

Adoption : 10 octobre 2014  
Publication : 3 mars 2015

**Public**  
**Greco RC-III (2014) 7F**

## **Troisième Cycle d'Évaluation**

### **Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur l'Espagne**

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

\* \* \*

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

Adopté par le GRECO  
lors de sa 65<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 6-10 octobre 2014)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les nouvelles mesures prises par les autorités espagnoles depuis l'adoption des premier et deuxième Rapports de Conformité concernant les recommandations formulées par le GRECO dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur l'Espagne, qui porte sur les deux thèmes suivants :
  - **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 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> réunion plénière du GRECO (1<sup>er</sup> 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<sup>e</sup> réunion plénière du GRECO (21 juin 2013) et rendu public le 11 juillet 2013, après autorisation des autorités espagnoles.
3. Conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9, de son Règlement intérieur, le Deuxième Rapport de Conformité du GRECO invitait le chef de la délégation de l'Espagne à soumettre des informations supplémentaires concernant les neuf recommandations qui n'avaient été que partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre. Ces informations ont été fournies le 31 mars 2014 et ont servi de base pour l'élaboration du présent Addendum au Deuxième 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 pour le deuxième rapport étaient M. Urvo KLOPETS (Estonie) et Mme Vania MAFFEO (Italie). Ils ont été assistés par le secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce document.

## **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. Les recommandations i, ii, vii, viii et ix avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, et les recommandations iii, iv, v et vi étaient partiellement mises en œuvre.
6. Les autorités font état d'un certain nombre d'amendements au Code pénal (CP) qui permettront de renforcer la mise en œuvre des recommandations du GRECO. Dans ce contexte, le 20 septembre 2013, le Conseil des ministres a approuvé la soumission au Parlement des amendements au CP. Le projet de loi a été publié au journal officiel espagnol (*Boletín Oficial del*

*Estado*) le 4 octobre 2013 et est actuellement débattu au sein du Parlement<sup>1</sup> ; il s'inscrit dans un train de mesures législatives visant à améliorer la lutte contre la corruption (baptisé « *pacto de regeneración democrática* ») qui est conduit par le gouvernement et devrait être adopté d'ici au mois de décembre 2014.

### **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 rappelle que dans le Deuxième Rapport de Conformité, cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre en attendant l'adoption des projets d'amendements au Code pénal (CP) qui couvriraient la corruption active d'agents étrangers et d'agents d'organisations internationales à des situations ne se limitant pas à des transactions commerciales internationales (recommandation iii, volet ii), ainsi que la corruption passive de ces catégories d'agents publics (recommandation iii, volet iii).
9. Les autorités espagnoles indiquent que les projets d'amendements figurent toujours parmi les priorités législatives, mais n'ont pas encore été adoptés. Elles rappellent que ces projets englobent une nouvelle version de l'article 427 du CP qui définit les agents étrangers et les agents d'organisations internationales, y compris les différentes catégories de personnes couvertes par la Convention pénale sur la corruption (STE n°173), et étend l'application des dispositions pertinentes sur la corruption active et passive des agents publics nationaux aux agents étrangers et aux agents d'organisations internationales. En outre, ces projets d'amendements introduisent, à l'article 286ter du CP, une infraction distincte et autonome de corruption des agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales, qui est ensuite régie par des dispositions spécifiques à l'article 286quinquies.
10. Dans l'attente de l'adoption des projets d'amendements au CP annoncés, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iv.**

11. *Le GRECO avait recommandé de (i) réviser l'article 422 (corruption des jurés et arbitres) du Code pénal, pour assurer que l'incrimination de la corruption des jurés et arbitres soit conforme au Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191) ; et (ii) incriminer la corruption des jurés et arbitres étrangers.*
12. Le GRECO rappelle que la corruption des jurés et arbitres nationaux est expressément incriminée à l'article 423 du CP. Au moment de l'adoption du deuxième Rapport de Conformité (RC-III), les autorités avaient l'intention d'adopter d'autres modifications législatives afin d'ériger la corruption des jurés et arbitres étrangers en infraction. Tant que ces modifications ne sont pas

---

<sup>1</sup> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-1.PDF) (en espagnol uniquement)

traduites dans les faits, le GRECO considérera la recommandation iv comme partiellement mise en œuvre.

13. Les autorités espagnoles réaffirment leurs projets de prévoir l'incrimination de la corruption des jurés et arbitres nationaux ; elles espèrent des évolutions positives à cet égard au cours des prochains mois, en fonction de l'ordre du jour parlementaire et de l'évolution du débat sur les projets d'amendements au CP.
14. En l'état actuel des choses et dans l'attente de l'incrimination effective de la corruption des jurés et arbitres étrangers dans la législation pénale espagnole, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

15. *Le GRECO avait recommandé d'incriminer la corruption dans le secteur privé conformément aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).*
16. Le GRECO avait évalué positivement les amendements introduits dans la législation afin d'ériger en infraction la corruption dans le secteur privé (agissement qui n'était pas visé par des dispositions spécifiques dans le passé), en vertu de l'article 286bis du CP. Il conservait néanmoins des doutes quant au fait de savoir si l'infraction susmentionnée de corruption dans le secteur privé (le fait de solliciter, recevoir ou accepter la promesse d'un avantage indu) couvrirait effectivement tous les comportements énoncés dans la Convention pénale sur la corruption (STE n°173). Par conséquent, le GRECO avait jugé que la recommandation v était partiellement mise en œuvre.
17. Les autorités espagnoles soutiennent que les projets d'amendements au CP, qui incriminent l'abus de fonction dans le secteur privé (article 252 du CP), seraient suffisants pour couvrir la corruption passive dans le secteur privé, étant donné qu'ils désignent comme auteur de l'infraction toute personne exerçant des responsabilités de direction dans l'entreprise concernée.
18. Le GRECO réaffirme le point de vue qu'il avait exprimé dans son Deuxième Rapport de Conformité du Troisième Cycle (RC-III) concernant l'infraction d'abus d'autorité dans le secteur privé et la capacité des projets d'amendements à répondre pleinement aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) concernant la corruption passive dans le secteur privé. Le GRECO note tout particulièrement que la Convention délimite clairement la portée de l'infraction de corruption dans le secteur privé, désignant comme auteur d'une telle infraction « toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé ». Ainsi, la Convention ne restreint pas la portée de cette infraction aux seules personnes exerçant des fonctions de direction.
19. GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

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

21. Le GRECO avait salué les efforts déployés par les autorités pour harmoniser l'infraction de trafic d'influence traitée dans les articles 428 et 429 du CP avec la Convention pénale sur la corruption (STE n°173). Il n'en restait pas moins dubitatif quant à l'incrimination du trafic d'influence actif et du champ d'application des dispositions pertinentes relatives au trafic d'influence d'agents publics étrangers et agents d'organisations internationales. Il avait jugé la recommandation vi partiellement mise en œuvre.
22. Les autorités espagnoles réaffirment qu'il est possible de sanctionner les auteurs de trafic d'influence en vertu de l'article 428 du CP (qui incrimine le fait d'exercer une influence sur « tout agent public ou autorité qui influence un autre agent public ou autorité ») et des articles 28 et 65(3) du CP (règles générales relatives à la participation qui permettraient de sanctionner quiconque promet, octroie ou offre un avantage indu, en tant qu'instigateur de l'infraction). Quant à savoir si le trafic d'influence d'agents publics étrangers ou d'agents d'organisations internationales est incriminé, les autorités soutiennent qu'en vertu des projets d'amendements au CP, notamment de l'article 427 (voir également paragraphe 8), il sera possible d'appliquer les dispositions relatives au trafic d'influence d'agents publics nationaux aux agents publics étrangers et aux agents d'organisations internationales.
23. S'agissant de la recommandation vi (i), le GRECO prend note des arguments avancés par les autorités mais ne peut qu'observer qu'ils ne diffèrent pas de ceux qu'elles avaient présentés précédemment et qu'ils ne traitent pas suffisamment de la question de la peine infligée à l'auteur d'un trafic d'influence actif qui n'est pas agent public et n'exerce pas dans les faits son influence.
24. Pour ce qui est de la recommandation vi (ii), c'est-à-dire l'incrimination du trafic d'influence d'agents étrangers ou d'agents d'organisations internationales, le GRECO n'est toujours pas pleinement convaincu par les arguments avancés. Il avait déjà noté, dans le Deuxième Rapport de Conformité (RC-III), que les projets d'amendements au CP mentionnés, qui étendent aux agents étrangers et internationaux l'application des dispositions relatives aux agents publics nationaux, ne concernent que les infractions de corruption (articles 419 à 425 du CP) et n'incluent donc pas l'infraction de trafic d'influence (laquelle est régie ensuite par les articles 428 et 429 du CP).
25. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

## **Thème II : Transparence du financement des partis politiques**

26. Il est rappelé que dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé six recommandations à l'Espagne concernant le Thème II et que la recommandation v a été considérée comme traitée de façon satisfaisante, tandis que les recommandations i, ii, iii, iv et vi restaient partiellement mises en œuvre.
27. Le principal instrument législatif qui régit les finances politiques, à savoir la Loi 8/2007 sur le financement des partis politiques, a été amendé par la Loi 5/2012 du 22 octobre 2012, ces amendements introduisant des changements visant à renforcer la transparence, le contrôle et les sanctions dans ce domaine. En février 2013, le Parlement a adopté une résolution sur une large palette de mesures de lutte contre la corruption englobant, entre autres, des mesures visant à renforcer la transparence et le contrôle du financement des partis. Un projet de loi sur le contrôle de l'activité économique des partis politiques, qui modifie la législation en vigueur en ce qui concerne les partis et leurs finances, a été présenté devant le Parlement un an plus tard, en février 2014<sup>2</sup>. Ce

---

<sup>2</sup> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-82-1-C1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-82-1-C1.PDF) (en espagnol uniquement)

projet fait actuellement l'objet d'un débat/amendement parlementaire et devrait être adopté d'ici au mois de décembre 2014. Il prévoit un certain nombre de modifications à différents égards, notamment :

(i) Limites, transparence et contrôle des dons

- interdiction, pour les partis politiques, d'accepter des dons émanant d'entreprises (néanmoins, cette interdiction ne s'applique pas aux entités qui leur sont liées) ;
- interdiction d'accepter des dons privés émanant de personnes physiques sous contrat avec le secteur public ;
- interdiction d'effacer les créances ;
- obligation d'effectuer les dons aux partis par transfert bancaire sur des comptes spécifiques.

(ii) Obligations comptables et de vérification des comptes

- consolidation des comptes des sections des partis au niveau national et régional (y compris les comptes locaux) ;
- publication en ligne de davantage de renseignements sur les comptes des partis (bilan, et comptes de pertes et profits) ;
- nomination d'une personne responsable des transactions financières ;
- vérification des comptes des entités connexes par la Cour des comptes.

(iii) Sanctions

- une liste détaillée d'infractions, assortie de sanctions plus variées.

**Recommandation i.**

28. *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.*
29. Dans son Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait salué les nouvelles dispositions sur les prêts introduites par la Loi 5/2012, en vertu desquelles les prêts sont réputés être une source de financement privé et dorénavant assujettis aux seuils applicables aux contributions provenant de donateurs particuliers. Cela étant, le GRECO avait déploré que cette loi n'ait pas renforcé les garanties concernant l'obligation de publication des conditions des prêts contractés. Par conséquent, il avait jugé la recommandation i partiellement mise en œuvre.
30. Les autorités espagnoles déclarent désormais que le projet de loi sur le contrôle de l'activité économique des partis politiques interdit complètement l'annulation des dettes, qu'elle soit totale ou partielle, par les institutions de crédit. Cette interdiction s'appliquera à la fois aux partis politiques et à leurs fondations associées. Une nouvelle obligation sera imposée aux partis, à savoir celle de publier sur leurs sites web respectifs, dans un délai d'un mois à compter de la date de soumission de leurs rapports financiers à la Cour des comptes, des informations sur leurs finances, y compris leur bilan et leurs comptes de pertes et profits. Ces derniers incluront des informations sur le montant de l'encours des prêts<sup>3</sup>, l'entité de crédit correspondante, le montant octroyé, le taux d'intérêt et l'échéancier. Le dernier rapport de la Cour des comptes sur les finances politiques, qui comporte des informations sur les prêts, date de mai 2014 et couvre la période 2009-2011<sup>4</sup>. Les informations relatives au financement des partis politiques pour

<sup>3</sup> L'"encours des prêts" renvoie au montant des dettes des partis politiques qui résultent de prêts et qui n'auront pas été annulés ou ne seront pas échus lors de l'entrée en vigueur du projet de loi sur le contrôle de l'activité économique des partis politiques.

<sup>4</sup> <http://boe.es/boe/dias/2014/05/12/pdfs/BOE-A-2014-5010.pdf#BOEn> (en espagnol uniquement).

l'année 2012 font l'objet d'un rapport distinct transmis par la Cour des comptes au Parlement en juillet 2014, le document étant en attente d'approbation officielle par ce dernier.

31. Le GRECO se félicite des nouveautés introduites par le projet de loi sur le contrôle de l'activité économique des partis politiques, telles que décrites ci-dessus, qui visent à accroître la transparence des prêts contractés. Il s'agit néanmoins d'un projet qui doit se matérialiser dans la pratique. En ce qui concerne l'interdiction d'annulation des dettes, le GRECO rappelle que l'endettement des partis politiques, et la vulnérabilité potentielle des partis vis-à-vis des institutions de crédit que cette situation pourrait entraîner, sont un sujet de préoccupation majeur en Espagne.
32. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

33. *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.*
34. Le GRECO avait estimé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Tout en reconnaissant les mesures positives prises pour imposer expressément aux fondations et associations politiques des obligations plus rigoureuses en matière de comptabilité et de déclaration de leurs recettes et dépenses, le GRECO était d'avis que davantage de mesures encore pouvaient être prises pour consolider les comptes des sections des partis politiques, notamment au niveau local, ainsi que les comptes des entités qui leur sont liées. Le GRECO avait également fait part de ses réserves quant aux possibilités prévues par la loi, en vertu des dérogations applicables, de faire transiter les fonds « intéressés » via des fondations ou associations politiques.
35. Les autorités espagnoles indiquent maintenant que le projet de loi sur l'activité économique des partis politiques impose la consolidation des comptes des partis politiques et de leurs sections aux niveaux régional et local. Quant aux entités qui leur sont liées, le projet de loi définit les activités qui relient une fondation/association donnée à un parti politique. Il soumet en outre les comptes des entités associées au contrôle exercé par la Cour des comptes.
36. Le GRECO se félicite des nouvelles mesures mentionnées, notamment en ce qui concerne la transparence des partis politiques au niveau local. Il est fermement convaincu qu'il conviendrait d'agir de façon plus déterminée pour renforcer la transparence et le contrôle des comptes des entités connexes. Il réaffirme sa préoccupation quant au fait que les dispositions finales du projet de loi traitant des entités connexes pourraient permettre de contourner les règles applicables aux dons politiques. En effet, bien que les partis politiques ne puissent pas recevoir de dons émanant d'entreprises, ceux-ci sont permis s'ils transitent par des entités liées aux partis. En outre, le GRECO note que la Cour des comptes a appelé à plusieurs reprises à la consolidation des comptes des partis – en tenant compte non seulement des comptes de toutes les sections des partis aux niveaux national et régional, mais aussi de ceux des entités qui leur sont liées. Cette recommandation du principal organe de contrôle des finances politiques en Espagne n'est pas reflétée dans le projet de loi. Le GRECO appelle donc instamment les autorités à revoir les règles en vigueur concernant les entités connexes afin d'empêcher qu'elles ne soient pas utilisées comme un moyen de contourner les règles relatives au financement des partis. Il serait également important que toute nouvelle définition des activités qui relient une



association/fondation donnée soit suffisamment large pour ne pas exclure les entités connexes pertinentes.

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

**Recommandation iii.**

38. *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.*
39. Le GRECO avait jugé cette recommandation partiellement mise en œuvre. Un projet visant à définir un format commun pour la comptabilité et les comptes rendus des partis, ainsi que des orientations destinées à ces derniers sur la manière de remplir leurs obligations légales était en cours. Les partis s'étaient vu imposer l'obligation de publier leurs comptes en ligne ; toutefois, celle-ci ne s'était pas accompagnée de dispositions pratiques de mise en œuvre concernant le moment opportun pour la publication, telles que des délais effectifs à respecter, ni de sanctions en cas de non-exécution.
40. Les autorités espagnoles indiquent qu'un format commun pour la comptabilité et les comptes rendus des partis a été défini par la Cour des comptes en 2013<sup>5</sup>. Elles ajoutent que le projet de loi sur l'activité économique des partis politiques fixe désormais un délai précis aux partis pour la publication en ligne de leur rapport financier après sa soumission à la Cour des comptes ; il ne s'agira plus d'attendre la publication par la Cour de ses rapports de vérification sur le financement politique, comme le prévoyait la loi auparavant (la date limite pour la soumission de la comptabilité à la Cour des comptes est fixée au 31 mars de l'année comptable, et la publication par les partis politiques doit obligatoirement avoir lieu au plus tard dans le mois qui suit). Les partis qui n'auront pas publié leur rapport financier avant l'expiration du délai légal se verront refuser toute subvention publique. En outre, le projet de loi impose des obligations de diffusion plus strictes aux partis, qui devront désormais publier les informations les concernant en ligne, et en donnant davantage de détails (conditions des prêts, identité des principaux donateurs, etc.). Le projet de loi contient aussi de nouvelles dispositions visant à aider la Cour des comptes à respecter son obligation de publier en temps utile les rapports de vérification sur le financement des partis, notamment en obligeant clairement les tiers à coopérer (obligation des entités financières de faciliter l'information sur les comptes des partis, par exemple) et en imposant des sanctions financières en cas de non-exécution.
41. Le GRECO note les changements mentionnés en vue d'améliorer la publication en temps utile d'informations complètes sur les comptes des partis, ainsi que pour faciliter la tâche de contrôle de la Cour des comptes dans ce domaine d'intérêt public. Le GRECO a toujours soutenu que la transparence des comptes des partis était fondamentale pour contribuer à déceler les liens financiers douteux et les éventuels cas de corruption dans le système de financement des partis, tant dans la réalité que dans la perception que les citoyens peuvent avoir de la situation. C'est pourquoi il considère qu'il est essentiel d'accroître au maximum le volume d'information pouvant

---

<sup>5</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2013/10/21/pdfs/BOE-A-2013-10982.pdf> (en espagnol uniquement).



être absorbé par les citoyens dans ce domaine sensible, tout en réduisant le plus possible les délais pour l'obtention de telles informations.

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

**Recommandation iv.**

43. *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.*
44. Le GRECO avait pris note, dans son Deuxième Rapport de Conformité, des obligations comptables imposées par la Loi 5/2012. Néanmoins, il était d'avis que davantage pouvait être fait pour renforcer le système d'audit interne et la discipline financière au sein des partis politiques. Il avait prié instamment les autorités d'agir dans ce domaine et avait jugé la recommandation iv partiellement mise en œuvre.
45. Les autorités espagnoles indiquent désormais que le projet de loi sur l'activité économique des partis politiques impose clairement l'obligation aux partis de mettre au point des systèmes d'audit interne, et que le manquement à cette dernière constitue une infraction sérieuse à la loi, passible d'amendes allant de 10 000 à 50 000 €. En outre, la responsabilité pénale des partis politiques peut être engagée et ces derniers doivent mettre en place des mécanismes aux fins du respect de la loi (c'est-à-dire élaborer une politique de responsabilisation et de prévention de la corruption, conformément à l'obligation établie à l'article 9bis du Code pénal concernant les personnes morales).
46. Le GRECO prend note des plans mentionnés en vue de durcir les mécanismes d'audit interne des partis politiques, notamment la nomination, sur des critères professionnels et déontologiques, de responsables des finances, la mise au point de mécanismes pour le respect de la loi en vue de promouvoir l'intégrité et la responsabilisation, la soumission des rapports financiers des partis à des auditeurs indépendants, l'introduction d'un système de comptabilité plus strict pour les partis politiques, etc. Compte tenu des divers scandales liés aux irrégularités dans le financement des activités politiques qui ont conduit les citoyens à douter sérieusement de leur classe politique, le GRECO estime que la mise en œuvre de cette recommandation est décisive pour la crédibilité du système et son efficacité dans la pratique. Il invite donc instamment les autorités à agir rapidement à cet égard.
47. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

**Recommandation vi.**

48. *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.*
49. Le GRECO avait salué les mesures prises pour renforcer le régime de sanctions s'appliquant en cas d'infraction à la réglementation sur le financement des partis (et en particulier sur le financement des campagnes). Cela étant, il avait jugé cette recommandation partiellement mise

en œuvre et appelé à prendre des mesures supplémentaires pour élargir l'éventail des sanctions disponibles et étendre la portée des dispositions qui les prévoient, de manière à ce qu'elles soient applicables à l'ensemble des personnes ou entités auxquelles la loi impose des obligations.

50. Les autorités espagnoles signalent des évolutions significatives concernant le régime de sanctions tel que défini dans le projet de loi sur l'activité économique des partis politiques, qui prévoit désormais des sanctions progressives directement liées aux infractions commises par les partis politiques, les agents qui en sont responsables, leurs donateurs ou les entités qui y sont associées. Ces sanctions peuvent être imposées par la Cour des comptes, sans préjudice de l'engagement de la responsabilité pénale telle que définie dans le Code pénal. Plus particulièrement, depuis l'adoption de la Loi 7/2012, les partis politiques sont concernés par les dispositions relatives à la responsabilité pénale des personnes morales. En outre, les projets d'amendements au CP prévoient des sanctions supplémentaires pour le financement illicite des partis (falsification des comptes, gestion irrégulière des fonds ou financement illégal des partis).
51. Le GRECO salue les nouvelles mesures visant à renforcer le régime de responsabilité s'appliquant aux acteurs politiques. Les sanctions prévues dans le projet de loi sur l'activité économique des partis politiques sont d'ordre économique et leur montant est progressif, en fonction de la gravité de l'infraction ; elles s'accompagnent en outre de sanctions pénales. Le GRECO attire l'attention des autorités sur le régime de prescription proposé dans le projet de loi sur l'activité économique des partis politiques et sa capacité à garantir que le financement irrégulier des activités des partis politiques ne reste pas impuni. En effet, selon la gravité de l'infraction commise, le délai de prescription varie de un à quatre ans ; pour les infractions les moins graves (non-coopération avec la Cour des comptes ou non-soumission des rapports financiers des partis, par exemple), il est fixé à un an dans le projet de loi. Le GRECO est d'avis que ce délai risque d'être trop court, à plus forte raison au vu du temps nécessaire à la Cour des comptes pour exercer son contrôle – un problème déjà souligné dans les rapports précédents du GRECO sur l'Espagne dans ce domaine. La solidité et la crédibilité du système risqueraient certainement d'être mises à mal si les infractions à la réglementation ne sont pas assorties de sanctions, non seulement dans la législation, mais aussi dans la pratique.
52. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

53. **Avec l'adoption du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur l'Espagne, le GRECO conclut que des quinze recommandations adressées à l'Espagne, au total, six ont été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante.** Les neuf autres ont été partiellement mises en œuvre.
54. S'agissant du Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, vii, viii et ix ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ; les recommandations iii, iv, v et vi restent partiellement mises en œuvre. Quant au Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation v a été traitée de façon satisfaisante, et les recommandations i, ii, iii, iv et vi restent partiellement mises en œuvre.
55. Il existe désormais deux nouveaux projets de loi traitant bon nombre des insuffisances identifiées par le GRECO dans ses rapports précédents sur les deux thèmes examinés ; celles-ci sont actuellement en attente d'adoption par le Parlement. S'agissant des incriminations, le GRECO

rappelle qu'après l'adoption du Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle, l'Espagne a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) et son Protocole additionnel (STE n°191). Cette avancée importante a aussi conduit à apporter plusieurs modifications dans la formulation des infractions de corruption dans la législation nationale. Désormais, l'incrimination des faits de corruption et de trafic d'influence dans le Code pénal espagnol est dans une large mesure conforme aux normes du Conseil de l'Europe. Une fois adopté, le projet de loi modifiant le Code pénal traitera également des insuffisances limitées signalées par le GRECO, notamment en ce qui concerne la dimension internationale de la corruption, et plus particulièrement la corruption et le trafic d'influence d'agents étrangers et d'agents d'organisations internationales, de jurés et d'arbitres étrangers, ainsi que la prise en compte spécifique de la corruption passive dans le secteur privé.

56. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, la loi applicable avait déjà été modifiée en 2012, ce qui avait permis de renforcer les exigences relatives à la transparence, au contrôle et aux sanctions dans ce domaine (interdictions supplémentaires concernant les sources de financement des partis politiques, réglementation plus détaillée des prêts, obligations de publication imposée aux partis politiques et aux associations/fondations qui y sont liées, etc.). Le projet de loi sur l'activité économique des partis politiques propose un certain nombre de changements positifs en ce qui concerne la transparence, les audits internes et la responsabilité des partis politiques. Toutefois, les autorités doivent poursuivre leurs efforts pour améliorer la transparence des comptes des partis politiques, des sources des revenus perçus et des dépenses engagées (y compris celles des sections locales des partis), en vérifiant la situation d'endettement des partis, et en veillant à ce que toute infraction à la réglementation en vigueur soit assortie de sanctions effectives, dans la législation comme dans la pratique. En outre, il convient de s'assurer que les fondations et associations politiques ne soient pas utilisées comme des voies parallèles de financement des activités courantes et de campagne des partis politiques, malgré les restrictions applicables et les seuils fixés par la loi au regard des campagnes. Au vu du nombre de scandales liés au financement irrégulier des partis qui ont secoué le système politique espagnol ces dernières années, il est capital, pour la crédibilité et l'efficacité de ce système, que les autorités espagnoles prennent rapidement des mesures dans ce domaine et prévoient des améliorations concrètes sans plus attendre.
57. Le GRECO invite instamment les autorités espagnoles à prendre rapidement des mesures fermes afin de traiter les recommandations en suspens suscitées. Conformément à l'article 31, paragraphe 9 du Règlement Intérieur, il demande au chef de la délégation espagnole de soumettre des informations supplémentaires sur 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) avant le 31 juillet 2015.
58. Le GRECO invite les autorités espagnoles à autoriser, dès que possible, la publication de cet Addendum, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.