et il est utilisé pour les recours contre des décisions administratives qui constituent une violation du droit administratif (ou même en cas d'inactivité de l'administration) ; on ne peut y recourir que lorsque tous les recours administratifs ont été épuisés.

Le Médiateur

32. L'article 54 de la Constitution prévoit d'une manière explicite la mise en place d'un Médiateur, introduit par la suite par la loi organique 3/1981. Le Médiateur contrôle les activités de toutes les personnes/instances exerçant des fonctions au sein de l'administration publique, notamment les ministres, les fonctionnaires, et les autorités administratives (au niveau central, au niveau des Communautés autonomes et au niveau local). Le but des enquêtes du Médiateur, qu'il mène de sa propre initiative ou suite à une requête qui lui a été adressée, est d'établir si les actes et les décisions des personnes dans l'exercice de leurs fonctions dans l'administration publique sont conformes aux principes directeurs de l'administration. Les organes de l'administration publique sont tenus de coopérer aux enquêtes du Médiateur. Le Médiateur a accès à tous les documents requis à l'exception des documents classés, auquel cas « le manquement à fournir lesdits documents doit être approuvé par le Conseil des Ministres » (article 22.1). Le Médiateur signalera au Parquet général de l'Etat toute affaire suspectée d'infractions pénales dont il viendrait à être informé. Des organes semblables existent également dans la plupart des communautés autonomes espagnoles.

Emploi dans la fonction publique

33. Les articles 23.2 et 103.3 de la Constitution espagnole établissent les principaux principes d'accès à la fonction publique selon l'égalité, le mérite et les compétences. Le chapitre IV de la loi 30/1984 sur les mesures pour réformer le service public précise les principes de sélection des fonctionnaires, les concours pour pourvoir aux postes vacants et les procédures de promotion. L'article 3 de cette loi dispose que « l'admission aux institutions et grades de la fonction publique sera organisée par le biais d'examens publics et sera régie par les règles de l'examen en question ». En outre, s'agissant des systèmes de sélection à utiliser, l'article 4 précise que « l'admission de personnel de la fonction publique se fera par un système d'examens ouverts, d'examens à admission restreinte ou de comités de sélection, qui garantiront dans tous les cas les principes d'égalité, de mérite et de compétences ». Les examens ouverts seront la procédure d'admission standard, sauf si, au vu de la nature du poste à pourvoir, des examens d'admission restreinte et dans des circonstances exceptionnelles, des procédures de comité de sélection sont organisés. Les examens standard consistent à faire passer une ou plusieurs épreuves afin de déterminer les aptitudes et compétences des candidats ; l'admission restreinte repose sur la vérification et le classement des mérites des candidats et l'établissement d'une liste des meilleurs

candidats. Il n'existe pas de système de rotation pour les fonctionnaires qui sont dans une position particulièrement vulnérable à la corruption.

Formation

34. Une formation est dispensée à la fois au moment de l'admission et tout au long de la carrière administrative des fonctionnaires. Les différents programmes de formation ne traitent pas seulement du thème de la corruption et de l'éthique publique, mais tiennent également compte de la substance des carrières des fonctionnaires, la priorité étant donnée à ceux dont la position est particulièrement vulnérable à des actes de corruption. Le Centre de formation de la haute fonction publique, considéré comme l'une des meilleures institutions destinées aux fonctionnaires de l'administration publique espagnole, organise un programme de formation de huit mois proposé par l'Institut national de l'administration publique, au cours duquel des cours sur « l'éthique publique » traitent notamment des situations possibles de corruption auxquelles un haut fonctionnaire est susceptible d'être confronté au cours de sa carrière professionnelle. L'Institut national de l'administration publique dispense également des programmes de formation tout au long de l'année à des fonctionnaires de tous les niveaux qui traitent habituellement des questions d'éthique publique. Le programme de formation de 2003 comprenait un cours sur « l'éthique dans la fonction publique » destiné aux fonctionnaires qui exercent leurs fonctions au niveau intermédiaire. En outre, un programme destiné aux directeurs qui exercent des fonctions de haute responsabilité à la tête de secteurs/services de l'administration publique propose comme thème l'éthique des administrations publiques. Ce programme dure un total de 50 heures et crée un forum pour discuter des expériences et faire des suggestions pour renforcer les organisations publiques et le recours à la gestion dans le secteur public.

Conflits d'intérêts et incompatibilités

35. Les règles relatives aux incompatibilités générales pour les fonctionnaires sont contenues dans la loi 53/1984 sur les incompatibilités du personnel des administrations publiques. La loi découle de la notion fondamentale selon laquelle les employés des administrations publiques sont affectés à un poste spécifique, avec les exemptions requises par la fonction publique elle-même ; elle établit le principe selon lequel les activités privées ne doivent pas entraver ou causer un préjudice au strict accomplissement des devoirs, ou semer des doutes quant à l'objectivité ou à l'autonomie de l'employé. Le chapitre IV contient des dispositions concernant les fonctionnaires et les activités privées.⁹ L'article 19 mentionne des exceptions concernant les activités soumises à la règle des

⁹ Article 11.1: « Conformément aux termes de l'article 13 de la présente loi, le personnel qui relève du champ d'application de cette loi ne peut exercer d'activités privées, que ce soit individuellement ou par un intermédiaire, y compris de nature libérale, que ce soit pour son propre compte ou sous la direction ou au service de personnes morales ou physiques directement reliées aux activités qui sont développées dans le service, l'organisme ou l'institution où ledit personnel a été affecté. Cette interdiction ne s'applique pas aux activités privées que la partie directement concernée pourrait exercer à l'égard d'un droit légalement reconnu. »

Article 12.1 : Dans tous les cas, les personnels relevant du champ d'application de cette loi ne pourront pas exercer les activités suivantes : a. activités privées, notamment libérales, que ce soit pour leur compte ou sous la direction ou au service de personnes morales ou physiques, dans des domaines dans lesquelles ils participent actuellement ou ont participé au cours des deux dernières années ou auxquelles ils doivent participer en vertu de leur rôle public.

Cette incompatibilité s'applique en particulier aux activités libérales proposées aux personnes à qui une fonction publique dans le cadre de l'exercice de ses devoirs doit être attribuée.

b. être membre du conseil d'administration d'entreprises ou du conseil de direction de sociétés privées dont l'activité est directement reliée au service, à l'organisme ou à l'institution dans lequel le personnel exerce ses fonctions.

c. détenir un poste de toute nature que ce soit, directement ou par la biais d'un intermédiaire, dans des sociétés, filiales, entreprises de travaux, fournisseurs de services et fournisseurs, monopoles de prêt et monopoles administratifs, ou dans des sociétés ayant une participation ou une garantie du secteur public, quel que soit le statut juridique de ces sociétés.

incompatibilités (administration du patrimoine personnel ou familial ; production et publication de matériel littéraire, artistique et scientifique).

36. S'agissant des membres du gouvernement, des secrétaires d'Etat et des hauts fonctionnaires de l'administration publique générale, la loi 12/1995 sur les incompatibilités des membres du gouvernement et des hauts fonctionnaires de l'administration publique générale confirme, comme principe général, l'absolue incompatibilité entre les activités publiques et privées, que ces dernières soient financièrement rémunérées ou non, mais permet que certaines activités qui sont « logiquement exclues », soient pratiquées, parce qu'elles n'influencent pas l'engagement et l'autonomie du fonctionnaire. En conséquence, la loi prévoit l'établissement de deux registres pour surveiller les activités des fonctionnaires : le registre des activités concerne les activités que les hauts fonctionnaires ont déclaré avoir pratiquées ou qu'ils exerceront quand ils auront cessé leurs fonctions ; le registre des biens et des droits oblige les fonctionnaires à déclarer les biens et droits patrimoniaux qu'ils possèdent ainsi que les biens financiers négociables, les actions dans des entreprises, etc. Lorsque de hauts fonctionnaires quittent leurs fonctions, ils sont interdits d'exercer des fonctions privées liées à des affaires pour lesquelles ils auraient pris des décisions dans le cadre de leurs fonctions, et ils ne peuvent pas participer à des activités d'assistance technique ou de service ou à des activités similaires avec l'administration publique dans les deux ans suivant leur départ de la fonction publique. En outre, les personnes qui ont quitté leurs fonctions, mais qui touchent une forme de rémunération pour leur départ, sont dans l'interdiction de prendre part à toute entreprise commerciale privée associée à l'expertise du poste qu'elles ont occupé. En cas de violation de ces règles au sujet des incompatibilités, des sanctions disciplinaires peuvent être appliquées.¹⁰

Cadeaux

37. L'article 426 CP dispose que toute autorité ou fonctionnaire public est dans l'interdiction d'accepter des cadeaux ou des donations en association avec le poste qu'ils occupent. La violation de cette disposition sera sanctionnée par une amende allant de trois à six mois.¹¹

Obligations de signaler les infractions pénales

38. L'article 408 CP dispose que « l'autorité ou le fonctionnaire qui, contrairement aux obligations correspondant à sa position, omet intentionnellement de favoriser la poursuite des infractions dont il/elle vient d'avoir connaissance, ou des personnes responsables de ces infractions, sera puni par la destitution de ses fonctions pendant une période de 6 mois à 2 ans. » En outre, l'article 7 section (d) du décret royal 33/1986 stipule que le fait de tolérer, pour une personne en position d'autorité, des délits considérés comme graves ou très graves commis par des subordonnés, est une infraction grave.¹² Des fonctionnaires ayant signalé une infraction ne peuvent être sanctionnés ou destitués.

d. Une participation de plus de 10% du capital des entreprises ou sociétés mentionnées dans le paragraphe ci-dessus.

¹⁰ Après la visite, les autorités espagnoles ont indiqué d'un projet de loi relatif aux conflits d'intérêts pour les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires de l'administration publique générale était en cours d'examen par le Parlement.

¹¹ Le montant minimum et maximum d'un jour d'amende est fixé par le CP. L'amende infligée est déterminée au cas par cas par le juge qui se base sur des critères différents.

¹² La classification des délits figure aux articles 6-8 du décret royal 33/1986.

Code de conduite

39. Dans le système espagnol, tous les agissements des agents publics et des employés, y compris des hauts fonctionnaires, sont régis par différentes règles qui ont le statut de loi. L'expression « code de conduite » est encore un nouveau concept dans le système espagnol. Dans certaines institutions, comme la Commission nationale des opérations de bourse, l'Institut officiel du crédit ou la Banque d'Espagne, ces codes ont été préparés comme un développement consécutif, mais sur la base des règles juridiques existantes. Au moment de la visite, il n'y avait pas de code de déontologie applicable aux agents publics / employés¹³, et des études étaient en cours en vue de préparer un statut des agents publics. Les autorités espagnoles ont indiqué que ce statut serait conforme à l'article 103.3 de la Constitution¹⁴ et qu'il s'occuperait des besoins organisationnels et du personnel en vue d'établir le cadre juridique nécessaire. Dans ces études, l'accent sera mis sur l'intérêt de rédiger un code de déontologie de manière à ce que l'éthique du service public inspire la conduite et préserve les employés de la fonction publique des conflits d'intérêts de toute nature que ce soit. L'objectif déclaré est d'éradiquer les comportements abusifs, frauduleux ou similaires. Dans ce contexte, la future Agence publique pour l'évaluation de la qualité des services et de la politique publique, dont les tâches étaient en discussion au moment de la visite, sera le nouvel organisme chargé d'évaluer la manière dont les activités de service public sont fournies au public. Il va donc proposer des critères pour évaluer la conduite des agents publics dans le cadre de la fourniture de ces services.
40. Les autorités espagnoles indiquent que le fait qu'un code de déontologie ne soit pas incorporé en tant que tel dans un texte juridique ne signifie pas que l'éthique constitue un concept inconnu des fonctionnaires. Le concept d'un code de conduite devient de plus en plus répandu dans les secteurs privé et public et des cours d'éthique sont régulièrement dispensés dans le cadre de la formation initiale et continue destinée aux agents publics. En outre, la notion d'un code de conduite est indirectement appliquée par la création et la mise en œuvre de lois relatives aux devoirs et obligations des agents publics, et des sanctions pénales, mesures disciplinaires, incompatibilités et interdictions qui sont exclusivement applicables aux agents publics. Ces mesures ont pour objet de garantir la conduite éthique des fonctionnaires, qui devrait être rendue effective par la mise en œuvre de sanctions de nature administrative et pénale. On peut trouver les mesures utilisées pour surveiller et garantir le code de conduite des fonctionnaires dans le Code pénal, la loi 30/84, le décret royal 33/1986 et la loi 12/1995.

Sanctions et mesures disciplinaires

41. Le décret royal 33/1986 distingue les délits passibles de sanctions entre fautes très graves, graves, et mineures (*falta*), tous types de discrimination, et le non-respect des dispositions en matière d'incompatibilités ; le décret précise également les sanctions qui peuvent être infligées : destitution, cessation des fonctions, changement de poste et transfert de résidence et mesures probatoires. Il prévoit également la création d'un registre central du personnel qui recueille des informations sur les sanctions disciplinaires infligées au personnel administratif et les décisions qui ont été prises au sujet des sanctions appliquées à des agents publics. En outre, certaines dispositions spécifiques sont prévues concernant les forces de sécurité publique (police nationale et garde civile).

¹³ S'agissant des membres du gouvernement et des hauts postes dans l'administration publique générale, voir la note de bas de page n° 13.

¹⁴ « La loi réglementera le statut des fonctionnaires, l'admission dans la fonction publique conformément aux principes de mérite et de compétences, les caractéristiques spéciales de l'exercice de leur droit à se syndiquer, le système des invalidités et les garanties concernant l'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions ».

b. Analyse

42. Au cours de la visite, l'EEG a rencontré des agents publics représentant uniquement l'administration publique générale. Aucun agent public des Communautés autonomes ou des entités locales n'était présent lors des rencontres qui ont eu lieu. La connaissance par l'EEG des activités anti-corruption et du cadre réglementaire applicable à l'administration publique au niveau sous national n'a été obtenue que par le biais des réponses au questionnaire, des textes juridiques et autres documents communiqués à l'EEG avant et au cours de la visite.
43. Dans le cadre de l'examen de l'organisation, du fonctionnement et du processus décisionnel de l'administration publique, l'EEG a rencontré le Médiateur et la Cour des comptes en tant que représentants des services chargés de la supervision et de la surveillance de l'administration publique. La décentralisation transfère plus de fonds publics aux Communautés autonomes que ce n'était le cas auparavant. Il a été dit à l'EEG que la supervision et la surveillance des ressources à ce niveau n'avaient pas toujours suivi ces changements. *L'EEG observe que les Autorités espagnoles concernées devraient encourager les Communautés autonomes et les entités publiques locales à inclure la supervision et la surveillance dans leurs organigrammes dans la mesure où ces services ne sont pas pris en charge par l'administration publique générale. Elles devraient également créer des occasions en vue de partager les bonnes pratiques avec et auprès des régions autonomes et des entités publiques locales, le cas échéant.*¹⁵
44. S'agissant du processus décisionnel, comme il a été dit dans la partie descriptive du présent rapport, l'Espagne dispose de procédures administratives applicables à tous les niveaux de l'administration publique. Les procédures prévoient l'examen judiciaire des décisions administratives et l'EEG a été informée que la notification du droit de recours et des procédures applicables à ce recours est faite de manière standard aux personnes qui sont parties aux procédures.
45. Pour ce qui est de la transparence des activités publiques, la loi 30/1992 relative au régime juridique applicable aux administrations publiques et aux procédures administratives communes prévoit l'accès à l'information (articles 35 et 37) et oblige les agents publics à établir et à tenir à jour des registres officiels de manière à garantir l'accès à ces informations (article 38). Les dispositions contenues à l'article 37 ne semblent toutefois pas prévoir le droit d'accès à des informations autres que celles contenues dans les dossiers relatifs aux « procédures qui ont été closes » et seulement aux personnes qui sont « titulaires de ce droit » ou à des tiers qui ont un « intérêt direct et légitime » à obtenir ces informations. L'EEG est d'avis que cette loi ne semble pas être un moyen permettant au grand public d'obtenir des informations qui ne relèvent pas de procédures administratives spécifiques ou simplement d'informations administratives générales.

¹⁵ Après la visite, l'EEG a été informée que le récent premier projet de Livre blanc sur la réforme du gouvernement local était en préparation par le Ministère de l'Administration publique espagnole. Ce document est disponible sur la page web du Ministère (www.map.es), afin de recueillir autant d'opinions que possible auprès des secteurs public et privé. L'un des objectifs du Livre blanc est de fournir une assistance pour déterminer les compétences du gouvernement local, en particulier pour en évaluer les coûts et en déterminer davantage l'organisation et l'efficacité. La distribution des compétences entre les différents niveaux de l'Administration se base sur la coopération et la coordination. A titre d'exemple, de nouveaux instruments de coordination au sein des administrations sont mis en place, comme la Conférence sectorielle pour les questions locales (à laquelle participent l'administration générale, les administrations régionales et locales), la Commission des directeurs généraux dans les gouvernements locaux (qui prend part aux travaux de la Conférence sectorielle) et la Conférence des villes (qui associe la présence des villes les plus importantes, des régions et de l'administration publique générale pour travailler sur des problèmes spécifiquement urbains ou métropolitains).

Les fonctionnaires rencontrés par l'EEG n'avaient pas connaissance d'études sur l'efficacité de la loi. Selon l'un des fonctionnaires rencontrés par l'EEG, le gouvernement a commencé à interpréter la loi plus largement et à communiquer plus d'informations, alors qu'un autre estime que les dispositions relatives à l'accès aux informations étaient interprétées d'une manière plus restrictive. Concernant les informations publiques plus génériques du gouvernement, l'EEG a noté que tous les niveaux du gouvernement utilisaient des sites web pour rendre ces informations disponibles.

46. En dépit du fait que l'EEG avait demandé aux autorités espagnoles de rencontrer la presse et des ONG – susceptibles d'adresser des demandes d'information au gouvernement – un seul représentant d'une ONG a été rencontré et aucun représentant de la presse n'a été invité pour rencontrer l'EEG. En outre, les données des tribunaux fournies à l'EEG sur les recours administratifs ne font pas de distinction entre les refus de demandes d'informations et les autres types de recours administratif ; si bien que l'EEG n'a pas été en mesure de se faire une idée claire sur la manière de mettre en œuvre les pratiques du gouvernement, à partir de la fréquence ou du résultat de ces recours. L'EEG est d'avis que la transparence de l'administration publique est un élément critique dans la lutte contre la corruption, et l'EEG a remarqué que si l'Espagne prévoit des dispositions juridiques concernant la divulgation d'informations administratives du gouvernement, ces dispositions pourraient facilement être interprétées d'une manière plus restrictive par rapport à l'aide concrète qu'elles devraient fournir dans la lutte contre la corruption. **L'EEG recommande de réaliser une étude sur les dispositions relatives au droit d'accès du public aux informations publiques ainsi que sur les pratiques de mise en œuvre développées, afin d'établir si les dispositions susmentionnées et leur mise en œuvre limitent l'accès du public aux informations d'une manière inappropriée, pour aider le Gouvernement dans sa politique de lutte contre la corruption.**
47. En Espagne, il existe une pluralité de relations contractuelles dans la fonction publique. Il existe deux catégories générales de fonctionnaires : les agents publics et les employés sous contrat. La décentralisation a également modifié la répartition de ces postes au sein des différents niveaux de l'administration publique. Selon les statistiques officielles sur la fonction publique, l'administration publique, auparavant l'employeur principal, (qui inclut les forces de sécurité de l'armée et de l'Etat, l'administration générale, l'administration de la justice et les institutions publiques) représente 23% des postes (540.868 personnes), tandis que les Communautés autonomes représentent 49% (1.162.057 personnes), les gouvernements locaux 24% (563.392 personnes) et les universités 4% (92.547 personnes). En dépit de la diversité des relations contractuelles, les informations fournies par les autorités espagnoles à l'EEG indiquent qu'il existe des principes et des lignes directrices de conduite qui s'appliquent à tous les fonctionnaires : (1) égalité d'accès à l'emploi ; (2) emploi fondé sur le mérite et les compétences ; et (3) impartialité dans l'exécution de leurs fonctions.
48. Afin de se conformer aux exigences constitutionnelles, l'Espagne envisage de réformer la fonction publique depuis plusieurs années. Plus récemment, le décret APU/3018/2004 a été adopté en septembre 2004. Ce décret porte sur la création d'une Commission pour l'étude et la préparation du statut de base de la fonction publique (ci-après Commission). Ce décret a également établi que la législation devrait être préparée en se fondant sur les principes d'ouverture, de transparence, de participation, de responsabilité, d'efficacité et de cohérence. Il était prévu que la Commission rende son rapport dans les six mois suivant la parution du décret.

De ce fait, au moment de la visite, certains sujets de l'évaluation en cours étaient toujours à l'examen par cette Commission.¹⁶

49. Au moment de la visite, l'Espagne ne disposait pas de texte général applicable pouvant être considéré comme un code de conduite pour ses agents publics et employés dans l'administration publique générale, et, à la connaissance de l'EEG, il n'existe pas de code de ce type au niveau des Communautés autonomes ou des gouvernements locaux. Le problème du code de conduite a fait l'objet d'une des recommandations adressées à l'Espagne dans le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle. Dans son rapport de conformité, le GRECO est parvenu à la conclusion que cette recommandation avait été traitée de manière satisfaisante.
50. L'EEG est d'avis que des codes de conduite complétés par un système disciplinaire équitable sont indispensables pour atteindre deux objectifs. Non seulement ils fournissent aux fonctionnaires et aux employés des orientations quant à leurs responsabilités et leurs droits, mais des codes largement diffusés informent également le public de ce qu'on peut attendre des fonctionnaires et des employés de la fonction publique, de sorte que la confiance du public envers les fonctionnaires ne soit pas affaiblie. Un aspect pratique des codes disposant de mécanismes disciplinaires consiste en ce qu'ils peuvent aussi fixer des normes de service public allant au-delà du simple fait de ne pas violer la loi pénale. Au cours de la visite, l'EEG a appris de différentes sources qu'il serait utile aux fonctionnaires d'avoir plus d'orientations au sujet des cadeaux aussi, dans la mesure où le système actuel espagnol repose avant tout sur le Code pénal pour traiter de cette question.
51. Concernant l'efficacité du système espagnol actuel qui repose sur de nombreux textes législatifs traitant des obligations et des droits des agents publics et employés, l'EEG estime (1) qu'il n'existe pas de compilation générale écrite des normes pénales et disciplinaires pour les fonctionnaires et les employés ou pour le public et (2) que les informations sur les sanctions disciplinaires n'étaient pas compilées de manière centralisée de manière à pouvoir être utilisées pour déterminer s'il existe des typologies de comportement inappropriés ou si, au sein des organes gouvernementaux, des sanctions disciplinaires appropriées ont fait suite à des poursuites pénales. Au lieu de cela, quand l'EEG a demandé ces informations, des représentants du Ministère de l'administration publique lui ont fait savoir que le service d'enquête de chaque Ministère était responsable de compiler ces informations individuellement. Aucune autorité n'examine les résultats combinés. En conclusion, il est apparu à l'EEG que l'Espagne ne compilait pas les informations de base nécessaires pour évaluer l'efficacité des sanctions pénales et disciplinaires existantes pour ce qui est des conduites inappropriées des agents publics. Par conséquent, **l'EEG recommande qu'une évaluation globale de l'efficacité du système actuel de sanctions pénales/disciplinaires qui remplace un code de conduite pour les agents publics/employés soit effectuée et que cette étude soit rendue publique. Elle recommande par ailleurs que l'Espagne prépare un recueil contenant les dispositions pénales/disciplinaires existantes et le mette à la disposition des agents publics et des employés, et qu'elle publie la compilation pour l'information du public.**
52. S'agissant du système pour déterminer les conflits d'intérêts et l'impartialité, l'EEG a remarqué que les lois sur les incompatibilités (loi 53/1984 et loi 12/1995) se concentrent sur les activités et

¹⁶ En mars 2005 (décret APU/516/2005), suite à la visite de l'EEG, le gouvernement a adopté le « code de bonne gouvernance des membres du gouvernement et des hauts postes de l'Administration publique générale » qui contient un certain nombre de principes de référence (*valores de referencia*) « devant régir la performance des membres du gouvernement et des hauts postes du gouvernement pour répondre aux demandes et exigences des citoyens ». Ce code couvre des sujets comme les activités politiques, l'information du public, les cadeaux et l'usage du titre.

les emplois extérieurs. L'EEG est d'avis que si l'interdiction d'activités extérieures est utile pour éviter les conflits d'intérêts, elle ne traite pas pleinement la question. Au cours de la visite, l'EEG a estimé que des normes écrites ou des lignes directrices claires destinées aux agents publics sur les actions qu'ils doivent entreprendre (se retirer de toute participation en tant que fonctionnaire - récusation) quand un intérêt ou une activité n'a pas été interdit (comme des intérêts ou des activités familiales) mais qu'il est en conflit avec leurs fonctions, étaient soit inconnues, soit mal comprises par les fonctionnaires concernés. L'EEG reconnaît que certaines institutions ont des lignes directrices internes sur la question de la récusation, mais ce n'est pas le cas pour l'ensemble de la fonction publique en Espagne. Par conséquent, **l'EEG recommande que l'Espagne considère de rédiger des lignes directrices pour les agents publics/employés pour les cas où les intérêts ou les activités du fonctionnaire ne sont pas interdits mais pourraient encore créer un conflit d'intérêts avec leurs fonctions et responsabilités.**

53. L'Espagne dispose de deux registres de déclarations pour les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires de l'administration publique générale : l'un pour déclarer les activités extérieures et l'autre pour déclarer les biens. Le registre des activités est public et contient les déclarations des hauts fonctionnaires concernant l'ensemble de leurs activités, leur participation dans des entreprises, etc. Il contient également les communications des hauts fonctionnaires concernant les activités futures qu'ils pourraient développer s'ils étaient démis d'une fonction publique. En recherchant des informations sur la manière dont ces rapports sont examinés et utilisés, l'EEG a remarqué qu'ils ne sont pas utilisés d'une manière proactive pour conseiller les fonctionnaires sur la manière d'éviter les conflits d'intérêts potentiels avec leurs intérêts ou incompatibilités spécifiques. Des représentants du Ministère des Finances et du Trésor, qui disposent d'informations sur la propriété des sociétés et des entreprises, ont indiqué à l'EEG qu'ils n'étaient pas consultés par les personnels qui examinent les registres quand ces derniers déterminent si 10% d'une société ou d'une entreprise particulière est détenue par un fonctionnaire (seuil prévu par la loi 53/1984 sur les incompatibilités du personnel des administrations publiques). *L'EEG observe que ce système de registre devrait être revu de manière à ce que les rapports puissent être utilisés pour fournir un conseil individuel sur la prévention des conflits d'intérêts et des incompatibilités.*

IV. THÈME III – PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition des personnes morales

54. En Espagne, il existe trois principaux types de personnes morales : les associations, créées par un groupe de personnes partageant un intérêt et un désir communs d'atteindre le même objectif ; les sociétés civiles et commerciales, qui sont établies et reconnues uniquement par la loi ou d'autres règlements publics ; les fondations, créées pour verser des sommes d'argent à des œuvres charitables, à la recherche et à d'autres domaines d'intérêt général. Les principales personnes morales sont les sociétés commerciales (*sociedades mercantiles*), qui comprennent les partenariats, les partenariats à responsabilité limitée, les sociétés à responsabilité limitée et les petites sociétés à responsabilité limitée.

Constitution et enregistrement

55. Les conditions en matière de constitution peuvent varier en fonction de la nature de la personne juridique. Les personnes morales les plus importantes en Espagne sont les sociétés à responsabilité limitée dont l'enregistrement est réglementé par le texte révisé de la loi relative aux sociétés limitées. Les articles 2 à 8 de cette loi contiennent les règles sur les noms des sociétés, la nature commerciale des sociétés, le capital minimal, la nationalité, le siège social, la constitution et l'inscription, l'information sur les partenaires et les personnes ayant des fonctions de direction. L'article 119 du Code du commerce indique : « Avant de commencer leur activité, toutes les entreprises commerciales doivent enregistrer leur constitution, leurs statuts, accords et conditions dans un acte officiel qui doit être présenté pour inscription au registre des sociétés ». En outre, la loi sur les sociétés à responsabilité limitée stipule que « la société sera constituée par la biais d'un acte public qui sera enregistré dans le registre commercial (ci-après le registre). A compter de l'inscription, la société devient une personne morale ». Le registre commercial est un organe de l'Etat, lequel est composé de deux organisations différentes : les registres commerciaux territoriaux (situés dans la capitale de chaque province et devant enregistrer toutes les informations sur les activités entreprises sur leur territoire ainsi que les documents comptables et de révision des comptes liés à la société), et le registre commercial central (situé à Madrid, dont la principale tâche est de centraliser les informations reçues par les registres territoriaux et de les publier dans le registre lui-même et au journal officiel du registre commercial).

Interdictions professionnelles

56. Les articles 56 (*de las penas accesorias*) et 107 (limitation des droits) du Code pénal prévoient qu'une personne jugée coupable d'un délit, notamment d'un délit de corruption, peut se voir interdire d'occuper certains postes ou d'exercer certaines fonctions, notamment des fonctions de dirigeant dans une personne morale (le système interdit la participation dans une activité commerciale – détenir une société, posséder des parts dans une société ou la diriger -, et d'occuper un poste public). Cette disqualification sert de peine supplémentaire et peut être infligée pour une durée allant de 1 à 5 ans.

Législation relative à la responsabilité des personnes morales

57. Le cadre juridique actuel ne prévoit pas de responsabilité pénale pour les personnes morales. La responsabilité pénale ne peut être attribuée qu'à une personne qui, agissant en tant « qu'administrateur ou au nom ou en représentation » d'une personne morale, commet des infractions pénales. Il existe un degré de responsabilité civile pour les personnes morales en ce sens que l'article 120 CP prévoit que les personnes morales peuvent être responsables de la réparation du dommage en vertu du droit civil « pour des délits ou des infractions ayant été commises par leurs employés, représentants ou gérants dans le cadre de l'exercice de leurs obligations ou fonctions ».

Sanctions

58. Comme mentionné dans le paragraphe précédent, seule la responsabilité civile des personnes morales pour les infractions commises par une personne physique existe. En outre, l'article 129 CP (*de las consecuencias accesorias*) prévoit un certain nombre de mesures accessoires établies pour les personnes morales (comme la fermeture ou dissolution d'une société, la suspension de ses activités) que « le juge ou le tribunal (...) peut imposer (...) pour prévenir la continuation de l'activité illégale et de ses effets ». Ces mesures peuvent être utilisées uniquement par rapport à certaines infractions. Pour ce qui concerne les infractions de corruption,

l'article 129 CP couvre uniquement les cas de la corruption des agents publics étrangers. Aucun système d'enregistrement des personnes morales auxquelles ces mesures accessoires peuvent être appliquées n'a été créé.

Déductibilité

59. Le principe général mentionné par les autorités espagnoles est que les dépenses liées à la perpétration de délits ne peuvent faire l'objet d'une déduction fiscale. L'article 14 (dépenses non déductibles) du texte révisé de la loi relative à la fiscalité des entreprises indique que « les dons et générosités ne seront pas considérés comme des dépenses déductibles des impôts ». Cependant, le même article ajoute que « cela ne s'applique pas aux dépenses encourues dans le cadre de relations publiques avec des clients ou fournisseurs, ou aux sommes versées au personnel de la société conformément aux traditions d'usage, ou pour promouvoir, directement ou indirectement, la vente des produits ou services de la société, ou celles qui correspondent aux revenus de la société ».
60. La déductibilité des dépenses, même si elles sont dûment comptabilisées – à l'aide de justificatifs appropriés, ne peut être autorisée si ces dépenses sont liées à une transaction illégale découlant d'un contrat sans juste cause, y compris quand la personne concernée pourrait hypothétiquement éviter la responsabilité pénale en raison de la présence d'un motif d'irresponsabilité (état de nécessité, peur insurmontable, etc.). Au cours de la visite d'évaluation, les autorités espagnoles, et en particulier les autorités fiscales, ont souligné que même s'il n'existe pas de dispositions spécifiques indiquant que les pots-de-vin ne peuvent être déduits, la jurisprudence et la pratique de travail des inspecteurs des impôts ont montré de façon répétée que les pots-de-vin ne sont pas déductibles : en cas de dépenses pouvant provenir d'activités financières et/ou de dépenses douteuses, les inspecteurs des impôts ont pour consigne d'être pleinement attentifs à la nécessité d'examiner en profondeur cette situation particulière.

Autorités fiscales

61. En vertu de l'article 7.4 du décret royal 939/1986, qui approuve le Règlement général du fisc, « les inspecteurs des impôts doivent signaler les événements dont ils ont connaissance dans le cadre de leurs inspections et pouvant constituer des délits publics ou des infractions administratives, qui violent directement ou indirectement les droits financiers du fisc, aux autorités judiciaires, au Parquet général de l'Etat (PGE) ou aux institutions concernées et compétentes. De même, les inspecteurs des impôts doivent fournir les informations requises par l'autorité judiciaire compétente dans le cadre des poursuites des délits susmentionnés ». En outre, l'article 95.3 de la loi générale relative à l'impôt prévoit que lorsque des informations en possession de l'administration fiscale indiquent l'existence possible d'un délit, l'administration fiscale soumettra au PGE un rapport détaillé sur les faits. Les autorités fiscales travaillent étroitement avec les organes répressifs - et particulièrement avec le PGE au sein duquel une unité de support spécialisée de l'administration fiscale a été mise en place – et les soutiennent dans les cas complexes, c.à.d. ceux liés aux crimes économiques, y compris la corruption.

Infractions comptables

62. Il existe une obligation générale pour toutes les entreprises de tenir des registres et des documents comptables complets, et de conserver les programmes informatiques, dossiers et archives pendant six ans. S'agissant des dispositions en cas de violation de la tenue et de la conservation de la comptabilité et des autres registres de la société, le Code du commerce ne

prévoit pas de sanctions directes ; toutefois, si une société fait faillite, l'absence de registres appropriés sera sanctionnée en déclarant la société frauduleuse. En revanche, le Code pénal prévoit un « délit de comptabilité » spécifique (article 310)¹⁷. Les autorités espagnoles ont également mentionné les articles 200 et 201 de la loi relative à l'impôt des sociétés et l'article 184 de la loi générale relative à l'impôt qui prévoit des sanctions spécifiques pour les infractions comptables.

Commissaires aux comptes et comptables

63. Les commissaires aux comptes, les comptables, les conseillers fiscaux ainsi que les notaires et les avocats sont inclus dans la liste des personnes (organisations) qui sont soumises à un certain nombre d'obligations spécifiques (signaler les transactions suspectes au SEPBLAC, en vue de recueillir d'autres éléments relatifs à une situation suspecte, etc.) quand ils se retrouvent confrontés à toute activité pouvant être liée au blanchiment de capitaux. Les sanctions monétaires prévues en cas de manquement à l'obligation de signalement sont les mêmes que celles prévues pour toutes les institutions ayant obligation de procéder à ces signalements dans ce contexte : 1% du chiffre d'affaires pour les infractions graves, 5% pour les infractions très graves et retrait de l'autorisation d'exercer la profession.

b. Analyse

64. En l'absence d'un enregistrement officiel approprié, aucune personne morale n'est autorisée à démarrer une activité. Le système d'enregistrement pour les sociétés commerciales, qui passe par les registres commerciaux territoriaux, pour ce qui est de la collecte de données et de la publication des informations, est *de facto* un système centralisé. Toutes les informations sont transférées au registre commercial central qui est chargé de leur publication au journal officiel des registres commerciaux. Toutes les informations qui y sont contenues ne sont pas accessibles au public (par ex. l'origine du capital social). Le registre est totalement informatisé et le public a accès aux informations publiquement disponibles via Internet. Les frais d'accès au dossier d'une société sont de neuf euros, ce qui est relativement modéré et ne peut donc être considéré comme un obstacle pour ceux qui recherchent cette information. Les autorités judiciaires et de répression ont accès à toutes les informations contenues dans les fichiers – en vertu de conditions générales qui s'appliquent aux procédures pénales et d'enquête.

65. L'Espagne n'a pas encore ratifié la Convention pénale sur la corruption. L'évaluation actuelle ne traite donc pas de la responsabilité des personnes morales pour des délits de corruption comme le prévoit la Convention pénale sur la corruption. L'EEG a par conséquent examiné la responsabilité des personnes morales pour ce qui est de la corruption dans le cadre du principe directeur 5. Il est clair que le système juridique espagnol ne prévoit pas de responsabilité pour les personnes morales. Les personnes morales peuvent être tenues responsables des préjudices causés par la corruption uniquement dans le cadre des dispositions du droit civil. L'EEG est d'avis que cela reste insuffisant. L'article 56 du Code pénal prévoit les cas pour lesquels des

¹⁷ « Une peine de sept ou quinze week-ends de réclusion et une amende de trois à dix mois seront infligées pour punir toute personne qui est tenue, en vertu de la loi fiscale, de tenir des registres et des livres de comptes commerciaux ou des documents fiscaux et :

- a) qui manque totalement de s'acquitter de ladite obligation dans la procédure d'évaluation directe des assiettes fiscales.
- b) tient des documents comptables différents pour la même activité et la même année fiscale, documents qui dissimulent la véritable situation de la société.
- c) manque d'inscrire les contrats, décisions, opérations ou transactions économiques en général dans les livres obligatoires ou inscrit des chiffres qui ne correspondent pas aux vrais chiffres pour ces écritures.
- d) fait des écritures comptables fictives dans les livres obligatoires.

sanctions accessoires (*penas accesorias*) peuvent être appliquées. Cela inclut l'interdiction d'exercer certaines activités à condition que le juge établisse qu'il existe un lien entre le délit commis et le type d'activité exercée, notamment le fait d'exercer un poste de direction au sein d'une personne morale. Les informations sur l'application de ces mesures sont conservées dans le registre des condamnations pénales. Dans la mesure où il n'y a pas de responsabilité directe des personnes morales pour des délits de corruption, il n'existe pas de registre des personnes morales impliquées dans des activités de corruption. Par conséquent, **l'EEG recommande 1) d'introduire un système adéquat de responsabilité des personnes morales pour des cas de corruption, y compris des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, et, par la suite, 2) d'envisager de créer un registre des personnes morales ayant fait l'objet de sanctions.**

66. Les lois 44/2202 (sur les « mesures pour réformer le système financier ») et 26/2003 (amendant les lois relatives à la bourse et aux sociétés limitées) contiennent des dispositions obligeant les grosses sociétés à avoir un code de conduite dont tous les membres du personnel doivent avoir connaissance. La Chambre de commerce espagnole, qui est un organisme public, propose des formations professionnelles pour le personnel des entreprises, qui portent notamment sur les questions liées à la bonne gouvernance. L'EEG se félicite des activités de formation menées par la Chambre de commerce et considère que, compte tenu de son statut et du fait qu'elle fonctionne sous la supervision du Ministère du Commerce, cette institution pourrait jouer un rôle encore plus actif en matière d'éducation à la lutte contre la corruption dans le monde des entreprises. Par conséquent, **l'EEG recommande que les autorités espagnoles encouragent par tous les moyens possibles la Chambre de commerce à jouer un rôle plus actif dans la promotion de l'éthique dans le monde des affaires.**
67. La déductibilité fiscale des pots-de-vin est traitée sur la base du principe général du droit civil, qui interdit de tirer toute conséquence juridique d'un acte qui constitue en soi un délit (ou un élément de délit), ou qui est lié à la perpétration d'un délit. Cette approche générale pourrait être considérée comme équivalent à une interdiction directe de la déduction des pots-de-vin versés, à condition que les autorités fiscales soient bien informées de cette interdiction et familiarisées avec sa mise en œuvre pratique. L'EEG a l'impression que c'est le cas en Espagne. En outre, l'article 14 de la loi relative à l'impôt sur les sociétés, qui interdit la déduction de « dons et de générosités » offerts par des sociétés, pourrait être perçu comme ayant un effet potentiel anti-corruption. Cet effet ne semble pas affaibli par l'exemption prévue par le même article qui stipule que « cette exemption ne s'applique pas aux dépenses encourues dans les relations publiques avec les clients ou fournisseurs, ou pour effectuer des paiements au personnel de l'entreprise conformément aux traditions d'usage, ou pour promouvoir, directement ou indirectement, la vente des produits ou des services de l'entreprise, ou celles qui sont liées aux recettes de l'entreprise », étant donné que les autorités fiscales sont formées à vérifier si les services/biens en question ont été fournis (et même si l'entreprise est en mesure de fournir ces services/biens) ou si cette dernière pourrait dissimuler des activités financières ou des dépenses douteuses.
68. L'EEG est d'avis que l'administration fiscale est parfaitement consciente des implications fiscales de la plupart des infractions de corruption et qu'elle est préparée à procéder à leurs tâches de détection et d'investigation. Pour devenir inspecteur des impôts, les candidats doivent suivre une formation d'un an. Une formation supplémentaire est dispensée par l'Institut d'études fiscales qui, entre autres, couvre la typologie des infractions fiscales. Les règles d'incompatibilité applicables aux inspecteurs du fisc sont plus rigoureuses que celles applicables aux autres agents de la fonction publique. L'Espagne a développé un système de coopération qui fonctionne bien entre les services de poursuites et les autorités fiscales. Les inspecteurs du fisc sont soumis à

l'obligation spécifique de signaler tout fait « susceptible de constituer des délits publics ou des infractions administratives » directement au service des poursuites de l'Etat.

69. Les comptables et les commissaires aux comptes privés sont tenus de signaler les transactions suspectes en vertu de la lutte contre le blanchiment de capitaux. La législation prévoit des sanctions en cas de manquement à cette obligation de signalement qui peuvent aller de 1% à 5 % de leur chiffre d'affaires annuel. Ce niveau de sanction peut être considéré comme adéquat. En outre, il est également possible d'interdire les professions susmentionnées d'exercer leur activité, ce qui, dans certains cas, pourrait avoir des répercussions plus sérieuses qu'une simple sanction financière.

V. CONCLUSIONS

70. En Espagne, le recours à la saisie et à la confiscation des biens est une pratique habituelle pour la police et les services de poursuites. Des dispositions juridiques détaillées portent sur la saisie, la confiscation et la gestion des biens saisis et confisqués sont en place. Les récents développements législatifs dans le domaine de la confiscation des instruments et des produits de la criminalité ont notamment introduit la possibilité d'utiliser la confiscation en valeur équivalente et *in rem*. La confiscation des produits/instruments trouvés en possession d'un tiers est également prévue par la loi. Le parquet spécialisé pour la répression des infractions économiques liées à la corruption est fortement soutenu par les unités spéciales des experts en fiscalité et autres questions financières. Le gouvernement a l'intention d'étendre cette possibilité spécifique d'utiliser des unités spécialisées aux principaux parquets du pays, de manière à renforcer leur capacité de fonctionnement. S'agissant de l'administration publique et de l'éthique, l'Espagne ne dispose pas d'un texte général applicable qui pourrait être considéré comme un code de conduite pour ses agents publics et employés dans l'administration publique générale. Le système actuel repose sur différentes lois traitant des obligations et des droits des agents publics et il n'existe pas de compilation écrite générale des normes pénales et disciplinaires mise à la disposition des fonctionnaires et des employés ainsi que du public. S'agissant des personnes morales et de la corruption, le système juridique espagnol ne prévoit pas de responsabilité pour les personnes morales. Les personnes morales peuvent être tenues responsables des préjudices causés par la corruption uniquement dans le cadre des dispositions du droit civil.

71. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Espagne :

- i. **qu'une disposition légale soit introduite permettant spécifiquement que des mesures provisoires puissent être prises en vue de garantir la confiscation effective des produits de la corruption (paragraphe 19) ;**
- ii. **de réaliser une étude sur les dispositions relatives au droit d'accès du public aux informations publiques ainsi que sur les pratiques de mise en œuvre développées, afin d'établir si les dispositions susmentionnées et leur mise en œuvre limitent l'accès du public aux informations d'une manière inappropriée, pour aider le Gouvernement dans sa politique de lutte contre la corruption (paragraphe 46) ;**
- iii. **qu'une évaluation globale de l'efficacité du système actuel de sanctions pénales/disciplinaires qui remplace un code de conduite pour les agents publics/employés soit effectuée et que cette étude soit rendue publique. Elle recommande par ailleurs que l'Espagne prépare un recueil contenant les dispositions pénales/disciplinaires existantes et le mette à la disposition des agents**

publics et des employés, et qu'elle publie la compilation pour l'information du public (paragraphe 51) ;

- iv. **que l'Espagne considère de rédiger des lignes directrices pour les agents publics pour les cas où les intérêts ou les activités du fonctionnaire ne sont pas interdits mais pourraient encore créer un conflit d'intérêts avec leurs fonctions et responsabilités** (paragraphe 52) ;
 - v. **1) d'introduire un système adéquat de responsabilité des personnes morales pour des cas de corruption, y compris des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, et, par la suite, 2) d'envisager de créer un registre des personnes morales ayant fait l'objet de sanctions** (paragraphe 65) ;
 - vi. **que les autorités espagnoles encouragent par tous les moyens possibles la Chambre de commerce à jouer un rôle plus actif dans la promotion de l'éthique dans le monde des affaires** (paragraphe 66).
72. En outre, le GRECO invite les autorités espagnoles à tenir compte des *observations* (paragraphe 20, 23, 24, 43, 53) exprimées dans la partie analytique de ce rapport.
73. Enfin, conformément à la règle 30.2 des règles de procédure, le GRECO invite les autorités espagnoles à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées d'ici au 30 novembre 2006.