



Strasbourg, 8 octobre 2009

Public
Greco RC-II (2007) 10F
Addendum

Deuxième Cycle d'Evaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur l'Espagne

Adopté par le GRECO
lors de sa 44^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 6-8 octobre 2009)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle sur l'Espagne lors de sa 23^e Réunion Plénière (20 mai 2005). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2004) 7F), qui contient 6 recommandations à l'Espagne, a été rendu public le 5 juillet 2005.
2. L'Espagne a remis le Rapport de Situation requis en vertu de la procédure de conformité du GRECO le 14 juin 2007. Sur la base de ce rapport, et au terme d'un examen en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle (Rapport RC) sur l'Espagne lors de sa 34^e Réunion Plénière (19 octobre 2007). Ce dernier rapport a été rendu public le 19 octobre 2007. Le Rapport de Conformité (Greco RC-II (2007) 10F) a conclu que les recommandations iv et vi avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i, ii, iii et v ont été partiellement mises en œuvre. Le GRECO a sollicité des informations complémentaires sur leur mise en œuvre. Ces informations ont été fournies le 30 avril 2009.
3. Le présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle a pour objet, conformément à la Règle 31, paragraphe 9.1, du Règlement Intérieur du GRECO, d'évaluer la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii et v à la lumière des informations complémentaires mentionnées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation i.

4. *Le GRECO avait recommandé 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.*
5. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il n'était pas tout à fait convaincu que les mesures annoncées concernant la saisie garantissaient la confiscation effective des produits de la corruption. En conséquence, il a estimé que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.
6. Les autorités espagnoles soulignent que l'application de l'article 127 du Code pénal (confiscation) ainsi que des articles 334 à 338 du Code de procédure pénale (saisie) permettent aux juges, d'office ou à la demande du procureur compétent, de saisir de manière effective les produits de la corruption. Cependant, ainsi que l'a reconnu le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle, il n'existe dans le Code pénal aucune disposition spécifique relative à la saisie en cas d'infraction de corruption, tel que cela semble exister dans l'article 374 du Code pénal en ce qui concerne les infractions liées au trafic de stupéfiants; dans la pratique, cela n'a pas empêché le séquestre de produits de la corruption à des stades très précoces de l'enquête. Plusieurs exemples d'ordonnances de saisie (ayant trait au gel de comptes bancaires, au séquestre de biens meubles et immeubles, etc.) dans le cadre d'affaires en cours sont fournis à titre d'illustration. Par ailleurs, les autorités font état d'un certain nombre de mesures législatives introduites ou en cours pour transposer l'acquis communautaire dans ce domaine, qui permettraient une confiscation étendue et un certain partage de la charge de la preuve (pour les infractions liées au crime organisé) ainsi qu'une exécution plus effective, au sein de l'Union européenne, des ordonnances de gel de biens ou d'éléments de preuve.

7. Le GRECO prend note des explications fournies par les autorités; d'après les statistiques communiquées concernant la saisie effective des produits dans les affaires de corruption, il semblerait que les autorités répressives compétentes ne rencontrent dans la pratique aucun obstacle pour ordonner, sur la base des instruments législatifs dont elles disposent, le séquestre préventif, à des stades précoces de l'enquête, afin de garantir la confiscation par la suite.
8. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

9. *Le GRECO avait recommandé 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.*
10. Le GRECO rappelle que, tout en ayant reconnu les mesures prises en matière d'administration en ligne, il a conclu dans le rapport RC qu'en l'absence de données concrètes sur les pratiques de mise en œuvre du droit d'accès aux informations publiques, la recommandation ii était partiellement mise en œuvre.
11. Les autorités espagnoles rappellent les dispositions législatives dans ce domaine, notamment l'article 105b de la Constitution ainsi que l'article 37 de la Loi 30/1992 sur le régime juridique régissant les administrations publiques et les procédures administratives communes. Les autorités ajoutent que des amendements à la loi précitée sont envisagées afin d'améliorer l'accès aux informations (par exemple, à travers le renforcement du contrôle interne au sein de l'administration publique et ce faisant l'évaluation des refus ou omissions de réponse aux demandes d'information, des procédures basées sur la communication plutôt que les canaux d'autorisation, le principe « qui ne dit mot consent », etc.). De même, dans le cadre de la Présidence espagnole de l'Union européenne durant le premier semestre 2010, les autorités envisagent d'examiner cette question de plus près au niveau du groupe « Transparence et accès aux documents »; des données sont en train d'être collectées pour évaluer la mise en œuvre, dans la pratique, des dispositions pertinentes relatives à l'accès aux informations dans la législation espagnole.
12. Le GRECO ne peut que conclure que les mesures prises à ce jour pour se conformer à la recommandation ii ont été très limitées. Il prend note du projet d'évaluation des pratiques de mise en œuvre du droit d'accès aux informations publiques. Le GRECO espère que cette enquête permettra de faire ressortir les caractéristiques, et notamment de déterminer si le droit du public d'accéder aux informations est actuellement restreint de manière indue dans la pratique (actuellement, l'accès aux informations est soumis à plusieurs conditions, y compris celles d'avoir un intérêt « direct et légitime » pour les informations sollicitées¹) et de déterminer les mesures qu'il conviendrait d'élaborer pour améliorer le système actuel. A cet égard, le GRECO souhaite attirer l'attention des autorités espagnoles sur la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205), qui fixe certaines normes minima à appliquer dans le cadre du traitement des demandes d'accès aux documents officiels et prévoit un droit général d'accès aux informations. En particulier, selon l'article 4, paragraphe 1 de la Convention susmentionnée, le demandeur d'un document officiel n'est pas obligé de donner de raison pour avoir accès au dit document.

¹ Pour plus de précisions, voir paragraphes 29, 45 et 46 du Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle.

13. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

14. *Le GRECO avait recommandé 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. Il avait recommandé 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.*
15. Dans son rapport RC, le GRECO s'est félicité de l'introduction de normes éthiques pour les membres de haut rang du Gouvernement, ainsi que de l'adoption d'un cadre juridique commun relatif aux droits et aux devoirs des agents publics et des employés sous contrat. Toutefois, il a relevé qu'aucune disposition n'avait été prise pour une évaluation complète du degré d'efficacité du régime de sanctions pénales et disciplinaires en cas de manquements des agents publics et des employés sous contrat. En outre, aucune compilation des dispositions pénales et disciplinaires en vigueur n'avait été élaborée. En conséquence, le GRECO a jugé la recommandation iii partiellement mise en œuvre.
16. Les autorités espagnoles font état de la Loi 7/2007 relative au statut de base de la fonction publique, qui contient des dispositions sur les types de manquements pouvant donner lieu à des actions disciplinaires et définit les règles de procédure applicables à ces actions. En outre, le 21 juin 2007, le Secrétariat général de la fonction publique (*Secretaría General para la Administración Pública*) a émis une résolution fournissant des recommandations interprétatives additionnelles aux services de ressources humaines concernés au sein de l'administration publique, lesquels sont tenus d'appliquer le statut de base de la fonction publique. Des dispositions supplémentaires, y compris des sanctions disciplinaires en cas de manquements, sont incluses dans la Loi 5/2006 concernant la question des conflits d'intérêts des membres du gouvernement et des hauts fonctionnaires. Enfin, les autorités font savoir qu'en Espagne, les prérogatives disciplinaires échoient à l'échelon central et aux communautés autonomes; actuellement, les communautés autonomes sont en train de définir leur régime disciplinaire. Compte tenu de ce qui précède, les autorités indiquent que l'élaboration d'une compilation des dispositions pénales et disciplinaires existantes (conformément au dernier volet de la recommandation iii) dépend de l'achèvement de l'action réglementaire pertinente en cours au niveau des communautés autonomes.
17. Les autorités font référence à plusieurs séminaires de formation qui ont été fournis aux agents publics en 2009, et qui traitent en particulier des questions déontologiques au sein de l'administration publique, comprenant des cas pratiques sur les risques de corruption, des bonnes et mauvaises pratiques dans le secteur public, des situations qui peuvent donner lieu à des conflits d'intérêts, des manquements et des sanctions (disciplinaires ou pénales) applicables dans ces cas. Les autorités ajoutent que cette formation sur la déontologie professionnelle au sein de l'administration publique est un exercice permanent par le biais duquel elles souhaitent répondre aux questions soulevées par la recommandation iii, notamment en renforçant la prise de conscience des agents et employés publics par rapport aux obligations et sanctions qui peuvent être appliquées en cas d'infractions aux dispositions administratives ou pénales dans ce domaine.

18. Le GRECO salue les efforts accomplis par les autorités afin de renforcer la prise de conscience et, de ce fait, promouvoir les principes d'éthique au sein de l'administration publique. Le GRECO note néanmoins qu'une évaluation complète de l'efficacité du régime actuel de sanctions pénales et disciplinaires en cas de manquement des agents publics et des employés sous contrat n'a pas été réalisée. En plus, une compilation générale écrite des normes pénales et disciplinaires existantes n'a pas encore été élaborée.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

20. *Le GRECO avait recommandé 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.*
21. Le GRECO rappelle qu'il a conclu dans le rapport RC que la recommandation était partiellement mise en œuvre, étant donné que les mesures législatives annoncées concernant la responsabilité des personnes morales pour actes de corruption n'avaient pas été adoptées. Par ailleurs, le GRECO a invité instamment les autorités à envisager l'établissement d'un registre des personnes morales condamnées.
22. Les autorités espagnoles font savoir qu'en raison de la dissolution du Parlement avant les dernières élections générales de mars 2007, l'adoption des projets d'amendements au Code pénal est toujours en instance. A ce propos, le 14 novembre 2008, le Conseil de ministres a adopté le projet de loi organique relative à la réforme du Code pénal; ledit projet de loi a été ensuite transmis au Conseil général de la justice et au Bureau du Procureur général pour observations, et doit maintenant être transmis au Conseil d'Etat. Le projet de loi inclut des dispositions permettant l'établissement de la responsabilité pénale des personnes morales pour un nombre limité d'infractions, dont les infractions liées à la corruption. En particulier, les personnes morales (entreprises, associations et fondations) peuvent être tenues pour responsables des infractions commises, en leur nom ou à leur profit, par une personne physique qui exerce une fonction de direction au sein de la personne morale concernée, sur les bases suivantes: un pouvoir de représentation de la personne morale; ou une autorité pour prendre des décisions au nom de la personne morale; ou une autorité pour exercer un contrôle au sein de la personne morale. La responsabilité pénale de la personne morale est également engagée lorsque l'absence de surveillance au sein de la personne morale rend possible la commission de l'infraction. Toutefois, ce n'est pas parce que la responsabilité de la personne morale est engagée que la personne physique auteur de l'infraction n'est pas pénalement responsable. Les infractions liées à la corruption sont punissables des sanctions suivantes: des amendes (dont le montant peut être majoré en fonction du gain escompté ou effectivement réalisé au moyen de l'infraction), la dissolution de la société, la suspension de ses activités pour une durée maximale de cinq ans, la liquidation de l'entité juridique pour une durée maximale de cinq ans, l'interdiction définitive ou temporaire (pour une durée maximale de 10 ans) d'exercer des activités similaires à celles qui ont donné lieu à la condamnation, l'interdiction de participer aux procédures de passation des marchés publics, etc.
23. Le GRECO prend note des projets d'amendements au Code pénal, qui établiront la responsabilité des personnes morales. A cet égard, il relève que l'adoption desdits amendements prend plus de temps que prévu initialement et espère que le processus sera mené à terme sans

délai, afin que les dispositions législatives en question deviennent exécutoires dans ce domaine. En outre, une fois les projets d'amendements effectivement adoptés, il conviendrait d'envisager l'établissement d'un registre des personnes morales ayant fait l'objet de sanctions.

24. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSION

25. Outre les conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle sur l'Espagne et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de façon satisfaisante; et les recommandations ii, iii et v restent partiellement mises en œuvre. Avec l'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle, le GRECO conclut que, sur les six recommandations l'adressées à l'Espagne, la moitié des recommandations a désormais été mise en œuvre ou traitée de façon satisfaisante. Le GRECO demande instamment aux autorités d'améliorer la transparence et la responsabilité de l'administration publique, notamment en révisant les dispositions existantes sur l'accès aux informations et les pratiques de mise en œuvre correspondantes ainsi qu'en évaluant l'efficacité des sanctions pénales et disciplinaires dans la fonction publique. Par ailleurs, le GRECO espère que les amendements au Code pénal envisagés, qui prévoient notamment un régime de responsabilité des personnes morales pour actes de corruption, seront adoptés sans délai.
26. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Deuxième Cycle d'Évaluation sur l'Espagne. Les autorités espagnoles peuvent toutefois, si elles le souhaitent, informer le GRECO de la poursuite de la mise en œuvre des recommandations ii, iii et v.
27. Enfin, le GRECO invite les autorités espagnoles à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de l'Addendum, à traduire l'Addendum dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.