

Adoption: 4 décembre 2015
Publication: 9 février 2016

Public
Greco RC-III (2015) 16F

Troisième Cycle d'Évaluation

Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur l'Espagne

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

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 70^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 30 novembre - 4 décembre 2015)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités de l'Espagne, depuis l'adoption des Premier et Deuxième Rapports de Conformité, concernant les recommandations émises par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur l'Espagne. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Evaluation couvre deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1-6 de son Protocole additionnel (STE 191) et le 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'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté par le GRECO à sa 42^e réunion plénière (du 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 50^e 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](#)). Le Deuxième Rapport de Conformité ([Greco RC III \(2013\) 20F](#)) a été adopté lors de la 60^e réunion plénière du GRECO (21 juin 2013) et rendu public le 11 juillet 2013, après autorisation des autorités espagnoles. Dans son Addendum au Rapport de Conformité ([Greco RC-III \(2015\) 7F](#)), qui a été rendu public le 3 mars 2015, le GRECO avait conclu qu'en ce qui concernait le Thème I – Incriminations, les recommandations iii, iv, v et vi demeuraient partiellement mises en œuvre. Pour ce qui était du Thème – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, ii, iii, iv et vi demeuraient partiellement mises en œuvre. Le GRECO invitait vivement les autorités espagnoles à prendre rapidement des mesures déterminées pour traiter les recommandations susmentionnées en suspens et demandait aux autorités de soumettre un complément d'information à cet égard. Les informations complémentaires ont été fournies le 20 juillet 2015.
3. Ce Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité a pour but, conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9, du Règlement du GRECO, d'évaluer 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 – Transparence du financement des partis politiques) à la lumière de dernières informations communiquées par les autorités espagnoles.
4. Le GRECO a chargé l'Estonie et l'Italie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés pour le Deuxième Rapport de Conformité étaient Mme Kätlin-Chris KRUUSMAA (Estonie) et Mme Maria Laura PAESANO (Italie). 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'Evaluation, le GRECO avait adressé neuf recommandations à l'Espagne en ce qui concerne le Thème I et que les recommandations i, ii, vii, viii et ix avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, et les recommandations iii, iv, v et vi restaient partiellement mises en œuvre.
6. Les autorités signalent que des amendements au Code pénal (CP) ont été adoptés en mars 2015. Ils introduisent des réformes visant à traiter les recommandations formulées dans ce domaine par différentes organisations internationales, notamment le Conseil de l'Europe (GRECO), l'Organisation de coopération et de développement économiques (Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption) et les Nations Unies (Groupe IRG CNUCC).

Recommandation iii.

7. *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.*
8. Le GRECO avait jugé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre tant que ne seraient pas entrés en vigueur les projets d'amendements au Code pénal (CP) destinés à couvrir la corruption active d'agents publics étrangers et d'organisations internationales au-delà de situations impliquant des transactions commerciales internationales (recommandation iii, partie ii) ainsi que la corruption passive de ces catégories d'agents publics (recommandation iii, partie iii).
9. Les autorités de l'Espagne signalent maintenant que les amendements attendus au CP ont été publiés au Journal officiel le 31 mars 2015 (Loi organique 1/2015). Ils contiennent un nouvel article 427 CP prévoyant une définition des agents publics étrangers et des agents d'organisations internationales – couvrant les différentes catégories de personnes visées par la Convention pénale sur la corruption (STE 173), et étend l'application des dispositions pertinentes concernant la corruption active et passive d'agents publics nationaux afin que celle-ci couvre aussi les agents publics étrangers et agents publics d'organisations internationales.

Article 427 CP : les dispositions précisées dans les articles précédents s'appliquent aussi lorsque des faits soit affectent, soit sont allégués à l'encontre de (a) toute personne qui occupe, par nomination ou élection, un poste ou une fonction administratifs ou judiciaires dans un pays de l'Union européenne ou dans tout autre pays étranger ; (b) toute personne exerçant une fonction publique pour un pays de l'Union européenne ou tout autre pays étrangers, y compris une organisation ou entreprise publique, pour l'Union européenne ou pour toute autre organisation publique internationale ; (c) tout agent public ou agent de l'Union européenne ou d'une organisation publique internationale.

10. En outre, un délit autonome distinct de corruption d'agents publics étrangers dans des transactions commerciales internationales est prévu à l'article 286ter CP.

Article 286ter CP : (1). Quiconque, en offrant, en promettant ou en donnant un bénéfice ou avantage indu, qu'il soit financier ou de toute autre nature, corrompt ou tente de corrompre, personnellement ou par personne interposée, une autorité ou un agent public, en sa faveur ou en faveur d'un tiers, ou quiconque accepte les demandes de ces derniers à cet égard afin qu'ils agissent ou s'abstiennent d'agir dans le cadre de l'exécution des devoirs de leurs fonctions en vue d'obtenir ou de conserver un contrat, une activité ou autre avantage concurrentiel dans le cadre d'activités commerciales internationales, est passible, à moins d'avoir déjà été puni d'une peine plus sévère en vertu d'autres dispositions du présent Code, d'une peine pouvant aller de trois à six ans d'emprisonnement et d'une amende pouvant aller de douze à vingt-quatre mois, à moins que le bénéfice obtenu soit supérieur au montant de l'amende, auquel cas l'amende pourra atteindre le triple de la valeur du profit obtenu.

Outre les sanctions susmentionnées, la personne coupable se verra interdire de passer à l'avenir tout contrat avec l'Administration publique, perdra la possibilité de recevoir des subventions et des aides publiques et sera déchu de son droit à des prestations et incitations fiscales et de la Sécurité sociale, ainsi que de prendre part à des transactions commerciales d'intérêt public pour une période pouvant aller de sept à douze ans.

(2). Aux fins du présent article, les personnes visées aux articles 24 et 427 seront considérées comme agents publics.

11. Le GRECO se félicite des récents changements qui assurent une couverture exhaustive en droit de la corruption d'agents internationaux et conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

12. *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.*
13. Le GRECO rappelle qu'en attendant l'incrimination effective des jurés et arbitres étrangers en droit pénal espagnol, il avait considéré que la recommandation iv était partiellement mise en œuvre.
14. Les autorités de l'Espagne renvoient à la disposition ajoutée lors de la réforme de 2015 du CP, à la suite de la ratification par l'Espagne du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191). Cette modification étend spécifiquement la couverture des infractions de corruption aux jurés, arbitres, médiateurs, experts, administrateurs ou auditeurs missionnés par le tribunal, administrateurs judiciaires ou quiconque participe à l'exercice d'obligations publiques (article 423 CP). Elles ajoutent en outre que cette disposition serait applicable aussi à l'étranger ; peu importe que l'arbitre ou le juré soit ressortissant du pays ou étranger, étant donné que les infractions de corruption visent à protéger l'impartialité du service public, protégeant ainsi l'intérêt général.

Article 423 CP : les termes utilisés dans les articles précédents s'appliquent également aux jurés, arbitres, médiateurs, experts, administrateurs ou auditeurs missionnés par le tribunal, administrateurs judiciaires ou quiconque participe à l'exercice d'obligations publiques.

15. Le GRECO estime que l'article 423 CP couvre la dimension nationale de l'infraction de corruption concernant des jurés et arbitres. Toutefois, le GRECO doute toujours que les arbitres et jurés étrangers soient couverts, ce d'autant plus qu'il n'y a aucune jurisprudence dans ce domaine.

Dans ce contexte, l'article 427 CP, qui traite spécifiquement de l'aspect international de la corruption, ne prévoit pas de référence parallèle aux jurés et arbitres étrangers. L'interprétation *in extenso* des autorités pourrait aussi ne pas traiter les situations où la nature des fonctions de cette catégorie de professionnels n'est pas publique, par exemple s'ils interviennent dans le cadre d'un accord ad hoc entre deux entreprises privées ou en-dehors du cadre d'une cour d'arbitrage permanente. De plus, la déclaration faite maintenant par les autorités contredit les informations communiquées dans les exercices de reporting précédents, où les autorités avaient l'intention d'incriminer spécifiquement la corruption d'arbitres et jurés étrangers. Le GRECO regrette que les autorités aient perdu une occasion de régler cet aspect de la STE 191 sans équivoque.

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

Recommandation v.

17. *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).*
18. Le GRECO avait considéré la recommandation v comme partiellement mise en œuvre, n'étant pas convaincu que le CP espagnol couvrait les différents comportements liés à l'infraction de corruption passive dans le secteur privé (notamment la sollicitation, la réception ou l'acceptation de la promesse d'un avantage indu) tels qu'énumérés dans la Convention pénale sur la corruption (STE 173).
19. Les autorités de l'Espagne indiquent que les récents amendements au CP assurent une couverture holistique de la corruption active et passive dans le secteur privé (article 286bis) qui comprend quiconque dirige ou travaille en quelque qualité que ce soit pour une entité privée, puisqu'ils se réfèrent spécifiquement aux dirigeants, directeurs, employés ou collaborateurs d'une entité privée. Bien que la promesse d'un avantage indu ne soit pas explicitement mentionnée, elle est réputée être couverte par la notion plus large de l'acte de recevoir, de solliciter ou d'accepter un bénéfice ou un avantage. Il convient également de garder à l'esprit que le CP sanctionne non seulement l'infraction consommée, mais aussi la tentative – nonobstant la possibilité de revoir à la baisse la sanction applicable en un tel cas (articles 15, 16(1) et 62 CP).

Article 286bis CP : (1). Le dirigeant, l'administrateur, l'employé ou le collaborateur d'une entreprise commerciale ou d'une société qui, personnellement ou par personne interposée, reçoit, sollicite ou accepte un bénéfice ou un avantage de toute nature non justifié en vue d'obtenir pour lui ou pour un tiers en récompense pour avoir indûment favorisé une autre personne lors de l'achat ou de la vente de biens, de la commande de services ou dans le cadre de relations commerciales, est puni d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de six mois à quatre ans, d'une incapacité spéciale d'exercer une activité d'entreprise ou commerciale pour une période allant de un à six ans et d'une amende pouvant atteindre trois fois la valeur du bénéfice ou de l'avantage obtenu. (2). Quiconque, personnellement ou par personne interposée, promet, offre ou accorde aux dirigeants, aux administrateurs, aux employés ou aux collaborateurs d'une entreprise commerciale ou d'une société un bénéfice ou un avantage de toute nature non justifié en vue d'obtenir pour lui ou pour un tiers en récompense pour l'avoir indûment favorisé ou avoir indûment favorisé une autre personne lors de l'achat ou de la vente de biens, de la commande de services ou dans le cadre de relations commerciales est passible des mêmes sanctions. (3). Les juges et tribunaux peuvent à leur discrétion infliger une sanction plus clémentaire et réduire l'amende au vu du montant du bénéfice ou de la valeur de l'avantage ainsi que de l'importance des devoirs de la partie coupable. (4). Les dispositions édictées dans le présent article seront applicables, selon le cas, aux dirigeants, directeurs, employés ou collaborateurs d'un club sportif, quelle que soit sa forme juridique, ainsi qu'aux sportifs, aux arbitres ou juges de ligne, concernant les comportements visant à prédéterminer ou altérer délibérément et frauduleusement le résultat d'un match,

événement ou compétition sportifs professionnels ayant une importance financière ou sportive particulière. Aux fins de ces dispositions, une compétition sportive ayant une importance financière particulière est une compétition dans laquelle la plupart des participants reçoivent tout type de rémunération, compensation ou revenu économique pour leur participation à l'activité ; et une compétition sportive ayant une importance sportive particulière est une compétition qui, dans le calendrier sportif approuvé par la fédération sportive concernée, est classée comme compétition officielle de la catégorie maximum dans le mode, la spécialité ou la discipline concernée. (5). Aux fins du présent article, les dispositions prévues à l'article 297 s'appliquent.

20. Des mesures essentielles ont également été prises pour renforcer le régime introduit en 2010 de la responsabilité pénale des personnes morales en ce qui concerne les infractions de corruption avec en particulier l'introduction à l'article 31 bis CP d'un statut de conformité des entreprises. Cette disposition permet à une société de ne pas voir sa responsabilité légale engagée lorsqu'elle a adopté un programme de conformité qualifiant avant le comportement en cause ; l'article 31 bis précise les caractéristiques que les programmes de conformité doivent posséder pour être qualifiants.

Article 31bis CP : 5. Les modèles d'organisation et de gestion visés par la première condition du paragraphe 2 et du paragraphe antérieur respectent les conditions suivantes : (1) ils identifieront les activités dans le champ desquelles peuvent être commises les infractions objet de la prévention ; (2) ils établiront les protocoles ou procédures qui pourraient matérialiser le processus de formation de la volonté de la personne morale de prendre les décisions et de les appliquer ; (3) ils disposeront des modèles adéquats de gestion des ressources financières propres à prévenir la perpétration des infractions visées ; (4) ils imposeront l'obligation d'informer l'organe responsable du suivi de la performance et du respect du modèle de prévention des risques possibles et de cas où le modèle n'a pas été respecté ; (5) ils établiront un mécanisme disciplinaire qui pourrait sanctionner de manière appropriée l'inapplication des mesures prévues par le modèle ; (6) ils contrôleront régulièrement le modèle et sa modification ultérieure lorsque les violations pertinentes de leurs dispositions sont évidentes, ou lorsque des changements intervenus dans l'organisation, la structure de contrôle ou l'activité menée rendent de tels contrôles nécessaires.

21. Le GRECO se félicite de la récente réforme qui a mis en place des outils renforcés pour poursuivre la corruption dans le secteur privé, un domaine où jusque-là des dispositions spécifiques faisaient défaut. L'incrimination de la corruption dans le secteur privé prévue par l'article 286bis CP respecte globalement les dispositions de la Convention, en particulier pour ce qui est du périmètre de couverture des auteurs de l'infraction (qui couvre pratiquement toute catégorie de personne qui dirige des entreprises du secteur privé ou y travaille) et les éléments matériels de l'infraction (commission directe/indirecte, tierces parties bénéficiaires, non-respect des obligations). Il reste cependant un angle mort non couvert, à savoir la sollicitation, la réception ou l'acceptation de la promesse d'un avantage. Le GRECO prend note de l'explication fournie par les autorités sur la manière dont elles comprennent que cet élément ressortirait à l'acte de recevoir, de solliciter ou d'accepter un bénéfice ou un avantage, ou serait sinon couvert par la disposition générale du CP visant les tentatives d'infractions. Le GRECO a cependant signalé cette lacune à plusieurs reprises tout au long de la procédure de conformité (qui, pour l'Espagne, a démarré en 2011). La Convention ne fait pas la distinction selon la manière dont les actes corrompus qui ont été commis sont interprétés pour les infractions de corruption, qu'ils concernent le secteur public ou privé ; le Rapport explicatif de la Convention invite en outre à limiter les différences entre les règles applicables au secteur public et celles applicables au secteur privé. De surcroît, le GRECO note que le CP espagnol fait explicitement référence à la simple promesse d'un avantage dans les infractions correspondantes de corruption dans le secteur public, alors que tel n'est pas le cas dans les infractions de corruption dans le secteur privé. Il n'y a pas eu une seule affaire dans ce domaine qui viendrait appuyer l'interprétation

donnée dans le présent rapport par les autorités et amènerait le GRECO à s'écarter de sa position antérieure constante sur ce point précis.

22. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

23. *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.*
24. Le GRECO doutait de l'incrimination du trafic actif d'influence et la couverture des dispositions applicables à cette infraction concernant les agents étrangers été internationaux et avait donc considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre.
25. Les autorités de l'Espagne signalent que le trafic actif d'influence est désormais érigé en infraction autonome dans les articles 428 et 429 CP ; le trafic passif d'influence est prévu à l'article 430.

Article 428 CP : Un fonctionnaire ou une autorité qui exerce une influence sur un autre fonctionnaire ou une autre autorité, en se prévalant des pouvoirs liés à sa fonction ou de toute autre situation découlant de sa relation personnelle ou hiérarchique avec ce dernier, ou avec tout autre fonctionnaire ou autorité, dans le but d'obtenir une décision susceptible de générer directement ou indirectement un avantage financier pour lui-même ou un tiers est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à deux ans, d'une amende pouvant atteindre le double du bénéfice poursuivi ou obtenu et d'une interdiction spéciale d'occuper un emploi et une fonction publics pour une durée de trois à six ans. Si le bénéfice poursuivi a été obtenu, les sanctions infligées relèvent de la moitié supérieure du barème.

Article 429 CP : Tout individu qui influence un agent public ou une autorité en tirant parti de toute situation découlant de sa relation personnelle avec ces derniers ou un autre agent public ou autorité dans le but d'obtenir une décision susceptible de générer directement ou indirectement un avantage financier pour lui-même ou un tiers est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende pouvant aller jusqu'au double du bénéfice poursuivi ou obtenu ainsi que l'interdiction de passer des contrats avec le secteur public et de la perte de la possibilité de bénéficier de réductions d'impôt ou d'avantages fiscaux et prestations de sécurité sociale pour une durée pouvant aller de six à dix ans.

Article 430 CP : Quiconque, en proposant de se comporter tel que décrit dans les Articles précédents, demande des dons, des cadeaux ou toute autre rémunération à des tiers, ou accepte des offres ou des promesses, sera puni d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de six mois à un an. Si l'infraction est commise par un agent public ou une autorité, celui-ci est puni d'une sanction l'empêchant spécifiquement d'occuper un emploi ou fonction publics et d'exercer son droit de vote passif pour une durée pouvant aller de un à quatre ans. Lorsqu'en vertu des conditions visées à l'article 31 bis du présent Code, l'auteur des infractions définies dans le présent Chapitre est une personne morale, cette dernière est passible de la peine d'amende de six mois à deux ans. Conformément aux dispositions prévues à l'article 66 bis, les juges et les tribunaux peuvent aussi infliger les peines reprises aux alinéas b) à g) du paragraphe 7 de l'article 33.

26. Sur le point de savoir si le trafic d'influence d'agents étrangers et internationaux est incriminé, l'article 427 (voir également paragraphe 9) étend les dispositions applicables au trafic d'influence d'agents publics nationaux aux agents étrangers et internationaux. Quoiqu'il en soit, comme cela a déjà été justifié au paragraphe 14 concernant l'incrimination de corruption de jurés et arbitres étrangers, les autorités estiment que le trafic d'influence d'agents publics étrangers et internationaux serait punissable dans la mesure où ces personnes seraient considérés comme des agents publics au sens de l'article 24(2) CP qui définit un agent public comme celui qui exerce des fonctions publiques, le fait qu'elles soient nationales ou internationales étant indifférent.
27. Le GRECO se félicite des ajustements communiqués qui ont été faits récemment pour mieux aligner l'infraction de trafic d'influence en droit interne sur les exigences prévues par la Convention pénale sur la corruption (STE 173). Le GRECO demeure dubitatif quant à l'applicabilité de l'article 427 CP (corruption d'agents étrangers et internationaux) au délit de trafic d'influence. Il convient de noter que le libellé de l'article 427 CP se réfère spécifiquement aux dispositions précédentes et que cela entraînerait donc que l'infraction de trafic d'influence, qui est visée dans les articles ultérieures du CP (428 à 430) ne relève pas du champ d'application de l'article 427 CP. La Convention pénale sur la corruption, à son article 12, est claire à cet égard : elle fait spécifiquement référence à l'incrimination du trafic d'influence d'agents publics étrangers, de membres d'assemblées publiques étrangères, d'agents d'organisations internationales, de membres d'assemblées parlementaires internationales et de juges et agents de cours et tribunaux internationaux. Le GRECO regrette que la récente réforme de la législation pénale n'ait pas traité sans ambiguïté la dimension internationale de l'infraction de trafic d'influence.
28. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

29. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé six recommandations à l'Espagne pour ce qui est du Thème II et que la recommandation v avait été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations i, ii, iii, iv et vi demeurent partiellement mises en œuvre.
30. Le 31 mars 2015, la Loi organique 3/2015 du 30 mars 2015 sur le contrôle de l'activité financière et économique des partis politiques, modifiant la Loi organique 8/2007 du 4 juillet 2007 sur le financement des partis politiques, la Loi organique 6/2002 du 27 juin 2002 sur les partis politiques et la Loi organique 2/1982 du 12 mai 1982 sur la Cour des Comptes (LOCAEFPP) est entrée en vigueur. Elle introduit d'importants changements qui sont analysés en détail ci-après.

Recommandation i.

31. *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.*
32. Le GRECO se félicitait des efforts déployés par les autorités concernant la régulation des prêts, notamment en assimilant ces derniers à des dons soumis à plafonnement. Il prenait note d'autres amendements en cours de préparation. En attendant qu'ils entrent effectivement en vigueur, le GRECO avait jugé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre.

33. Les autorités de l'Espagne signalent maintenant que la Loi organique 3/2015 interdit complètement l'annulation de dette totale ou partielle par les établissements de crédit (article 1, paragraphe 3). Les partis politiques sont soumis à une nouvelle obligation, celle de publier sur leurs sites web respectifs, dans le mois qui suit la soumission de leurs comptes à la Cour des Comptes, leurs rapports financiers détaillés, notamment leur bilan et leur compte de profits et pertes (article 1, paragraphe 10) qui comprend des informations sur le montant des prêts en cours, l'établissement qui les a accordés et leur montant, taux d'intérêt et échéancier.
34. Le GRECO se réjouit des nouvelles dispositions introduites par la Loi organique 3/2015 sur le contrôle de l'activité économique et financière des partis politiques, comme expliqué plus haut, en vue d'accroître la transparence concernant les prêts contractés. Pour ce qui est de l'interdiction de l'annulation de dette, le GRECO rappelle que l'endettement de partis politiques, et le risque potentiel que cette situation pourrait faire naître en termes de vulnérabilité des partis politiques vis-à-vis des établissements de crédits, ont suscité d'importantes préoccupations en Espagne. Le GRECO est de ce fait particulièrement satisfait du compromis auquel sont parvenues toutes les parties en vue de traiter cette question sensible.
35. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

36. *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.*
37. Le GRECO avait jugé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Tout en reconnaissant les mesures positives prises pour soumettre les fondations et associations politiques à des obligations plus strictes en matière de comptabilité et de reddition des comptes, le GRECO estimait que l'on pourrait faire encore plus pour consolider les comptes des antennes des partis politiques, notamment au niveau local, ainsi que les comptes des entités liées. Le GRECO exprimait aussi ses doutes quant aux possibilités prévues par la loi, du fait des exceptions applicables, de diriger des montants « intéressés » vers des fondations ou associations politiques.
38. Les autorités de l'Espagne signalent que la Loi organique 3/2015 prévoit la consolidation des comptes des partis politiques et de leurs antennes régionales et locales. Pour ce qui est des entités liées, la nouvelle Loi (1) donne une définition complète des activités qui lieraient une fondation/association à un parti politique ; (2) interdit l'acceptation de dons entités, entreprises ou organes publics ; (3) conditionne l'acceptation de dons d'entreprises à un accord adopté par l'organe de direction de la fondation politique/entité et exige la formalisation dans un document public des dons d'une valeur financière supérieure à 120 000 EUR ; (4) soumet en outre les comptes des entités liées au contrôle réalisé par la Cour des comptes et au même régime de sanctions que celui prévu pour les partis politiques ; (5) exige que les fondations politiques et entités liées soient inscrites au Registre des partis politiques ; et (6) expose des conditions liées à la reddition des comptes. A cet égard, si la Loi n'exige pas que les comptes des partis politiques et entités liées soient consolidés, elle établit en revanche clairement l'obligation pour ces dernières de communiquer chaque année au ministère des Finances et de l'Administration publique tous les dons et contributions reçus, ainsi que de notifier la Cour des comptes de tous les dons émanant d'entreprises dans les trois mois de leur acceptation.

39. Le GRECO se félicite des nouvelles mesures communiquées. En particulier, pour ce qui est de la transparence des partis politiques au niveau local, le GRECO se réjouit de l'obligation qui est faite aux partis politiques de consolider les comptes de leurs antennes ; la Cour des comptes elle-même réclamait cette mesure depuis longtemps dans ses rapports de suivi.
40. Pour ce qui est des fondations politiques et entités liées, le GRECO apprécie les efforts déployés pour accroître la transparence et le contrôle de leurs comptes. Cela dit, le GRECO demeure prudent quant à la manière dont les dispositions de la nouvelle Loi traitant des fondations et entités liées peuvent ouvrir des pistes permettant de contourner les conditions applications aux dons politiques. Ainsi, s'il est interdit aux partis politiques de recevoir des dons d'entreprises, ceux-ci sont autorisés s'ils passent par des entités liées. De même, le plafonnement des dons versés par la même personne physique au cours d'une année fiscale ne s'applique pas lorsque ces dons sont faits au bénéfice d'une fondation politique ou entité liée. En outre, les transferts d'argent ou de biens par une personne physique ou morale pour financer une activité ou un projet spécifique de la fondation ou entité ne sont pas considérés comme des dons, tant que l'activité ou le projet sont menés du fait d'un intérêt commun personnel découlant des activités de la raison sociale des deux entités, et dans la mesure où les transferts sont formalisés dans un document public, signalés à la Cour des comptes dans les trois mois de leur acceptation et sont publiés, de préférence via le site web de la fondation ou entité liée.
41. Le GRECO comprend bien que les exceptions susmentionnées s'accompagnent de dispositions permettant la transparence, le contrôle et la reddition de comptes, mais il n'est toujours pas convaincu que le système tel que le prévoit la nouvelle Loi atteindra ces buts. Ainsi, alors que la Loi impose aux fondations/entités liées l'obligation de publier les détails de certains dons en ligne, il semblerait que près de 40% d'entre elles n'aient pas de site web¹. De plus, le GRECO relève que la Cour des comptes préconise régulièrement la consolidation des comptes des partis, pas uniquement les comptes de toutes les antennes des partis au niveau national et sous-national, mais aussi ceux des entités liées aux partis. Cette recommandation du principal organe espagnol de surveillance du financement des partis politiques n'a pas été prise en compte dans la nouvelle loi. À mesure que la pratique évolue dans la mise en œuvre des récents changements législatifs, le GRECO conseille aux autorités de suivre de près les règles applicables concernant les entités liées afin que ces dernières ne servent pas à circonvenir les règles sur le financement des partis politiques.
42. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste 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.*

¹ Los diez mayores errores sobre transparencia, supervisión y buen gobierno 2014-2015. Fundación compromiso y transparencia. <http://ifuturo.org/documentacion/Los10mayoreserroressobretransparencia.pdf>.

44. Le GRECO avait jugé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, en attendant l'entrée en vigueur des amendements prévus à la loi, qui devaient en principe maximiser en termes de volume et de rapidité les informations pouvant être consultées par le public concernant le financement des partis politiques.
45. Les autorités de l'Espagne expliquent que la Loi organique 3/2015 prévoit une échéance claire pour la publication en ligne par les partis de leurs comptes après soumission à la Cour des Comptes (avant cette loi, on attendait que la Cour des comptes publie ses rapports de suivi du financement des partis politiques). Le parti qui n'a pas publié ses comptes annuels dans les délais prévus par la loi verra ses subventions publiques bloquées. De plus, la nouvelle Loi pose des conditions plus étendues en matière de publication des informations des partis politiques, ces derniers devant maintenant assurer une publication en ligne plus détaillée (conditions des prêts, identité des principaux donateurs etc.). En outre, la Loi 19/2013 sur la transparence, l'accès aux informations publiques et la bonne gouvernance soumet les partis politiques à des obligations concernant la publication d'informations sur leur organisation interne, ainsi que des informations financières, budgétaires et statistiques (contrats, accords, subventions et aides publiques etc.).
46. La Loi organique 3/2015 incorpore également de nouvelles dispositions en vue d'aider la Cour des comptes à s'acquitter de sa mission de publication de rapports de suivi sur le financement des partis politiques, notamment en faisant obligation sans ambiguïté aux tiers de coopérer (obligation des entités financières de transmettre des informations sur les comptes des partis) et en prévoyant la possibilité de sanctions pécuniaires en cas de non-respect de ces dispositions. Les autorités indiquent que la Cour des comptes est parvenue à rattraper une bonne partie de son retard dans le traitement de la surveillance des partis financiers ; le dernier rapport qu'elle a présenté en 2015 correspond à l'exercice financier 2013 des partis politiques.
47. Le GRECO prend note des changements signalés en vue d'améliorer la publication des comptes des partis, ainsi que de faciliter la mission de supervision de la Cour des comptes concernant le financement des partis politiques. Le GRECO a toujours soutenu que la transparence des comptes des partis politiques est cruciale pour aider à repérer des liens financiers discutables et une éventuelle corruption dans le système de financement des parties, tant en réalité que du point de vue de la perception que les citoyens peuvent avoir de la situation. Le GRECO ne peut qu'encourager à la fois les partis politiques et la Cour des comptes à veiller à ce que l'obligation de transparence soit respectée dans la pratique, pour que les comptes soient accessibles facilement et en temps opportun.
48. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

49. *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.*
50. Le GRECO avait pris note des plans annoncés par les autorités en vue de mettre en place des mécanismes de contrôle plus stricts afin que les dirigeants des partis politiques avancent sur ce plan. En attendant que ces plans se matérialisent, le GRECO avait évalué la recommandation iv comme partiellement mise en œuvre.
51. Les autorités de l'Espagne font valoir que la Loi organique 3/2015 fait clairement obligation aux partis politiques de se doter de systèmes de contrôle interne, faute de quoi cela constitue une

violation grave de la loi pouvant être sanctionnée par des amendes allant de 10 000 à 50 000 €. Les partis politiques peuvent en outre voir leur responsabilité pénale engagée et doivent se doter de systèmes de conformité avec les dispositions légales applicables (en d'autres termes, mettre en place une politique de prévention de la corruption et de responsabilisation, conformément à l'obligation prévue au Code pénal concernant les personnes morales, voir également paragraphe 20).

52. La nouvelle Loi prévoit des dispositions détaillées concernant la nomination des responsables de la gestion économique/financière du parti, qui font référence non seulement à l'expérience professionnelle et à la probité des personnes nommées, mais aussi à des situations précises qui remettraient en question l'éligibilité d'une personne pour le poste (si elle est impliquée dans une procédure pénale pour une infraction entraînant la disqualification professionnelle ou la perte du droit de vote une fois que l'ordonnance pour l'ouverture des auditions a été rendue, les cas d'incompatibilité etc. – article 14bis, Loi organique 3/2015).
53. Le GRECO se réjouit des développements signalés en vue de renforcer les mécanismes de contrôle interne pour les partis politiques, notamment par la nomination de responsables financiers selon des critères professionnels et déontologiques exigeants, l'élaboration de systèmes de conformité avec les dispositions légales applicables afin de promouvoir l'intégrité et la responsabilisation, la soumission des comptes des partis à des auditeurs indépendants, l'introduction d'un système plus strict pour que les partis politiques rendent des comptes etc. Les séries des scandales liés au financement irrégulier de l'activité politiques qui ont secoué la société espagnole ces dernières années demandaient une action immédiate et d'envergure, et le GRECO est satisfait de voir le processus de réflexion qui a abouti aux récents changements législatifs. À partir de maintenant, il sera vital que les obligations prévues par la loi ne demeurent pas lettre morte. Le GRECO estime que la mise en œuvre de cette recommandation et son efficacité dans la pratique sont essentielles pour la crédibilité du système et pour que les acteurs politiques assument leurs responsabilités.
54. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

55. *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.*
56. Le GRECO avait pris acte des mesures déjà prises pour renforcer le régime de sanctions applicables pour violation des dispositions relatives au financement des partis politiques (en particulier concernant les règles de financement des dépenses de campagne), ainsi que les projets de dispositions législatives en préparation pour renforcer le régime de responsabilité dans ce domaine sensible. En attendant l'adoption du projet de législation, il avait considéré que la recommandation vi était partiellement mise en œuvre et attiré l'attention des autorités sur la prescription rapide en matière d'infractions de financement irrégulier, qui pouvait pénaliser l'efficacité du système.

57. Les autorités de l'Espagne renvoient à des développements significatifs concernant le régime de sanction prévu dans la Loi organique 3/2015 qui prévoit désormais un barème progressif de sanctions directement lié à l'acte illégal commis par les partis politiques, leurs dirigeants ou donateurs. Les délais de prescription des infractions concernées ont été repoussés à cinq, trois et deux ans en fonction de la gravité du comportement répréhensible. Les sanctions applicables sont ordonnées par la Cour des comptes.
58. De plus, la Loi introduit un mécanisme novateur (qui n'a pas vocation à sanctionner mais peut être très efficace dans la pratique) permettant de déclarer un parti politique disparu lorsqu'il a omis de soumettre ses comptes annuels trois années de suite ou quatre ans en alternance (article 12bis, Loi organique 3/2015).
59. L'application des sanctions prévues dans la Loi organique 3/2015 n'exonère pas de la responsabilité pénale dans les conditions établies par le Code pénal (CP). De plus, le CP prévoit maintenant une infraction de financement illégal de partis politiques punie de peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 4 ans et d'amendes d'un montant progressif équivalent à trois à cinq fois le montant versé illégalement (article 304bis et 304ter CP).
60. Le GRECO se félicite des nouveaux développements signalés qui ont pour but de renforcer significativement la responsabilisation et la possibilité de demander des comptes aux acteurs politiques. De son expérience à ce jour, le GRECO a conclu que la prévention doit aller de pair avec une application déterminée de la loi : les deux sont complémentaires, ce ne sont pas les deux branches d'une alternative. Les dispositions légales sur la publication et la reddition des comptes en matière de financement des partis politiques et celles relatives à la surveillance et au contrôle n'ont que peu de valeur ou de crédibilité si elles largement ignorées et si les infractions ne sont pas détectées ou sanctionnées. La solidité du système pourrait sans nul doute être mise à mal si les violations des règles ne s'accompagnent pas en droit, mais aussi dans la pratique, de sanctions effectives. Le GRECO espère que les autorités réagiront rapidement et avec détermination, en respectant les principes de l'impartialité et de la proportionnalité, en cas de non-respect du cadre législatif.
61. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

62. **Avec l'adoption de ce Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur l'Espagne, le GRECO conclut que, sur les quinze recommandations adressées à l'Espagne, onze au total ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Les quatre autres ont été partiellement mises en œuvre.**
63. Pour ce qui est du Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, iii, vii, viii et ix ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ; les recommandations iv, v et vi demeurent partiellement mises en œuvre. Concernant le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, iii, iv, v et vi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante ; la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.
64. L'an 2015 témoigne d'une réforme significative dans les deux domaines couverts par le présent rapport. Plus précisément, en ce qui concerne les incriminations, l'adoption de la Loi organique 1/2015, introduisant des amendements au Code pénal, apporte d'importantes nouveautés en ce qui concerne la corruption dans le secteur privé et la responsabilité des

personnes morales, le trafic actif d'influence, des sanctions durcies pour des délits de corruptions, la couverture internationale de l'infraction de corruption etc. Le GRECO se réjouit de l'engagement de remédier aux déficiences techniques dans sa législation pris par l'Espagne lors de sa ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et de son Protocole additionnel (STE 191), comme l'avait recommandé le GRECO. Il reste un petit nombre de défauts techniques que les autorités devront traiter pour être en pleine conformité avec les instruments susmentionnés, notamment pour ce qui est du trafic d'influence d'agents publics étrangers et internationaux, de la corruption de jurés et d'arbitres étrangers et de la couverture spécifique de la corruption passive dans le secteur privé (autrement dit la couverture de la sollicitation, de la réception ou de l'acceptation de la promesse d'un avantage)

65. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, plusieurs développements intéressants sont intervenus dans le cadre légal espagnol depuis l'adoption du Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. Le processus a été laborieux dans un domaine particulièrement exposé aux abus. La loi cadre évaluée par le GRECO en 2009 a depuis été amendée à deux reprises (en 2012 et en 2015) dans le but de renforcer les conditions liées à la transparence, au contrôle et à l'application des dispositions en matière de financement des partis politiques. La dernière réforme introduite par la Loi organique 3/2015 comporte plusieurs outils à cet égard : l'interdiction des dons et prêts par des entreprises, l'obligation pour les partis politiques de fournir des comptes consolidés couvrant ceux de leurs antennes régionales et locales, l'obligation de divulgation pour les partis politiques, des mécanismes pour le contrôle interne et la prise de responsabilité en cas de non-conformité avec la loi, des sanctions plus sévères, une infraction pénale de financement illégal des partis politiques etc. Du point de vue du GRECO, le régime législatif actuel présente certaines caractéristiques utiles pour mieux réguler l'argent dans la politique, mais il est maintenant essentiel que les dispositions nouvellement adoptées soient appliquées dans la pratique. Il est évident que seule une application effective peut donner de la crédibilité à la réforme législative entreprise ces récentes années : cela passera par un rôle proactif pour la Cour des comptes, une discipline financière et de la transparence dans les opérations des partis politiques ainsi que par les sanctions appropriées chaque fois qu'il y a violation des dispositions applicables. En outre, il convient de faire en sorte que les fondations et associations politiques ne soient pas utilisées comme circuit parallèle pour financer de manière frauduleuse les activités de routine et de campagne des partis politiques en contournant les restrictions et plafonnements applicables fixés par la loi à cet égard.
66. L'adoption de ce Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Troisième Cycle concernant l'Espagne.
67. Le GRECO invite les autorités de l'Espagne à autoriser au plus tôt la publication du rapport, de le traduire dans la langue nationale et de rendre cette traduction publique.