

Adoption : 21 juin 2013
Publication : 11 juillet 2013

Public
Greco RC-III (2013) 20F

Troisième Cycle d'Evaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur l'Espagne

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

« **Transparence du financement des partis politiques** »

Adopté par le GRECO
lors de sa 60^e réunion plénière
(Strasbourg, 17-21 juin 2013)

I. INTRODUCTION

1. Le deuxième Rapport de Conformité évalue les nouvelles mesures prises par les autorités espagnoles depuis l'adoption du Rapport de Conformité concernant les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième cycle sur l'Espagne, dont nous rappelons qu'il porte sur deux thèmes différents, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE n°191) et principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième cycle a été adopté lors de la 42^e réunion plénière du GRECO (15 mai 2009) et a été rendu public le 28 mai 2009, après autorisation de l'Espagne (Greco Eval III Rep (2008) 3F Thème I et Thème II). Le Rapport de Conformité correspondant a été adopté lors de la réunion plénière du GRECO (1^{er} avril 2011) et rendu public le 12 avril 2011, après autorisation de l'Espagne ([Greco RC-III \(2011\) 5F](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités espagnoles ont présenté leur deuxième Rapport de Situation contenant des informations supplémentaires sur les mesures prises pour mettre en application les recommandations qui avaient été mises en œuvre partiellement ou qui n'avaient pas été mises en œuvre selon le Rapport de Conformité. Ce rapport a été reçu le 31 octobre 2012 ; il a servi de base pour l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Estonie et l'Italie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont, pour l'Estonie, M. Urvo KLOPETS et, pour l'Italie, M. Alessio SCARCELLA. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I: Incriminations

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 9 recommandations à l'Espagne concernant le Thème I. Les recommandations i, ii, vii, viii et ix avaient été considérées comme ayant été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations iii, iv, v et vi avaient été jugées partiellement mises en œuvre.

Recommandation iii.

6. *Le GRECO avait recommandé de (i) préciser la notion d'agent public étranger ; (ii) étendre la portée de l'article 445 CP relatif à la corruption active d'agents étrangers et d'agents d'organisations internationales à des situations ne se limitant pas à des transactions*

commerciales internationales ; (iii) incriminer la corruption passive d'agents étrangers et d'agents d'organisations internationales ; et (iv) garantir que la corruption de membres d'assemblées publiques étrangères et d'assemblées parlementaires internationales (autres que les membres du Parlement européen), ainsi que de juges et d'agents des cours internationales (autres que ceux exerçant au sein de la Cour pénale internationale) soit incriminée.

7. Le GRECO rappelle qu'il avait salué, dans le rapport RC, les amendements au Code pénal (CP) introduites en vue de reformuler les infractions de corruption, et les modifications spécifiques apportées au regard de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers ou d'agents d'organisations internationales publiques. Il avait été jugé que les recommandations étaient partiellement mises en œuvre, car le GRECO conservait des doutes quant au fait de savoir si la corruption active d'agents d'organisations internationales au-delà de situations ne se limitant pas aux transactions commerciales internationales (recommandation iii, partie ii), ainsi que la corruption passive de ces catégories d'agents publics (recommandation iii, partie iii), étaient effectivement couvertes par la législation.
8. Les autorités espagnoles font maintenant état des efforts récents entrepris dans ce domaine : des projets d'amendements du CP prévoient l'introduction d'un nouvel article 426 qui comprendra une définition des agents publics étrangers et des agents d'organisations internationales (incluant les différentes catégories de personnes visées par la Convention pénale sur la corruption (STE 173, cf. paragraphe 19 du Rapport RC) et étendra l'application des articles 419 à 452 sur la corruption active et passive des agents publics nationaux aux agents publics étrangers et aux agents d'organisations internationales. En outre, ces projets d'amendements introduisent, dans l'article 286quater, une infraction autonome et distincte de corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales, régie dans l'article 286quinquies par des dispositions spécifiques relatives à la compétence.
9. Le GRECO note avec satisfaction que les autorités ont dûment tenu compte des problèmes en suspens mentionnés dans la recommandation iii et que des projets d'amendements du CP couvrent sans équivoque tous les cas de corruption active et passive d'agents publics étrangers et d'agents d'organisations internationales.
10. En attendant l'adoption des projets d'amendements du CP mentionnés, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

11. *Le GRECO avait recommandé de (i) réviser l'article 422 (corruption des jurés et arbitres) du Code pénal, pour assurer que l'incrimination de la corruption des jurés et arbitres soit conforme au Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191) ; et (ii) incriminer la corruption des jurés et arbitres étrangers.*
12. Le GRECO se félicite, dans le rapport RC, de la nouvelle formulation du Code pénal (CP) dont l'article 423 incrimine expressément la corruption des jurés et arbitres nationaux. Il prend acte de l'intention des autorités d'apporter d'autres modifications législatives pour incriminer la corruption de jurés et arbitres étrangers.
13. Les autorités espagnoles réaffirment leurs projets d'amendement du Code pénal afin de pouvoir à l'incrimination de la corruption de jurés et arbitres étrangers.

14. Le GRECO invite instamment les autorités à incriminer la corruption de jurés et arbitres étrangers; tant que cela ne sera pas fait, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

15. *Le GRECO avait recommandé d'incriminer la corruption dans le secteur privé conformément aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).*
16. Le GRECO avait évalué favorablement, dans le rapport RC, les amendements introduits dans la législation afin d'incriminer la corruption dans le secteur privé (agissement qui n'était pas visé par des dispositions spécifiques dans le passé), en vertu de l'article 286 bis du CP. Le GRECO conservait néanmoins des doutes quant au fait de savoir si l'infraction susmentionnée de corruption dans le secteur privé englobe le fait de solliciter, recevoir ou accepter la promesse d'un avantage indu. Par conséquent, le GRECO avait jugé que la recommandation v était partiellement mise en œuvre.
17. Les autorités espagnoles mentionnent l'article 286 bis du CP et la manière dont l'infraction de corruption passive (article 286 bis, paragraphe 2) a été rédigée de manière à rendre compte de l'aspect actif, incriminant clairement le fait de promettre, d'offrir ou d'octroyer un avantage indu (article 286 bis, paragraphe 1). Par conséquent, elles considèrent que l'infraction de corruption dans le secteur privé vise indubitablement le fait de solliciter, recevoir ou accepter la promesse d'un avantage indu. En outre, les autorités indiquent que les projets d'amendements du CP incriminent l'infraction d'abus de fonction dans le secteur privé, article 252, l'auteur de l'infraction étant toute personne exerçant des responsabilités de direction dans l'entreprise concernée.
18. Le GRECO prend note des éclaircissements donnés par les autorités espagnoles, qui réaffirment que la disposition relative à la corruption passive dans le secteur privé (article 286bis(2) CP) est le reflet de celle de la corruption active dans le secteur privé (article 286bis(1) CP) et prend par conséquent en compte le fait de solliciter, de recevoir ou d'accepter la promesse d'un avantage indu. Toutefois, comme cette conclusion diverge de l'esprit de la loi, clairement exprimé, qui décrit les actes de corruption active et passive dans des dispositions autonomes, il reste à vérifier si la jurisprudence entérinera cette interprétation par analogie. Concernant les informations fournies par les autorités au sujet de l'infraction d'abus de pouvoir dans le secteur privé et la pertinence de cette infraction en réponse à la recommandation v, le GRECO note que la Convention pénale sur la corruption (STE 173) délimite clairement la portée de l'infraction de corruption dans le secteur privé, désignant comme auteur d'une telle infraction « toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé ». Ainsi, la Convention ne restreint pas la portée de cette infraction aux seules personnes exerçant des fonctions de direction.
19. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

20. *Le GRECO avait recommandé de (i) incriminer le trafic d'influence actif en tant qu'infraction principale ; (ii) incriminer le trafic d'influence en rapport avec les agents publics étrangers, les membres d'assemblées publiques étrangères, les agents d'organisations internationales, les membres d'assemblées parlementaires internationales et les juges et agents de cours internationales ; et (iii) clarifier sans équivoque que les avantages immatériels sont couverts par les dispositions du Code pénal relatives au trafic d'influence.*

21. Le GRECO reconnaissait dans le rapport RC les efforts accomplis par les autorités afin d'harmoniser l'infraction de trafic d'influence traitée dans les articles 428 et 429 du CP, avec la Convention pénale sur la corruption (STE n°173). Il n'en restait pas moins dubitatif quant à l'incrimination du trafic d'influence actif et du champ d'application des dispositions pertinentes relatives au trafic d'influence d'agents publics étrangers et agents d'organisations internationales. Faute de précisions supplémentaires permettant de lever les réserves susmentionnées au regard des volets i) et ii) de la recommandation vi, le GRECO avait considéré que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
22. Les autorités espagnoles expliquent qu'il est possible de sanctionner les auteurs de trafic d'influence en vertu de l'article 428 du CP (qui incrimine le fait d'exercer une influence sur « *tout agent public ou autorité qui influence un autre agent public ou autorité* ») et des articles 28 et 65.3) du CP (règles générales relatives à la participation qui permettraient de sanctionner quiconque promet, octroie ou offre un avantage indu, en tant qu'instigateur de l'infraction). Quant à savoir si le trafic d'influence d'agents publics étrangers ou d'agents d'organisations internationales est incriminé, les autorités soutiennent qu'il peut l'être sur la base des dispositions et de la jurisprudence relatives aux agents publics nationaux.
23. S'agissant de la recommandation vi (i), le GRECO prend note des arguments avancés par les autorités, mais observe qu'ils ne diffèrent pas de ceux qu'elles avaient présentés à l'occasion du Premier Rapport de Conformité et qu'elles ne traitent pas suffisamment de la question de la peine infligée à l'auteur d'un trafic d'influence actif qui n'est pas agent public et n'exerce pas dans les faits son influence. Pour ce qui est de la recommandation vi (ii), c'est-à-dire l'incrimination du trafic d'influence d'agents étrangers ou d'agents d'organisations internationales, le GRECO ne s'estime pas encore pleinement convaincu par les arguments avancés. Comme il l'a expliqué précédemment (voir également le paragraphe 9), le GRECO a du mal à admettre l'interprétation retenue par les autorités, selon laquelle les dispositions relatives aux agents publics nationaux seraient applicables aux agents étrangers et aux agents d'organisations internationales. Aucune affaire ni décision de justice n'a été citée pour corroborer l'argumentation des autorités à cet égard. En outre, le GRECO note que les projets d'amendements du PC mentionnés – qui étendent aux agents étrangers et internationaux l'application des dispositions relatives aux agents publics nationaux – ne concernent que les infractions de corruption (articles 419 à 425 du CP) et n'incluent donc pas l'infraction de trafic d'influence (laquelle est régie ensuite par les articles 428 et 429 du CP).
24. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

25. Il est rappelé que le GRECO avait formulé, dans son Rapport d'Evaluation, 6 recommandations à l'Espagne au regard du Thème II. Les recommandations iii, v et vi avaient été considérées comme partiellement mises en œuvre. Les recommandations i, ii et iv n'avaient pas été mises en œuvre.
26. Le principal instrument législatif qui régit les finances politiques, à savoir la loi 8/2007 sur le financement des partis politiques, a été amendé par la loi 5/2012 du 22 octobre 2012. Dans le contexte de crise économique et financière qui touche actuellement l'Espagne, cet amendement réduit le montant des aides publiques allouées pour le financement des partis politiques. Il introduit aussi des changements visant à accroître la transparence des comptes des partis (par

exemple, obligation de déclarer à la Cour des comptes les dons supérieurs à 50.000 EUR et les dons sous forme de biens immobiliers dans un délai de trois mois à compter de leur réception), et oblige les partis politiques à publier en ligne les informations pertinentes sur leurs comptes. Par ailleurs, la loi 5/2012 instaure des restrictions supplémentaires sur le financement privé (à savoir, interdiction aux sociétés, y compris à leurs filiales, ayant conclu des contrats avec les autorités publiques de faire des dons ; interdiction des dons provenant de fondations, associations et autres entités bénéficiaires de fonds publics) et des prêts (à savoir, fixation d'un plafond maximum autorisé de 100,000 EUR par an au titre de l'effacement des créances). Enfin, elle renforce la procédure qui permet à la Cour des comptes de statuer sur les manquements graves à la loi.

Recommandation i.

27. *Le GRECO avait recommandé de prendre les mesures appropriées, en vue de garantir que les prêts accordés aux partis politiques ne soient pas utilisés pour contourner la réglementation applicable au financement des partis politiques.*
28. Le GRECO avait conclu qu'en l'absence de mesure concrète pour améliorer la réglementation des prêts, cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
29. Les autorités espagnoles indiquent maintenant que la loi 5/2012 qui vient d'être adoptée abolit la disposition de la loi 8/2007 en vertu de laquelle les prêts échappaient aux seuils applicables aux dons privés. Conformément au nouvel amendement (article 4), les parties prenantes (établissement de crédit et parti politique) peuvent négocier les conditions d'octroi des prêts dans le respect de la loi. La principale nouveauté introduite par la loi 5/2012 est l'imposition d'un plafond annuel de 100 000 EUR (principal et intérêts) en ce qui concerne les créances effacées par l'établissement de crédit. Pour finir, les partis politiques ont l'obligation expresse de déclarer à la Cour des comptes (et à la Banque d'Espagne, s'il y a lieu) les clauses et conditions d'octroi des prêts ; ces conditions doivent être conformes à celles qui s'appliquent sur le marché général des prêts et qui sont prévues par la loi. Si un parti politique ne rembourse pas le prêt dans les délais prévus, il peut renégocier sa dette avec l'établissement de crédit, mais seulement aux conditions générales applicables sur le marché ; toute renégociation du prêt doit être dûment communiquée à la Cour des comptes. Si la Cour des comptes constate une irrégularité de ce point de vue, elle la mentionne dans son rapport annuel et, le cas échéant, soumet la question au Parlement. En outre, la sanction prévue à l'article 17 de la Loi 8/2007 s'applique chaque fois qu'il y a violation des limites et restrictions aux dons, en d'autres termes une amende du double de la contribution reçue peut être déduite des subventions publiques ultérieures. De même, les partis politiques doivent publier sur leur site web, après adoption du rapport de vérification pertinent de la Cour des comptes concernant un exercice budgétaire donné, des informations sur la valeur des prêts, l'identité du bailleur de fonds et les créances annulées, le cas échéant.
30. Le GRECO prend acte de l'action engagée par les autorités pour mieux encadrer les prêts, qui est un pas en avant vers davantage de transparence dans le système. Il est rappelé que la situation d'endettement des partis politiques et l'éventualité que cette situation ne les rende plus vulnérables vis-à-vis des institutions de crédit est un sujet de préoccupation important en Espagne. Le GRECO note qu'en vertu de la nouvelle loi 5/2012, les prêts sont réputés être une source de financement privé et dorénavant assujettis aux seuils applicables aux contributions provenant de donateurs particuliers. En particulier, le montant maximum actuel des prêts effacés (100 000 EUR) correspond au plafond annuel des dons provenant de donateurs particuliers. Par ailleurs, le GRECO salue les mesures prises pour accroître la transparence des clauses et

conditions des prêts contractés, qui s'ajoutent à l'obligation des partis politiques de les notifier à la Cour des comptes et à la Banque d'Espagne (Banco de España) ; les partis politiques sont aussi tenus de publier sur leur site web des informations sur la valeur des prêts, l'identité du bailleur de fonds ainsi que sur les créances annulées. Le GRECO regrette cependant que cette loi n'ait pas renforcé les garanties concernant les obligations de publication des partis politiques, y compris en définissant clairement des délais et des sanctions en cas de non-publication. En outre, le dernier rapport de la Cour des comptes sur le financement des partis, qui donne des détails sur les prêts contractés par des partis politiques, remonte à 2008 ; il est évident qu'il faut faire davantage pour mieux informer le public sur cette question sensible. Le GRECO a traité ces deux problèmes en suspens dans les recommandations iii et vi concernant respectivement la divulgation au public et les conditions de sanction.

31. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

32. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures pour renforcer la transparence des revenus et dépenses (i) des partis politiques à l'échelon local et (ii) des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou qui sont de quelque façon sous leur contrôle.*

33. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il n'avait pas été établi que la transparence des comptes des partis politiques au niveau i) local, et ii) des entités qui leur sont liées directement ou indirectement, ou qui sont d'une quelconque façon sous leur contrôle, avait été améliorée de manière sensible. Par conséquent, il avait jugé que la recommandation ii n'avait pas été mise en œuvre.

34. Les autorités espagnoles signalent toute une série de nouveautés dans ce domaine. En particulier, la loi 5/2012, dans sa disposition supplémentaire n° 7, mentionne expressément les fondations et associations liées aux partis politiques, lesquelles sont soumises aux mêmes mécanismes de contrôle que les partis.

35. La loi dispose qu'elles sont également soumises aux plafonds fixés en matière de dons privés faits aux partis politiques, à quelques exceptions près : i) elles ne sont pas assujetties au plafond applicable au montant annuel des dons (et de l'annulation de dettes) dont les partis politiques sont autorisés à bénéficier de la part de chaque donateur ; et ii) elles ne sont pas concernées par l'interdiction qui frappe les dons provenant de sociétés privées ayant signé des contrats avec les autorités publiques. Toute contribution reçue d'une personne morale doit i) être approuvée par l'organe directeur du donateur ; et ii) déclarée dans un acte notarié si elle dépasse 120 000 EUR et si elle a un caractère financier (les dons inférieurs à 120 000 EUR ou en nature doivent cependant être assortis d'une mention concrète de l'identité du donateur et du caractère irrévocable du don). Les dons sont ensuite définis comme toute contribution, qu'elle soit ou non de nature financière, ayant vocation à payer les dépenses générales d'une fondation ou association politique. Les contributions sous forme financière ou de biens ayant pour objet de financer un projet ou une activité particulière d'une fondation ou association politique, lorsque le projet ou l'activité en question vise un objectif commun du donateur et du bénéficiaire (tel que spécifié dans leurs statuts respectifs), n'entrent pas dans le champ de la définition susmentionnée.

36. Par ailleurs, les fondations ou associations politiques doivent tenir une comptabilité complète et adéquate et se soumettre à un audit annuel de leurs recettes et dépenses. Elles sont tenues de

publier leurs comptes en ligne (sur leurs sites web respectifs), après que la Cour des comptes a délivré son rapport annuel sur les comptes des partis politiques. Elles doivent aussi déclarer au ministère des Finances et des Administrations publiques les dons reçus. La Cour des comptes est désormais dotée de plein droit d'une capacité d'inspection des recettes des entités connexes (portant sur tous les types de recettes, sans se limiter aux dons reçus). De plus, toute contribution d'une personne morale doit être notifiée à la Cour des comptes dans les trois mois suivant sa réception.

37. En ce qui concerne les sections locales, la Cour des comptes a, dans son dernier rapport annuel correspondant à l'exercice financier 2007, recommandé aux partis politiques de fournir des comptes consolidés englobant leurs sections locales. Cette recommandation est élargie aux entités qui leur sont liées.
38. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite des mesures prises pour imposer expressément aux fondations et associations politiques des obligations plus rigoureuses en matière de comptabilité et de déclaration de leurs recettes et dépenses. Il n'en émet pas moins des réserves quant aux possibilités prévues par la loi, en vertu des dérogations applicables, de faire transiter les fonds concernés via des fondations ou associations politiques. Le GRECO note que les dérogations prévues par la loi 5/2012 concernant les sources autorisées de financement des associations ou fondations politiques sont beaucoup plus larges qu'elles ne l'étaient dans l'ancienne loi.
39. Qui plus est, le GRECO rappelle que l'article 11 de la Recommandation Rec(2003)4 exige que les partis politiques tiennent une comptabilité consolidée pour inclure les comptes des entités qui leur sont liées, directement ou indirectement ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle. Il note que la Cour des comptes a recommandé aux partis politiques de consolider leurs comptes conformément aux prescriptions susmentionnées, mais il semble qu'une telle pratique n'ait toujours pas cours. En outre, si les fondations et associations politiques sont tenues de publier leurs comptes en ligne, la loi ne prévoit pas de sanction si elles ne le font pas.
40. Le GRECO note aussi qu'il reste beaucoup plus à faire pour obtenir la transparence des comptes des partis au niveau local. Il est rappelé que les comptes présentés à la Cour des comptes par les partis politiques ne sont consolidés que jusqu'à l'échelon de la province, et qu'ils ne comportent pas à ce jour d'information sur les sections locales. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle (paragraphe 75) met en évidence les risques de corruption au niveau local, où un volume important d'opérations économiques est réalisé (par exemple, en ce qui concerne les procédures de marchés publics et de délivrance des autorisations).
41. Le GRECO pense qu'il est important de communiquer aux citoyens des informations pertinentes sur la provenance des dons faits aux partis politiques, à leurs sections et entités qui leur sont liées, afin d'aider à mieux cerner les liens financiers discutables et les faits de corruption éventuels dans le dispositif de financement des partis politiques.
42. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

43. *Le GRECO avait recommandé de définir un format commun pour la comptabilité et les comptes rendus des partis politiques (à l'échelon à la fois de la direction du parti et de ses antennes locales), en vue de garantir que les informations mises à la disposition du public soient les plus*

cohérentes et les plus comparables possibles et qu'elles soient communiquées en temps utile, dans les délais prescrits par la loi 8/2007 relative au financement des partis politiques, ce qui permettra de procéder utilement à une comparaison à la fois d'un exercice à l'autre et entre les partis.

44. Le GRECO avait jugé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre étant donné que les projets, en cours d'élaboration pour définir un format comptable commun à l'intention des partis politiques, n'avaient toujours pas été traduits dans les faits. En outre, il n'avait été fourni aucune indication sur le choix du moment opportun pour publier les rapports financiers.
45. Les autorités espagnoles expliquent que la Cour des comptes s'est efforcée d'améliorer la comparabilité des données financières notifiées et leur publication dans les délais utiles. En particulier, depuis 2011, la Cour travaille avec l'Institut de comptabilité et d'audit à l'élaboration d'un plan comptable pour les partis politiques. Il est prévu que ce plan soit adopté en 2013 et s'applique dès l'exercice financier 2014. De même, elle a formulé le 24 juin 2010, des instructions à l'intention des partis politiques concernant leurs obligations comptables et la manière dont leurs ressources financières doivent être présentées. En outre, la loi 5/2012 fait obligation aux partis politiques de publier des informations financières (bilan, montant des prêts contractés, renseignements sur l'organisme de crédit ayant octroyé le prêt et, s'il y a lieu, sur le montant des prêts effacés), après l'adoption du rapport annuel de la Cour des comptes sur le financement des partis politiques.
46. Le GRECO prend note des efforts que déploient actuellement les autorités pour définir un format commun pour la comptabilité et les déclarations des partis politiques. Il croit savoir que des instructions et modèles ont été fournis à cet effet mais que l'obligation d'appliquer le format commun ne prendrait effet qu'une fois le plan comptable adopté, au plus tard fin 2013. Le GRECO ne doute pas que les autorités feront diligence pour mener à bien les plans dont il est fait état.
47. Le GRECO se félicite de l'obligation imposée aux partis politiques de publier, sur leurs sites web respectifs, des informations sur leurs ressources financières. Cette insuffisance du système qui avait été explicitement mise en évidence dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle (paragraphe 76) a maintenant été expressément traitée par la loi. Pour autant, le GRECO note que cette obligation n'est assortie d'aucun délai effectif, ni d'aucune sanction en cas de non-exécution. Ces lacunes restent encore à combler.
48. Le GRECO note qu'en vertu de la nouvelle loi 5/2012, l'obligation de publication qui s'impose aux partis politiques ne prend effet qu'après l'adoption des rapports annuels de la Cour des comptes sur le financement des partis politiques. Il rappelle la question préoccupante de la publication tardive des rapports de vérification de la Cour. Bien que la loi fixe une date limite à cette dernière pour établir ses rapports (dans les six mois qui suivent la présentation des rapports financiers des partis politiques), leur diffusion a lieu généralement plusieurs années après que les partis ont effectivement remis leurs rapports financiers. Le dernier rapport publié par la Cour des comptes date de 2008. La Cour a toutefois annoncé au GRECO qu'elle prévoit de publier dans les prochains mois les rapports de 2009 à 2011. Le GRECO espère que le renforcement en cours des effectifs de la Cour des comptes (voir le paragraphe 60) permettra d'améliorer notablement cette situation peu satisfaisante.
49. Comme le GRECO l'a répété tout au long de la procédure d'évaluation du troisième cycle, la diffusion en temps utile (publication des rapports financiers et des résultats des vérifications à

une date aussi proche que possible de l'exercice financier ou de l'élection) est décisive pour permettre de déceler les liens financiers douteux et les éventuels cas de corruption au sein du système de financement des partis. Le GRECO encourage les autorités à veiller attentivement à l'application effective des dispositions législatives sur la transparence de manière à accroître au maximum le volume d'information pouvant être absorbé par les citoyens dans ce domaine sensible.

50. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

51. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures pour renforcer davantage le système d'audit interne des partis politiques, en vue de garantir l'indépendance de ce type de contrôle.*
52. Le GRECO avait noté, dans le rapport RC, que très peu avait été fait pour renforcer le système d'audit interne des partis politiques. Même si la Cour des comptes avait contacté les partis politiques pour les encourager à mettre en place des mécanismes de contrôle interne, aucune indication n'avait été fournie sur le fait de savoir si ces derniers avaient pris des initiatives spéciales dans ce sens. Le GRECO avait jugé que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.
53. Les autorités espagnoles signalent maintenant que la Loi 5/2012 fait obligation aux partis politiques de faire auditer leurs comptes et de transmettre le rapport d'audit correspondant à la Cour des comptes (article 5). En outre, les autorités mentionnent les projets actuels d'élaboration d'une loi sur le contrôle de l'activité économique des partis politiques, en vertu de laquelle ceux-ci seraient soumis à des règles de discipline interne et de responsabilité plus rigoureuses.
54. Le GRECO se félicite des amendements législatifs visant à renforcer la discipline financière des partis politiques, en particulier en leur imposant de faire auditer leurs comptes ; cela va dans le sens des considérations du GRECO (tel qu'indiqué au paragraphe 77 du Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle) et peut tout à fait servir à faciliter la mission de contrôle de la Cour des comptes à un stade ultérieur du processus. Cela étant dit, le GRECO rappelle que la loi, non seulement impose que les rapports d'audit concernant les comptes des partis soient soumis à la Cour des comptes, mais fait aussi obligation aux partis politiques de mettre en place des mécanismes de contrôle interne. C'est pourquoi il demeure essentiel que l'obligation susdite de faire remonter à la Cour des comptes les rapports des audits réalisés sur les comptes des partis est associée à un système véritablement conçu pour partager avec le public les informations sur toute autre mesure prise par les partis politiques eux-mêmes pour renforcer le contrôle interne et mieux assumer leurs responsabilités.
55. De plus, la loi 5/2012 n'impose aucune sanction en cas de non-respect par les partis politiques de l'obligation de mettre en place un système de contrôle interne. Cette lacune que présentait l'ancienne réglementation avait été critiquée par le GRECO, qui note maintenant avec regret que rien n'a été fait à cet égard.
56. Eu égard aux nombreux scandales révélés des dernières années en rapport avec le financement illicite des activités des partis politiques, qui ont suscité une levée de bouclier dans l'opinion publique, le GRECO considère que la mise en œuvre de cette recommandation est décisive pour la crédibilité du système et son efficacité dans la pratique. Le GRECO se félicite que l'on ait repris la réflexion à ce sujet et que l'on prévoie d'autres textes législatifs pour resserrer les règles

relatives à la discipline interne et faire en sorte que les partis politiques fassent preuve d'un sens accru des responsabilités ; le GRECO invite instamment les autorités à agir rapidement à cet égard.

57. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

58. *Le GRECO avait recommandé d'accroître les moyens financiers et les ressources en personnel alloués à la Cour des comptes, afin qu'elle soit mieux à même d'exercer efficacement sa mission de contrôle et de sanction en matière de financement politique, y compris en contrôlant plus attentivement les comptes rendus financiers des partis politiques.*

59. Le GRECO rappelle qu'il avait jugé que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre étant donné que l'on aurait pu faire davantage pour accroître les moyens de la Cour des comptes dévolus au contrôle du financement des partis politiques. Par ailleurs, les autorités mentionnent des projets visant à allouer des ressources supplémentaires à la Cour des comptes pour le contrôle du financement des partis, ainsi qu'à mieux articuler sa coopération et l'échange d'informations avec les autres autorités ayant des compétences connexes dans ce domaine (par exemple les services fiscaux, les services de sécurité sociale, le Bureau des conflits d'intérêt, etc.)

60. Les autorités espagnoles mentionnent de nouvelles mesures concernant l'affectation de personnels à la Cour des comptes, dont les effectifs ont été augmentés de 150 % : elle compte actuellement 36 analystes financiers et 6 personnes assurant des tâches de soutien en lien avec le contrôle du financement des partis.

61. Le GRECO salue les efforts accomplis par les autorités espagnoles, dans le contexte actuel d'austérité budgétaire, pour affecter des ressources supplémentaires à la Cour des comptes afin de lui permettre de mieux remplir ses missions importantes de contrôle et de sanction en matière de financement des partis politiques. Il ne doute pas que les ressources humaines affectées temporairement seront confirmées en poste à plus long terme, compte tenu de la priorité que les citoyens espagnols accordent à la question de la corruption politique, et de la nécessité de mieux la combattre. Le GRECO espère que la Cour des comptes est toujours dotée des moyens nécessaires, non seulement du point de vue des ressources humaines, mais aussi des outils pour assurer le contrôle effectif des rapports financiers des partis politiques, y compris par le biais de mécanismes d'échange rapides d'informations avec les autres instances (par exemple les autorités fiscales, la police, etc.), au besoin.

62. Le GRECO conclut que la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vi.

63. *Le GRECO avait recommandé de définir clairement les infractions aux dispositions relatives aux finances des partis politiques et de mettre en place des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives de ces infractions, notamment en élargissant l'éventail des sanctions disponibles et en étendant la portée des dispositions qui les prévoient, de manière à ce qu'elles soient applicables à l'ensemble des personnes ou entités (y compris aux particuliers auteurs d'un don) auxquelles la loi organique 8/2007 impose des obligations.*

64. Le GRECO avait pris acte des améliorations apportées par la loi 5/1985 pour renforcer le dispositif de sanction en cas de manquement aux règles de financement des campagnes. Cela étant dit, il avait considéré que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre et demandé que soient prises d'autres mesures afin d'élargir l'éventail des sanctions disponibles et étendre leur portée à l'ensemble des personnes ou entités auxquelles la loi 8/2007 impose des obligations.
65. Les autorités espagnoles indiquent que la loi 5/2012 définit clairement la procédure en vertu de laquelle la Cour des comptes peut imposer des sanctions, notamment en mettant en place des garde-fous (à savoir, audition des contrevenants, droit de faire appel). La loi renvoie au régime général de sanction administratif dans ce domaine. En outre, les dispositions citées dans le Rapport RC (paragraphe 78) concernant les infractions à la réglementation sur le financement des campagnes s'appliquent également.
66. Le GRECO prend note des informations communiquées et des mesures prises pour encadrer rigoureusement la procédure de sanction. Pour autant, il ne peut que rappeler ses réserves formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle, étant donné qu'elles restent toutes valables dans le dispositif législatif révisé : il n'existe pas de sanctions applicables aux donateurs, les sanctions sont de nature exclusivement financière et tous les manquements possibles ne sont pas assortis de sanctions.
67. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

68. **Au vu des conclusions du Rapport de Conformité du Troisième Cycle et à la lumière de l'analyse figurant dans le présent rapport, le GRECO conclut que l'Espagne a mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante en tout six des quinze recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** Au regard du Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, vii, viii et ix ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ; les recommandations iii, iv, v et vi ont été partiellement mises en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante ; les recommandations i, ii, iii, iv et vi restent partiellement mises en œuvre.
69. Concernant la question des incriminations, après l'adoption du Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle, l'Espagne a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) et son Protocole additionnel (STE n°191). Cette avancée importante a aussi conduit à apporter plusieurs modifications dans la formulation des infractions de corruption dans la législation nationale. Désormais, l'incrimination des faits de corruption et de trafic d'influence dans le Code pénal espagnol est dans une large mesure conforme aux normes du Conseil de l'Europe. Les autorités sont encouragées à accorder davantage d'attention à la dimension internationale de la corruption, notamment pour la corruption et le trafic d'influence d'agents étrangers et d'agents d'organisations internationales, de jurés et arbitres étrangers, ainsi qu'à la prise en compte spécifique de la corruption passive dans le secteur privé.
70. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, la loi 5/2012 introduit plusieurs amendements visant à accroître la transparence, le contrôle et les sanctions dans ce domaine. Elle instaure d'autres interdictions touchant les sources de financement des partis politiques et régleme les prêts de manière plus détaillée. Elle impose aussi des obligations de

publication aux partis politiques et aux associations et fondations qui leur sont liées. Il est trop tôt pour juger si les récentes modifications législatives vont effectivement se traduire par des améliorations dans un domaine reconnu par les citoyens espagnols comme représentant un sujet majeur de préoccupation. En particulier, il serait de première importance de veiller à ce que les fondations et associations politiques ne soient pas utilisées comme un canal parallèle de financement des activités courantes et de campagne des partis politiques, malgré les restrictions applicables et les seuils fixés par la loi au regard des campagnes. De surcroît, les partis politiques doivent prendre à titre individuel des dispositions pour mettre en place des mécanismes de contrôle interne et accroître la transparence des opérations financières réalisées au niveau local. Il est important de communiquer aux citoyens des informations pertinentes sur la provenance des dons faits aux partis politiques, à leurs sections et aux entités qui leur sont liées, afin de permettre de déceler les liens financiers douteux et les éventuels cas de corruption au sein du système de financement des partis. La Cour des comptes a toujours un rôle clé à jouer en menant à bien un contrôle approfondi des comptes des partis et en permettant au public d'en examiner les résultats en temps utile ; elle doit être dotée des moyens et des pouvoirs nécessaires pour accomplir ses missions. Le dispositif de sanction applicable en cas de financement irrégulier des partis politiques doit être sensiblement renforcé. Il est capital pour la crédibilité du système que la loi ne reste pas lettre morte mais que son application soit contrôlée ; le GRECO invite instamment les autorités espagnoles à prendre toutes les dispositions possibles à cet égard.

71. Compte tenu du fait que neuf des quinze recommandations sur les deux thèmes n'ont toujours pas été mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31.9 du Règlement Intérieur, demande au chef de la délégation de l'Espagne de soumettre des informations supplémentaires, notamment au sujet de la mise en œuvre des recommandations iii, iv, v et vi (Thème I - Incriminations) et des recommandations i, ii, iii, iv et vi (Thème II - Financement des partis), au plus tard le 31 mars 2014.
72. Le GRECO invite les autorités espagnoles à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.