



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 1^{er} avril 2011

Public
Greco RC-III (2011) 5F

Troisième Cycle d'Evaluation

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 50^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 28 mars – 1^{er} avril 2011)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités espagnoles pour mettre en œuvre les 15 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur l'Espagne (voir paragraphe 2), qui portent 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, à la suite de l'autorisation de l'Espagne (Greco Eval III Rep (2008) 3F [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités espagnoles ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 22 décembre 2010 ; 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, Ms Paloma-Krõõt TUPAY, Conseillère, Division de la politique législative, ministère de la Justice, et, pour l'Italie, Mme Anna PAGOTO, juge, ministère de la Justice. Elles ont été assistées par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que les autorités devront soumettre dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé 9 recommandations à l'Espagne concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
7. Les autorités espagnoles expliquent que le Code pénal a été amendé en vertu de la Loi organique 5/2010, adoptée le 22 juin 2010. Le Code pénal (CP) amendé est entré en vigueur le 23 décembre 2010 ; il introduit plusieurs réformes importantes dans le domaine de la lutte contre la corruption, notamment l'incrimination de la corruption dans le secteur privé, une classification

simplifiée de la corruption dans le secteur public (actes légaux, actes illégaux et situations où le pot-de-vin est accepté sur la base de la position de l'agent public), une incrimination explicite du blanchiment de capitaux, la responsabilité des personnes morales, un alourdissement des sanctions, etc. Des précisions sur le contenu des changements législatifs pertinents figurent ci-après.

Recommandation i.

8. *Le GRECO a recommandé de procéder promptement à la ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et à la signature et la ratification de son Protocole additionnel (STE n° 191).*
9. Les autorités espagnoles indiquent que la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) a été ratifiée le 28 avril 2010 ; elle est entrée en vigueur pour l'Espagne le 1^{er} août 2010.
10. Le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191) a été ratifié le 17 janvier 2011 ; il entrera en vigueur pour l'Espagne le 1^{er} mai 2011.
11. Le GRECO note avec satisfaction que l'Espagne a désormais ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et son Protocole additionnel (STE n° 191).
12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

13. *Le GRECO a recommandé d'indiquer de manière suffisamment claire que les avantages immatériels sont couverts sans aucun doute par les dispositions du Code pénal relatives à la corruption.*
14. Les autorités espagnoles expliquent que la nouvelle formulation des infractions de corruption (articles 419 et 421 CP) vise explicitement les « dons, faveurs ou récompenses de toute nature ». En outre, les sanctions en vigueur (article 421 CP) ne sont plus déterminées sur la base d'une évaluation économique du pot-de-vin, mais plutôt d'un système de jours-amende.
15. Le GRECO se félicite des modifications introduites dans ce domaine et de la disposition du CP couvrant explicitement tout type d'avantage, qu'il soit matériel ou immatériel. Le GRECO note aussi que l'intégration d'un système de jours-amende dans le CP amendé exclut toute référence à une estimation purement économique des pots-de-vin.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO a 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.

18. Les autorités espagnoles soulignent qu'à la suite des dernières modifications apportées au CP, l'incrimination de la corruption d'un agent public étranger constitue une infraction autonome en vertu du nouveau libellé de l'article 445 CP et que, par conséquent, il n'est pas nécessaire de recourir aux dispositions en question sur la corruption dans le cadre national pour déterminer la sanction applicable, comme c'était le cas auparavant. Une définition autonome de la notion d' « agent public étranger » a été donnée, qui inclut toute personne occupant un poste au sein d'un organe législatif, administratif ou judiciaire dans un Etat étranger, qu'elle soit nommée ou élue ; toute personne exerçant un emploi public pour un pays étranger, y compris pour un organe public ou une entreprise publique ; et tout responsable ou agent d'une organisation internationale publique. La formulation de l'infraction de corruption d'agents étrangers est très proche du texte de la Convention de l'OCDE et, ainsi, vise uniquement la corruption active commise dans le contexte des relations commerciales internationales. Toutefois, les autorités soulignent que pour la corruption passive d'agents étrangers, les dispositions relatives à la corruption passive d'agents nationaux s'appliquent. En outre, les autorités font appel à l'article 427 CP permettant l'application des articles 419 à 426 CP (corruption des agents nationaux) aux agents de l'Union Européenne et aux agents publics étrangers des pays membres de l'UE.
19. Le GRECO prend note des efforts accomplis aux fins d'une définition autonome des agents étrangers (y compris tout responsable ou agent d'une organisation internationale publique), laquelle englobe les différentes catégories de personnes visées par la Convention. Cela répond aux préoccupations exprimées par les volets (i) et (iv) de la recommandation iii. Cependant, le GRECO observe que la définition de l'infraction donnée à l'article 445 CP continue de faire référence uniquement à la corruption active dans le contexte des transactions internationales. Comme l'a reconnu le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle (paragraphe 93), bien qu'il soit probable que les cas de corruption transfrontalière concernent souvent des transactions commerciales, il pourrait y avoir certaines situations où il en irait autrement (par exemple en cas de versement d'un pot-de-vin à un membre de la police routière étrangère dans le but de ne pas payer une amende). De même, l'article 445 CP ne dit rien sur la corruption passive d'agents étrangers. Le GRECO admet que, en vertu de l'article 427 CP, les cas de corruption des agents de l'Union Européenne et des agents publics étrangers des pays membres de l'UE seront couverts. Néanmoins, le GRECO peut difficilement convenir que les dispositions relatives à la corruption d'agents nationaux s'appliquent dans le reste des cas (c'est-à-dire aux agents publics étrangers des pays non-membres de l'UE et aux agents d'autres organisations internationales), sachant que l'infraction de corruption d'agents étrangers est érigée, dans le CP espagnol, comme une infraction autonome ; les autorités n'ont pas fait état d'une jurisprudence prouvant le contraire. En conséquence, le GRECO conclut que les volets (ii) et (iii) de la recommandation iii n'ont pas été entièrement traités.
20. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

21. *Le GRECO a 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.*

22. Les autorités espagnoles expliquent que la formulation des infractions de corruption dans le CP amendé a été remaniée et ainsi simplifiée ; les dispositions pertinentes relatives à la corruption active et passive d'agents nationaux s'appliquent aux jurés et arbitres qui sont explicitement visés à l'article 423 CP (tel que confirmé par la jurisprudence de la Cour suprême¹).
23. Il n'existe pas de référence explicite à l'incrimination de la corruption des jurés et arbitres étrangers dans le CP. La ratification du Protocole additionnel à la Convention (STE n° 191) en janvier 2011 a ouvert la voie à d'autres mesures dans ce domaine. A ce propos, les autorités font état de la possibilité d'incriminer la corruption des jurés et arbitres étrangers en tant qu'infraction autonome.
24. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités concernant la couverture de la corruption active et passive des jurés et arbitres nationaux dans la version remaniée du CP, en ligne avec la jurisprudence de la Cour suprême dans ce domaine. Cela répond aux préoccupations exprimées par le premier volet de la recommandation iv. Le GRECO relève avec satisfaction que la ratification du Protocole additionnel à la Convention (STE n° 191) fera progresser la mise en œuvre du deuxième volet de la recommandation iv concernant l'incrimination de la corruption des jurés et arbitres étrangers. Le GRECO espère recevoir des précisions utiles à ce sujet.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

26. *Le GRECO a 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).*
27. Les autorités espagnoles expliquent que la corruption dans le secteur privé a été incriminée à l'article 286bis CP. En ce qui concerne la corruption active, l'article 286bis (1) CP stipule que : « quiconque, directement ou par le biais d'un intermédiaire, promet, offre ou donne à un administrateur, directeur, employé ou collaborateur d'une société ou entreprise, association ou fondation ou organisation un avantage indu quelconque, pour son propre bénéfice ou celui d'un tiers, en échange de manquements à ses obligations en rapport avec l'achat ou la vente de biens ou l'engagement de services professionnels, est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à quatre ans, d'une interdiction d'exercer des activités industrielles ou commerciales spécifiques pendant une période d'un à six ans et d'une amende d'un montant compris entre la valeur et trois fois la valeur de l'avantage en cause ».
28. S'agissant de l'interprétation de l'infraction de corruption passive, l'article 286bis (2) CP stipule que : « la même sanction est infligée à tout administrateur, directeur, employé ou collaborateur d'une société ou entreprise, association ou fondation qui, directement ou par le biais d'un intermédiaire, reçoit, sollicite ou accepte un avantage indu quelconque afin de favoriser, au détriment d'autrui, la personne qui donne ou en provenance de qui l'avantage indu est attendu, en violation de ses obligations en rapport avec l'achat ou la vente de biens ou l'engagement de services professionnels ».
29. Le GRECO se félicite du pas important franchi par les autorités pour incriminer la corruption dans le secteur privé, agissement qui n'était pas visé par des dispositions spécifiques dans le passé. L'incrimination susmentionnée, en vertu de l'article 286bis CP, est dans l'ensemble conforme à la

¹ Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour suprême, STS du 2 avril 2009.

Convention, notamment concernant le champ de la définition des auteurs (qui couvre pratiquement tous les types de personnes qui dirigent ou travaillent pour une entité du secteur privé) et les éléments matériels de l'infraction (commission directe ou indirecte, tiers bénéficiaires et manquement aux obligations). Cependant, une question inachevée est à signaler, à savoir l'absence de couverture du fait de solliciter, recevoir ou accepter la promesse d'un avantage. Le GRECO invite les autorités espagnoles à prendre de nouvelles dispositions d'ordre législatif pour combler cette lacune et aligner ainsi complètement les textes nationaux sur l'article 8 de la Convention en ce qui concerne la corruption passive dans le secteur privé, conformément à la recommandation déjà émise.

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

Recommandation vi.

31. *Le GRECO a 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.*
32. Les autorités espagnoles réitèrent que l'infraction de trafic d'influence actif est passible de sanction à titre d'aide ou d'incitation au trafic d'influence passif ; les règles générales relatives à la participation figurant aux articles 28 et 65 (3) CP s'appliquent.
33. En ce qui concerne le champ de définition des auteurs, les autorités indiquent que les agents étrangers et agents d'organisations internationales sont couverts par l'article 445 CP.
34. S'agissant de l'élément matériel des infractions de trafic d'influence, les avantages matériels et immatériels sont visés. Pour corroborer le dernier aspect, les autorités évoquent la jurisprudence, selon laquelle les avantages pourraient être de tout type, et pas forcément monétaire.
35. Le GRECO constate que les explications fournies par les autorités en ce qui concerne l'incrimination du trafic d'influence actif ne font que répéter leur position déjà prise en compte dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle et, par conséquent, n'apportent aucun nouvel élément d'analyse à ce sujet par rapport à la situation évaluée à l'époque. Le GRECO observe qu'aucune affaire n'a été citée pour démontrer que, même si le trafic d'influence actif n'est pas interprété en tant qu'infraction autonome dans le CP, l'action publique visant une infraction de trafic d'influence actif est néanmoins possible. Par ailleurs, le GRECO reste sceptique quant à la couverture du scénario où une offre est rejetée par la personne qui a, ou est présumé avoir, une certaine influence, autrement dit où il n'existe pas d'auteur principal. Par conséquent, le GRECO considère que le volet (i) de la recommandation n'a pas été traité de façon satisfaisante.
36. Pour ce qui est du volet (ii) de la recommandation, le GRECO note que, dans le cadre des dernières modifications apportées au CP, la définition de l'article 445 CP sur les agents étrangers et agents d'organisations internationales a été remaniée aux fins d'une plus large couverture de cette catégorie de personnes. Toutefois, ainsi que l'explique le paragraphe 19 du présent rapport, l'article 445 CP ne vise que la corruption active commise dans le cadre de transactions commerciales. Aucune affaire ni décision judiciaire n'ont été citées pour étayer l'argumentation

des autorités à ce sujet, notamment l'affirmation selon laquelle les dispositions sur le trafic d'influence seraient applicables aux agents étrangers et agents d'organisations internationales.

37. Concernant le volet (iii) de la recommandation, le GRECO accepte, sur la base de la jurisprudence consolidée, le point de vue selon lequel la législation couvre les avantages matériels et immatériels.
38. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

39. *Le GRECO a recommandé de (i) sanctionner plus lourdement les infractions de corruption visées aux articles 421 (omission d'actes liés aux obligations de l'agent public), 425(1) (accomplissement d'actes liés aux obligations de l'agent public) et 426 CP (pot-de-vin offert eu égard à la position de l'agent public ou afin que celui-ci accomplisse un acte légal) afin de garantir que ces infractions puissent donner lieu à l'extradition et (ii) sanctionner plus lourdement le trafic d'influence.*
40. Les autorités espagnoles réaffirment que les dispositions sur la corruption ont été simplifiées à l'occasion des dernières modifications du CP. En particulier, les infractions de corruption passive sont désormais visées par trois (au lieu de cinq) dispositions, qui concernent les actes officiels illégaux (article 419 CP), actes officiels légaux (article 420 CP) et situations où le pot-de-vin est accepté sur la base de la position de l'agent public (articles 420 CP et 422 CP). Le remaniement des dispositions sur les infractions de corruption évoqué plus haut s'est traduit par des sanctions mieux adaptées, lesquelles incluent une peine d'emprisonnement dans tous les cas. En ce qui concerne la corruption aux fins de l'omission d'actes liés aux obligations de l'agent public (ancien article 421 CP), elle est désormais couverte par l'article 419 CP relatif aux actes officiels illégaux, qui prévoit une peine d'emprisonnement de 3 à 6 ans, une amende et une interdiction professionnelle. Pour ce qui est de la corruption aux fins de l'accomplissement d'actes liés aux obligations de l'agent (ancien article 425(1) CP) et de la corruption aux fins de l'accomplissement d'un acte légal par l'agent public (ancien article 426 CP), elles sont désormais couvertes par l'article 420 CP concernant les actes officiels légaux, qui prévoit une peine d'emprisonnement de 2 à 4 ans, une amende et une interdiction professionnelle. S'agissant de la corruption en considération de la position de l'agent public (ancien article 426 CP), elle est désormais couverte par l'article 422 CP, qui prévoit une peine d'emprisonnement de 6 mois à 1 an et une exclusion temporaire de tout emploi public pendant une durée de 1 à 3 ans.
41. Les sanctions en vigueur pour le trafic d'influence ont été alourdies : la peine d'emprisonnement est désormais comprise entre 6 mois et 2 ans (elle était comprise entre 6 mois et 1 an auparavant) ; si l'avantage indu envisagé par la tractation entachée de corruption est obtenu, les sanctions appliquées se situent dans la moitié supérieure de l'échelle. En outre, une amende et une exclusion temporaire de tout emploi public (d'une durée de 3 à 6 ans) s'appliquent.
42. Le GRECO se félicite des éléments nouveaux signalés. Dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle (paragraphe 97), il a relevé que les manquements aux anciens articles 421, 425(1) et 426 CP n'étaient sanctionnés que par une amende et une interdiction professionnelle, ce qui rendait impossible une extradition. Il semble désormais possible d'infliger une peine d'emprisonnement dans tous les cas susmentionnés. En outre, les modifications du CP ont alourdi la peine d'emprisonnement minimum en vigueur pour les infractions de corruption, comme suit : peine d'emprisonnement de trois ans pour les actes officiels illégaux (au lieu de deux ans)

et peine d'emprisonnement de deux ans pour les actes officiels légaux (au lieu d'un an ou d'une peine nulle). En conséquence, le GRECO constate que les préoccupations qu'il a précédemment exprimées dans le premier volet de la recommandation ont maintenant été correctement traitées. De plus, l'Espagne a non seulement alourdi les peines en vigueur pour les manquements susmentionnés, conformément à la recommandation du GRECO, mais a aussi restructuré et reformulé les dispositions concernant la corruption, afin d'établir un cadre juridique plus simple et plus cohérent. Il est rappelé que sans toutefois formuler une recommandation formelle sur ce point, le GRECO avait encouragé les autorités à aller dans cette direction (paragraphe 91 du Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle).

43. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation, le GRECO note que les peines en vigueur pour le trafic d'influence ont aussi été alourdies.
44. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

45. *Le GRECO a recommandé d'abroger l'exigence d'une double incrimination concernant les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger.*
46. Les autorités espagnoles indiquent qu'elles ont formulé une réserve au sujet de l'article 17, paragraphe 1.b de la Convention au moment du dépôt de l'instrument de ratification. En conséquence, la double incrimination s'applique pour les poursuites liées aux infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger. Cela étant dit, dans le contexte des modifications du Code de procédure pénale en cours, la question de la double incrimination et la possibilité de retirer ladite réserve à la Convention seront réexaminées.
47. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle (paragraphe 87) a reconnu la possibilité pour les autorités espagnoles d'introduire des réserves à la Convention au moment de la ratification, ainsi que les conséquences que de telles réserves sont susceptibles d'avoir à l'égard de plusieurs recommandations, y compris la recommandation viii. Pour cette raison, le GRECO accepte à ce stade le fait que le CP continue de prévoir la double incrimination pour les infractions de corruption. Cela étant dit, le GRECO encourage toujours les autorités à revoir leur position ; à ce propos, il se félicite des indications communiquées par les autorités, selon lesquelles des changements sont susceptibles d'intervenir dans ce domaine dans le cadre de la réforme du Code de procédure pénale en cours. L'abrogation de l'exigence de double incrimination renforcerait indubitablement la capacité de l'Espagne à lutter contre la corruption commise à l'étranger. Les autorités espagnoles peuvent, si elles le souhaitent, tenir le GRECO informé de ces changements.
48. A la lumière de la nouvelle situation juridique décrite ci-dessus, le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ix.

49. *Le GRECO a recommandé de surveiller l'application de l'article 427 CP relatif au repentir réel afin de contrôler l'utilisation et l'abus éventuels de ce moyen de défense dans les enquêtes et les poursuites liées à la corruption et, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires.*

50. Les autorités espagnoles font savoir qu'elles ont examiné les cas passés (très limités) d'application du repentir réel et sont parvenues à la conclusion que les protections en cas d'application telles que prévues actuellement par le droit interne préviennent suffisamment les possibilités d'emploi abusif de ce type de moyen de défense. Les autorités ont conclu que le moyen de défense du repentir réel n'a jamais été employé abusivement et que par conséquent, il n'est pas nécessaire de modifier l'article 427 CP.
51. Le GRECO convient que les autorités ont examiné l'application – à ce jour limitée – du moyen de défense du repentir réel dans la pratique et ont conclu à l'absence d'indications d'emploi abusif à ce stade. Cependant, le GRECO tient à souligner que l'analyse de l'article 427 CP lui-même et des risques d'abus y liés aurait pu faire l'objet d'une plus grande attention. Par conséquent, les autorités espagnoles pourraient souhaiter continuer à examiner cette question.
52. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

53. Il est rappelé que dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO a adressé 6 recommandations à l'Espagne concernant le Thème II.
54. Les autorités espagnoles font état de plusieurs recommandations formulées par la Cour des comptes, principale institution chargée du contrôle du financement des partis politiques, à l'intention de la commission parlementaire compétente pour examen et mesures correctives le cas échéant (Résolution de la Cour des comptes du 22 juin 2010). Il est rappelé que les recommandations de la Cour des comptes sont de nature non contraignante.

Recommandation i.

55. *Le GRECO a 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.*
56. Les autorités espagnoles réaffirment que la Loi organique 8/2007 relative au financement des partis politiques permet à ceux-ci de contracter des prêts commerciaux qui ne s'écartent pas des conditions commerciales habituelles ; les prêts ne sont pas visés par les restrictions applicables aux dons. Les conditions des emprunts contractés doivent être précisées dans les rapports financiers des partis politiques ; toute irrégularité découverte par la Cour des comptes doit être publiée. A l'occasion de la première vérification des comptes réalisée par la Cour, suite à la promulgation de la Loi organique 8/2007, aucune irrégularité n'a été découverte concernant les prêts déclarés.
57. Les autorités ajoutent qu'eu égard à la situation d'endettement des partis politiques vis-à-vis des institutions de crédit, la Cour des comptes a recommandé aux partis politiques de mettre en place les mesures et mécanismes nécessaires pour mieux rationaliser et gérer leurs ressources en vue de limiter leur endettement et dépendance financière vis-à-vis des banques commerciales. La Cour des comptes envisage d'inclure, dans ses rapports futurs, des informations sur le niveau d'endettement des partis politiques.
58. Le GRECO rappelle que dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur l'Espagne (paragraphe 74), il a évoqué deux problèmes particuliers dans ce domaine. Premièrement, il a

fait part de sa préoccupation concernant la situation d'endettement des partis politiques et l'éventualité que cette situation rende les partis politiques plus vulnérables ou dépendants vis-à-vis des institutions de crédit. A ce propos, les autorités font maintenant état d'une recommandation de la Cour des comptes aux partis politiques de mieux gérer leurs finances et de réduire leur endettement. Tout en se félicitant de cette initiative, le GRECO fait remarquer que les recommandations de la Cour des comptes sont de nature non contraignante. Les autorités n'ont pas fourni d'informations actualisées permettant de déterminer si le niveau d'endettement des partis politiques a été effectivement réduit. L'intention signalée de la Cour des comptes de publier, dans ses futurs rapports sur le financement des partis politiques, des informations sur le niveau d'endettement des partis politiques constitue une avancée qui devrait aider à rendre plus transparent ce domaine préoccupant.

59. Deuxièmement, le GRECO a évoqué l'absence d'un règlement spécifique sur les modalités et conditions d'octroi de prêts aux fins du financement des partis politiques ou des campagnes (comme le montant maximum du prêt, les prêteurs autorisés, l'échelonnement du remboursement, etc.), mise à part une disposition générale de la Loi organique 8/2007 stipulant que les partis politiques peuvent convenir, avec les institutions de crédit, des conditions des emprunts contractés, lesquelles doivent en tout cas respecter les conditions commerciales habituelles. Cette absence de règlement spécifique a une portée particulière en Espagne, pays où les prêts constituent une importante source de financement des partis politiques sans être assujettis à des seuils comme le sont les contributions versées par les particuliers. A ce propos, le GRECO a souligné à maintes reprises, dans le contexte du Troisième Cycle d'Évaluation, que les prêts consentis à des conditions particulièrement avantageuses ou préférentielles par rapport aux conditions générales prévalant sur le marché ainsi que les prêts effacés qui ne sont pas remboursés équivalent en fait à des dons. Le GRECO observe que les autorités font à ce jour encore référence à la Loi 8/2007 et ne signalent aucun élément nouveau à ce propos. Des mesures plus déterminées sont requises dans ce domaine, pour s'assurer que les prêts consentis aux partis politiques ne servent pas à contourner la réglementation relative au financement des partis politiques.

60. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii.

61. *Le GRECO a 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.*

62. Les autorités espagnoles soulignent qu'au sens de la Loi organique 8/2007, un parti politique est une unité économique ou financière, dont les états financiers doivent inclure toute antenne ou organisation annexe. La Cour des comptes a récemment souligné, dans son document intitulé « Cadre conceptuel de l'information financière des partis politiques » (24 juin 2010), que les états financiers d'un parti politique doivent inclure les comptes de ses antennes locales et entités annexes. Le document précité souligne la nécessité de consolider les comptes politiques et encourage les partis politiques à faire des efforts dans ce sens.

63. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de la recommandation faite par la Cour des comptes aux partis politiques, de présenter des états consolidés incluant les antennes locales et les entités annexes. L'initiative de la Cour des comptes semble révéler des défis en suspens dans ce domaine ; cela étant dit, il n'a été fourni aucun exemple spécifique

montrant que des partis politiques présentent effectivement une comptabilité consolidée. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle (paragraphe 75) s'est penché sur les lacunes à cet égard ; notamment, en ce qui concerne la comptabilité des antennes locales, à l'échelon desquelles les risques de corruption sont particulièrement élevés, eu égard au volume important des opérations économiques qui sont effectuées à ce niveau (par exemple, procédures d'attribution de marchés publics et d'octroi de licences et urbanisme). En outre, les fondations et associations liées aux partis politiques ne sont pas tenues de rendre compte de leurs dépenses ; le GRECO continue de redouter que les entités liées aux partis politiques endossent indirectement les dépenses de ces derniers. Dans l'ensemble, les mesures prises aux fins de la mise en œuvre de la recommandation ii semblent être plutôt limitées ; aucun élément probant ne montre que la transparence des revenus et dépenses des antennes locales et entités annexes ait été améliorée dans la pratique.

64. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

65. *Le GRECO a 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.*

66. Les autorités espagnoles expliquent que la Loi organique 8/2007 fait obligation à la Cour des comptes d'élaborer un plan comptable spécifique aux partis politiques. Le 24 juin 2010, la Cour des comptes a adopté un « Cadre conceptuel de l'information financière des partis politiques », qui arrête des orientations pour l'élaboration ultérieure d'un plan comptable. Un projet de plan comptable est en cours de préparation en étroite coordination avec l'Institut de comptabilité et d'audit. Un accord de coopération a été signé entre la Cour des comptes et l'Institut de comptabilité et d'audit en janvier 2011 afin de compléter un plan comptable pour des partis politiques dans 8 mois (c'est-à-dire au cours du deuxième semestre 2011). Le plan précité viserait à établir le cadre commun pour la comptabilité et les comptes rendus de l'activité annuelle ainsi qu'électorale des partis politiques ; il devrait inclure des règles spécifiques (par exemple, concernant des définitions en matière comptable, enregistrement et analyse des informations financières, formats du plan comptable, etc.) afin d'assurer une homogénéité de l'information financière fournie par les différents partis politiques, ce qui devrait faciliter ultérieurement une comparaison à la fois d'un exercice à l'autre et entre les partis. Les autorités indiquent que le plan comptable aura un caractère obligatoire pour tous les partis politiques.

67. Le GRECO prend note des informations communiquées. Un projet de plan comptable spécifique aux partis politiques est en cours d'élaboration ; le cas échéant, son adoption est susceptible de faciliter une déclaration uniforme des éléments financiers relatifs au fonctionnement et aux campagnes électorales, conformément au premier volet de la recommandation. Outre le fait que le contenu des rapports financiers des partis politiques variait considérablement de l'un à l'autre, le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle (paragraphe 76) a souligné que ces rapports n'avaient pas été publiés en temps opportun. Rien n'a été indiqué sur les pratiques de publication actuelles de la Cour des comptes à ce propos (et sur un éventuel progrès par rapport à la situation constatée dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle). Le GRECO souligne que la

comparabilité et la présentation en temps opportun des rapports financiers sont des facteurs décisifs pour assurer la transparence des finances politiques.

68. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

69. *Le GRECO a 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.*

70. Les autorités espagnoles réfléchissent sur l'obligation légale pour les partis politiques de mettre en place un système de contrôle interne, tel qu'établi par la Loi organique 8/2007. Ladite loi prévoit par ailleurs que les résultats de ce contrôle doivent être étayés par un rapport remis par le vérificateur interne des comptes, lequel est joint aux comptes rendus financiers pertinents. La Cour des comptes indique que l'annexe susmentionnée sur l'audit interne fait généralement défaut dans les comptes rendus financiers soumis par les partis politiques. C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes a, dans sa Résolution du 22 juin 2010, recommandé aux partis politiques de mettre en place effectivement un système de contrôle interne.

71. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il constate que très peu a été fait pour renforcer le système d'audit interne des partis politiques. Même si la Cour des comptes a contacté les partis politiques pour les encourager à mettre en place des mécanismes de contrôle interne, aucune indication n'a été fournie sur le fait de savoir si des initiatives spécifiques ont été prises par les partis politiques sur ce point.

72. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

73. *Le GRECO a 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.*

74. Les autorités espagnoles expliquent que malgré un contexte de crise économique et financière grave dans le pays, les ressources de la Cour des comptes sont restées plutôt stables. En effet, le personnel a été augmenté d'une personne depuis l'adoption du Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle et compte à présent un total de 19 personnes chargées du contrôle des finances politiques.

75. Le GRECO prend note des informations communiquées. Tout en comprenant la situation économique difficile qui prévaut actuellement en Espagne, il fait remarquer que les ressources de la Cour des comptes ont été jugées insuffisantes pour qu'elle s'acquitte de ses nouvelles responsabilités (rôle de contrôle, surveillance et sanction) conformément à la Loi organique 8/2007 (paragraphe 78 et 79 du Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle). L'augmentation de personnel soulignée par les autorités ne peut pas être considérée comme suffisante pour remplir l'objectif de la recommandation, notamment, afin d'être effectivement en mesure d'assurer un contrôle plus attentif (et en temps opportun) des comptes financiers des partis politiques. Les autorités auront l'occasion de rendre compte des progrès futurs dans le cadre du Deuxième

Rapport de Conformité, qui traitera des mesures prises subséquemment par les autorités espagnoles en complément au rapport actuel.

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

Recommandation vi.

77. *Le GRECO a 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.*

78. Les autorités espagnoles font savoir que, le 24 juin 2010, la Cour des comptes a présenté plusieurs propositions à la commission parlementaire chargée des questions constitutionnelles en vue de mieux réglementer les sanctions pour les infractions aux règles de financement des partis politiques. En outre, des amendements à la Loi organique 5/1985 relative au régime général des élections ont été adoptés en février 2011 ; ils établissent, entre autres, un meilleur régime de sanction en cas de violation des règles de campagne.

79. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite des modifications apportées à la Loi organique 5/1985 relative au régime général des élections aux fins d'établir des nouvelles sanctions en cas, notamment, de manquement aux règles sur le financement des campagnes. Le GRECO relève avec satisfaction que la Cour des comptes a évoqué les préoccupations exprimées dans la recommandation vi auprès de la commission parlementaire compétente, afin que des amendements soient apportés à la Loi organique 8/2007 pour étendre la portée de ses dispositions punitives. Les efforts accomplis à ce stade en ce qui concerne cette recommandation vont dans la bonne direction, mais des mesures plus résolues, suivies de résultats concrets, restent nécessaires afin d'élargir l'éventail des sanctions disponibles et étendre leur portée à l'ensemble des personnes ou entités (y compris aux particuliers auteurs d'un don) auxquelles la loi organique 8/2007 impose des obligations.

80. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

81. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Espagne a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante cinq des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Concernant le Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii et vii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ; les recommandations viii et ix ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations iii, iv, v et vi ont été partiellement mises en œuvre. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations iii, v et vi ont été partiellement mises en œuvre ; les recommandations i, ii et iv n'ont pas été mises en œuvre.

82. L'Espagne a introduit des améliorations notables en ce qui concerne l'incrimination des infractions de corruption telle que réglementée par les dernières modifications au Code pénal à travers la Loi organique 5/2010. En outre, l'Espagne a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et son Protocole additionnel (STE n° 191) en 2010 et 2011,

respectivement. L'adhésion à ces deux instruments essentiels de la lutte contre la corruption a préparé les conditions pour procéder à d'autres ajustements à la législation nationale, y compris en ce qui concerne la corruption des agents étrangers et agents d'organisations internationales, la corruption des jurés et arbitres étrangers et les questions de compétence. Même si l'incrimination des infractions de corruption en Espagne satisfait actuellement en grande partie aux exigences de la Convention, certains ajustements législatifs supplémentaires restent nécessaires en ce qui concerne les infractions de trafic d'influence et de corruption dans le secteur privé.

83. Les avancées signalées concernant la transparence du financement des partis politiques sont beaucoup plus modestes. Tout en se félicitant de l'intérêt porté par la Cour des comptes aux questions soulevées dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur l'Espagne, le GRECO estime que l'Espagne doit prendre dans ce domaine des initiatives plus décisives incluant (sans s'y limiter) des modifications à la législation en vue d'améliorer effectivement la transparence de la comptabilité des partis politiques et des campagnes et partant, réduire les possibilités de corruption dans un secteur qui est identifié comme particulièrement sujet aux manquements. Ces modifications doivent porter sur les domaines où le GRECO a identifié des difficultés manifestes à traiter, notamment la réglementation des prêts, la consolidation de la comptabilité des partis politiques (qui doit inclure les revenus et dépenses détaillés des antennes locales et entités liées), le renforcement du contrôle interne des partis politiques, le développement d'un système de sanctions plus complet et la mise à niveau des ressources de la Cour des comptes afin qu'elle soit mieux à même de s'acquitter de ses responsabilités essentielles de surveillance et de sanction.
84. Compte tenu des éléments indiqués aux paragraphes 81 à 83, le GRECO note que l'Espagne a accompli des efforts tangibles pour mettre en œuvre les recommandations relatives au Thème I – Incriminations ; il convient de féliciter les autorités pour leur action dans ce domaine. Des mesures plutôt limitées ont été prises pour dissiper les craintes concernant le Thème II – Transparence du financement des partis politiques ; de toute évidence, il reste beaucoup à accomplir dans ce domaine. Le GRECO invite le Chef de la délégation espagnole à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations iii, iv, v et vi (Thème I – Incriminations) et recommandations i à vi (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) le 31 octobre 2012 au plus tard.
85. Le GRECO invite les autorités espagnoles à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.