



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 1st juillet 2016
Publication: 10 octobre 2016

Public
GrecoRC4(2016)1

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT DE CONFORMITÉ SUR L'ESPAGNE

Adopté par le GRECO lors de sa 72^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 27 juin – 1^{er} juillet 2016)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de l'Espagne pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Espagne, adopté par le GRECO à l'occasion de sa 62^e réunion plénière (2-6 décembre 2013) et rendu public le 15 janvier 2014, après autorisation par l'Espagne ([Greco Eval IV Rep \(2013\) 5F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de l'Espagne ont soumis leur Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 29 septembre 2015, a constitué, avec quelques informations supplémentaires, la base du présent Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé l'Islande (pour les assemblées parlementaires) et l'Italie (pour les institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été nommés M. Björn THORVALDSSON, au titre de l'Islande, et Mme Maria Laura PAESANO, au titre de l'Italie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation figurant dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation qui n'a pas encore été suivie d'effet (c'est-à-dire qui a été partiellement mise en œuvre ou qui n'a pas été mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation à remettre par les autorités 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé 11 recommandations à l'Espagne, dont le respect est examiné ci-dessous.
6. Les autorités de l'Espagne soulignent qu'une série de réformes structurelles ont été entreprises ces dernières années afin de promouvoir l'intégrité dans la vie publique. Elles mentionnent plus particulièrement le Plan de régénération de la démocratie (*Plan de regeneración democrática*) et ses multiples facettes, parmi lesquelles figurent un meilleur contrôle des activités économiques des partis politiques (pour plus de précisions sur ce point, voir également [Greco RC-III \(2015\) 16F](#)), un cadre réglementaire spécifiquement applicable aux postes de direction de l'administration publique (voir également le paragraphe 12), une importante série de mesures pénales prises dans le cadre de la réforme du Code pénal (notamment l'incrimination de l'infraction de financement illicite de parti politique, l'extension du délai de prescription et des sanctions plus lourdes pour les infractions de corruption), qui seront suivis par des modifications substantielles de la législation relative à la procédure pénale¹.
7. Elles indiquent par ailleurs qu'à la suite du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, une loi relative à la transparence, visant à mettre en place des dispositions relatives, notamment, à la publication des marchés publics, la bonne gouvernance, l'accès à l'information et à la multiplication des portails en ligne des administrations publiques, a été adoptée le 9 décembre 2013. Comme l'a reconnu le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, des mesures importantes ont été prises par le Congrès pour améliorer la transparence de ses travaux, en

¹ <http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/spaintoday2015/transparency/Paginas/index.aspx>.

développant notamment un portail Internet complet; des mesures concrètes allant dans le même sens ont été prises par le Sénat qui, le 5 Juin 2014, a réformé son Règlement en confiant au Bureau un rôle actif lorsque les activités de transparence sont concernées au sein de l'institution.

8. Enfin, une réforme globale de l'administration publique est en cours. L'OCDE a salué ces plans de réforme qu'il juge davantage destinés à stimuler la croissance et la productivité qu'à réduire uniquement les dépenses ou les effectifs².
9. Malgré ces réformes positives, le dernier indice annuel de perception de la corruption (IPC) de *Transparency International*, publié en janvier 2016, souligne que l'Espagne est l'un des pays au monde à avoir enregistré le plus fort déclin au cours des quatre dernières années. Le temps excessivement long consacré à former un nouveau gouvernement, à l'issue des dernières élections générales de décembre 2015 et en attendant la tenue de nouvelles élections le 26 juin 2016, a suspendu plusieurs réformes attendues en matière de lutte contre la corruption.

Prévention de la corruption des parlementaires

10. Les autorités de l'Espagne précisent que le Congrès des députés a institué une sous-commission chargée de rendre un rapport sur la réforme de son Règlement intérieur qui, depuis l'adoption du rapport du GRECO et jusqu'en 2015, s'est réunie à neuf reprises. Les groupes parlementaires ont soumis leurs propositions relatives à différents points abordés par les recommandations du GRECO et ont tous exprimé leur volonté d'intégrer ces dernières au cadre parlementaire espagnol. Le législateur n'est toutefois pas parvenu à un consensus à ce sujet. Pour autant, les autorités jugent les avancées sur ce point prometteuses pour l'avenir, compte tenu des propositions que l'ensemble des forces politiques du pays ont intégrées dans leurs programmes à l'occasion des élections successives qui ont récemment eu lieu en Espagne.

Recommandations i et iv.

11. *Le GRECO a recommandé :*
 - *pour chacune des chambres du Parlement, (i) qu'un code de conduite soit élaboré et adopté avec la participation des parlementaires et rendu aisément accessible au public (ce texte devra notamment comporter des conseils sur la prévention des conflits d'intérêts, les cadeaux et autres avantages, les activités accessoires et les intérêts financiers, les obligations déclaratives, etc.), (ii) qu'il soit complété par des mesures pratiques de mise en œuvre, en particulier par des services de conseil institutionnalisés, confidentiels, destinés à aider les parlementaires et à les conseiller sur les questions de déontologie et les conflits d'intérêts potentiels, ainsi que par des activités de formation spécifiques (recommandation i) ;*
 - *que des mesures appropriées soient prises pour garantir un contrôle et une mise en œuvre efficaces des obligations déclaratives existantes et à venir, ainsi que des autres règles déontologiques applicables aux parlementaires (recommandation iv).*
12. Les autorités de l'Espagne font état de l'adoption en mars 2015 de la Loi n° 3/2015 relative aux postes de direction de l'administration générale nationale, dont certaines dispositions visent à prévenir les conflits d'intérêts de cette catégorie de fonctionnaires, tout en mettant en place un mécanisme de contrôle et de respect de

² [OECD Public Governance Review \(2014\): From administrative reform to continuous improvement](#) (en anglais)

l'application des normes. Bien que les membres du Parlement ne relèvent pas du champ d'application de cette loi, certaines des dispositions du texte ont des répercussions sur les parlementaires qui sont également hauts fonctionnaires, comme l'interdiction de percevoir une rémunération pour une activité accessoire compatible. Selon les autorités, la Loi n° 3/2015 délimite l'axe dans lequel le Parlement espagnol puisera à l'avenir son inspiration ; plus précisément, la loi précitée présente elle-même un caractère complémentaire à l'égard des autres hauts fonctionnaires du secteur public qui ne relèvent pas explicitement de son champ d'application.

13. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités de l'Espagne et se félicite de la récente adoption de la législation spécifiquement applicable aux postes de direction les plus élevés de la fonction publique, qui prévoit notamment des dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts et met en place un régime qui impose aux intéressés de rendre des comptes. Le GRECO observe toutefois que les parlementaires ne relèvent pas *stricto sensu* du champ d'application de cette législation. Le GRECO juge particulièrement important que les parlementaires énoncent eux-mêmes clairement les principes d'intégrité qu'ils entendent respecter et qu'un code de conduite à ce effet serait un outil indispensable. Le GRECO reconnaît le caractère complémentaire de la Loi n° 3/2015 à l'égard des hauts fonctionnaires qui ne relèvent pas spécifiquement de son champ d'application et admet qu'elle offre une source d'inspiration prometteuse. Cependant, comme le soulignait le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, les parlementaires doivent eux-mêmes définir des règles et des mécanismes visant à inculquer et à faire respecter de solides valeurs éthiques pour assurer le bon fonctionnement d'un code de déontologie et de conduite. Le GRECO invite instamment la nouvelle législature à s'engager, dès que possible, dans un débat institutionnel concluant sur les questions d'intégrité et d'éthique relatives à la conduite parlementaire, qui se traduira au final par l'adoption d'un Code de conduite pour chacune des deux chambres, assorti de mécanismes adéquats de conseils et d'application, conformément aux recommandations i et iv.
14. Le GRECO conclut que les recommandations i et iv n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation ii.

15. *Le GRECO a recommandé d'introduire des règles encadrant les relations entre les parlementaires et les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif.*
16. Les autorités de l'Espagne réaffirment leur volonté de réglementer les lobbies au moyen d'une réforme du Règlement intérieur du Parlement. Plus particulièrement, une proposition visant à établir un registre des lobbyistes et un code de conduite pour la profession a été rédigé dans l'ancienne législature (2011-2015) et approuvé à l'unanimité lors de la séance plénière tenue le 28 avril 2016. Les autorités signalent également une initiative parallèle déjà accomplie par la Commission Nationale du Marché et de la Concurrence (CNMC), qui établit un registre électronique volontaire, public et gratuit des lobbyistes, ainsi qu'un Décalogue de bonnes pratiques à laquelle les lobbyistes doivent se soumettre lorsqu'ils traitent avec la CNMC.
17. Le GRECO prend note des mesures engagées par l'Espagne pour réglementer le lobbying. Il faut se féliciter de ce que le Parlement a convenu d'un projet de proposition sur le lobbying; cependant, étant donné que de nouvelles élections ont eu lieu en juin 2016 et qu'une nouvelle législature sera formée à la suite des élections, il serait prématuré d'évaluer positivement le projet proposé par l'ancienne législature sans la certitude que ce projet soit maintenu réellement. Le

GRECO invite les autorités à prendre des mesures concrètes étant donné que ce sujet occupe un rang élevé sur la liste des préoccupations du public.

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

Recommandation iii.

19. *Le GRECO a recommandé de réexaminer les obligations déclaratives actuellement applicables aux membres des deux chambres du Parlement afin d'augmenter le nombre de catégories et le niveau de précision des données demandées.*
20. Les autorités de l'Espagne font état de plusieurs initiatives prises pour préserver l'intégrité et renforcer la transparence du Parlement. Elles précisent qu'après la promulgation de la Loi n° 19/2013 relative à la transparence, des modifications ont été apportées en 2015 au Règlement intérieur du Congrès des députés, ainsi qu'à celui du Sénat, afin de mettre pleinement en œuvre les exigences applicables en matière de transparence. Ces modifications ont renforcé la transparence des travaux parlementaires en offrant aux citoyens des moyens d'accès aux informations relatives aux activités respectives des deux chambres, qu'elles soient de nature parlementaire ou administrative. Des portails consacrés à la transparence ont été mis en place sur la page d'accueil du Congrès des députés, ainsi que sur celle du Sénat³. Ces portails en ligne comportent des informations sur ces dispositions, des informations institutionnelles et organisationnelles relatives aux deux chambres, aux députés et sénateurs, aux groupes parlementaires et à l'administration parlementaire ; ils fournissent également des informations économiques, budgétaires et relatives aux marchés public, ainsi qu'un accès aux informations qui concernent les citoyens, permettant ainsi à ces derniers de répondre à une consultation publique par l'intermédiaire de l'unité chargée de prêter attention aux citoyens ou de remplir un formulaire de demande d'informations.
21. Les autorités de l'Espagne indiquent par ailleurs que depuis novembre 2014, les deux chambres ont l'obligation de publier chaque trimestre sur leur site web respectif le total des dépenses engagées à l'occasion des déplacements de parlementaires ; en outre, les groupes parlementaires sont tenus de publier un rapport sur les activités des parlementaires qui justifient ces déplacements.
22. Enfin, comme elles l'ont déjà indiqué, les autorités de l'Espagne espèrent que la Loi n° 3/2015 relative aux postes de direction de l'administration générale nationale ouvrira la voie à des réalisations plus concrètes en vue de mettre en œuvre la recommandation iii. Plus concrètement, la loi précitée établit un régime strict d'incompatibilité des pensions compensatoires, indemnités de compensation, ainsi que toute autre rémunération financière envisagée à la suite de la fin de l'occupation d'une position, d'un poste ou d'une activité dans le secteur public avec toute rémunération couverte par le budget de l'administration publique, ou d'entités, organes ou entreprises qui en dépendent, ou couvertes par le budget des organes constitutionnels, ou résultant de l'application des droits de douane, ainsi que toute rémunération découlant d'activités privées (article 7, Loi n° 3/2015).⁴
23. Le GRECO se félicite que certaines mesures aient été prises à la suite de l'adoption du Rapport d'Évaluation du Quatrième cycle et qu'elles aient notamment abordé

³ Congrès des députés : <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Transparencia>.
Sénat : <http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/transparencia/index.html>.

⁴ Les activités menées par les membres élus du Parlement, des assemblées des communautés autonomes, des entités locales, des postes de direction et le reste du personnel se rapportant aux organes constitutionnels et à toutes les administrations publiques, y compris l'administration de la justice sont considérées comme des activités relevant du secteur public.

l'un des domaines dans lequel le GRECO appelait à une plus grande transparence, à savoir la publication d'informations sur les déplacements parrainés. Le GRECO se réjouit par ailleurs de constater que le Parlement prend les devants afin de rendre ses activités plus transparentes pour le grand public au moyen de portails en ligne consacrés à la transparence et en indiquant les points de contact qui permettent d'obtenir des informations.

24. Le GRECO est toutefois fermement convaincu que des mesures supplémentaires doivent être prises pour répondre pleinement aux préoccupations soulevées par la recommandation iii, notamment en abordant plusieurs points qui ne figurent pas à l'heure actuelle parmi les obligations déclaratives financières, mais qui peuvent se révéler particulièrement importants pour mettre en lumière d'éventuels ou de réels conflits d'intérêts, par exemple la valeur marchande des biens immobiliers et des véhicules, la raison sociale des entreprises dont les parlementaires détiennent des parts ou des actions ; les taux d'intérêt des emprunts contractés auprès d'établissements financiers ; des informations sur les cadeaux reçus et le montant des revenus (même s'ils prennent la forme d'indemnités) tirées d'activités accessoires (paragraphe 56 du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle). Cette recommandation doit bien entendu être lue en combinaison avec la recommandation iv relative au renforcement des mécanismes de contrôle et de mise en œuvre efficaces au sein du Parlement. Il est certes primordial d'accroître le nombre de catégories et le niveau de précision des actuelles obligations déclaratives pour que les citoyens aient une idée aussi précise et aussi complète que possible des véritables intérêts de chaque parlementaire ; mais l'exercice de ce contrôle ne peut être laissé aux seuls citoyens et doit être associé à des garde-fous institutionnels de plus grande envergure.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

26. *Le GRECO a recommandé aux autorités d'analyser le cadre législatif régissant le Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ) et ses répercussions sur l'indépendance effective et perçue de cet organe vis-à-vis de toute influence indue en vue de remédier à toute lacune identifiée.*
27. Les autorités de l'Espagne soulignent que le mode de nomination des membres du Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ) est énoncé à l'article 122 de la Constitution, qui prévoit un système mixte dans lequel le CGPJ se compose du Président de la Cour suprême, de 12 juges et magistrats de l'ensemble des catégories judiciaires, ainsi que de 8 membres élus à la majorité des trois cinquièmes par le Parlement (4 par le Congrès et 4 par le Sénat) parmi des avocats et autres juristes dont la compétence est reconnue et qui disposent d'une expérience professionnelle de plus de 15 ans. La loi n° 6/1985 relative au pouvoir judiciaire (LOPJ), telle que modifiée par la loi n° 4/2013, précise davantage un système que les autorités jugent conforme aux normes internationales, puisque qu'il favorise le pluralisme et le non-corporatisme. Comme le précisait le Rapport d'Évaluation du Quatrième cycle, la majorité qualifiée requise au Parlement laisse peu de place aux manœuvres politiques, dans la mesure où la majorité nécessaire à ces nominations doit être le fruit d'un accord commun entre l'ensemble des forces politiques représentées au Parlement. Les autorités soulignent que la réforme de 2013 recherche le plus grand consensus possible dans le système de nomination des juges issus de leurs propres rangs, ce qui apaisera du même coup le débat politique une fois la nomination des juges avalisée par le Parlement. Les autorités de l'Espagne rappellent qu'avant les améliorations apportées en 2013 à ce système,

elles avaient procédé à une évaluation complète de l'ancien modèle ; elles avaient alors envisagé trois options différentes, puis finalement retenu celle que consacre aujourd'hui la loi en vigueur. Ce texte vise à renforcer la position du CGPJ en lui assurant davantage d'indépendance, d'efficacité et de transparence dans son fonctionnement.

28. Les autorités de l'Espagne évoquent également la nouvelle version du site du CGPJ mise en place en 2014, qui permet désormais d'obtenir des précisions sur les activités du CGPJ et les ordres du jour de sa session plénière et des commissions, la mise en œuvre du budget, les contrats et les subventions, l'explication du système de contrôle des dépenses du CGPJ relatives aux activités cérémoniales et aux déplacements de ses membres dirigeants, ainsi que sur les rémunérations et indemnités qu'ils pourraient percevoir au terme de leur fonction. Un accord de collaboration a été signé avec l'organisation *Transparency International*, laquelle évaluera chaque année le degré de transparence dont a su faire preuve le CGPJ et mènera en étroite collaboration avec ce dernier des activités de recherche et de sensibilisation en matière de lutte contre la corruption et de bonne gouvernance. A la suite de la conclusion de cet accord, le CGPJ a décidé de publier en ligne un résumé du patrimoine détenu par son Président, les membres de son Comité permanent et par son secrétaire général ; ce document comporte également des informations détaillées sur les biens immobiliers, le solde total des comptes bancaires, des créances, des prêts ou des dettes, des parts et des actions dans des sociétés, les obligations émises par l'Etat, les fonds de placement, les certificats de dépôt et autres valeurs mobilières, ainsi que les véhicules motorisés. Par cette mesure, le CGPJ a expressément réaffirmé sa position selon laquelle en sa qualité d'organe directeur de l'ensemble des juges et des magistrats, il se doit d'être un exemple de transparence et de bonne gestion, tout particulièrement à l'égard des membres de l'appareil judiciaire et des citoyens en général. Le CGPJ a en outre exprimé son intention de faire office de référence nationale et internationale dans ce domaine.
29. Le GRECO prend note des informations qui lui ont été fournies. Il avait clairement exprimé sa position dans le Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle ; il y reconnaissait que la loi relative au pouvoir judiciaire venait tout juste d'être modifiée et qu'il était donc prématuré de tirer des conclusions sur les répercussions que pourraient avoir ces modifications sur le régime en place. Le GRECO avait par conséquent jugé nécessaire de suivre attentivement cette question. Pour autant, il avait expressément souligné que les autorités politiques ne doivent intervenir à aucun stade du processus de désignation de la magistrature (voir le paragraphe 78 du Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle). Le GRECO observe qu'alors même que la nomination du CGPJ s'avère être une question constitutionnelle, la Constitution ne précise pas les modalités de sélection des membres de la magistrature au CGPJ. Le GRECO réaffirme qu'il estime essentiel que le CGPJ soit préservé de toute influence politique, mais également qu'il soit perçu comme tel.
30. Le GRECO salue les louables efforts entrepris pour insuffler une plus grande transparence dans le fonctionnement du CGPJ et dans les profils de ses membres les plus importants. Le GRECO observe que les autorités de l'Espagne s'accordent sur le fait qu'il s'agit là d'un domaine fondamental de la démocratie qui mériterait de faire l'objet d'un débat permanent. Dans le même esprit, le GRECO invite les autorités à procéder à l'évaluation préconisée du fonctionnement du nouveau système dans la pratique et à vérifier s'il a effectivement permis de renforcer la confiance des citoyens en général et des magistrats en particulier. Le GRECO se réjouit d'obtenir des informations d'ordre factuel et pas uniquement sur une législation dont il a déjà procédé à l'évaluation.

31. Le GRECO observe qu'une récente enquête menée par le CGPJ au sein de la profession a révélé quelques chiffres inquiétants : 24 % seulement des membres de la magistrature ont répondu au questionnaire distribué par le CGPJ, soit 1 285 juges sur 5 390) et 75 % des répondants ont estimé que le CGPJ ne protégeait pas suffisamment le principe de l'indépendance de l'appareil judiciaire ; 50 % des répondants n'avait pas connaissance du nouveau modèle organisationnel du CGPJ mis en place après la réforme de 2013 et 54 % des répondants qui étaient au fait du contenu de la réforme avaient un avis négatif sur les modifications opérationnelles apportées⁵. De même, le tableau de bord 2015 de la justice dans l'Union européenne a lui aussi révélé que la perception par les citoyens de l'indépendance de la justice en Espagne était l'une des plus faibles de l'UE⁶. L'Espagne se situe en effet en quatrième position avant le dernier pays du classement de l'Union européenne (à la 25^e place sur 28) et son classement par le Forum économique mondial n'est guère plus réjouissant, puisque le pays se trouve à la 97^e place sur 144 pays⁷.
32. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

33. *Le GRECO a recommandé d'inscrire dans la loi des critères objectifs et des règles d'évaluation pour les nominations aux hautes fonctions de l'ordre judiciaire, à savoir, président de tribunal provincial ou de tribunal supérieur de justice et juge à la Cour nationale ou au Tribunal suprême, afin que ces nominations ne fassent naître aucun doute sur l'indépendance, l'impartialité ou la transparence du processus.*
34. Les autorités de l'Espagne précisent à nouveau que des dispositions ont déjà été mises en place afin que les nominations à de hautes fonctions de l'ordre judiciaire s'effectuent sur la base du mérite. Elles mentionnent les exigences énoncées aux articles 335, 336 et 337 de la loi relative au pouvoir judiciaire (le principe de l'ancienneté), ainsi que le Règlement n° 1/2010 sur les décisions relatives à la nomination à de hautes fonctions judiciaires, qui comporte des indications sur la notion de mérite et les critères de compétence que le CGPJ se doit de respecter lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire de nomination à ces hautes fonctions. Toutes les décisions du CGPJ en la matière doivent être motivées et peuvent être contestées par les parties concernées au moyen d'un contrôle juridictionnel devant la Chambre administrative du Tribunal suprême. Le portail en ligne du CGPJ comporte une rubrique spécifique qui offre des informations aussi bien sur les nominations en cours que sur les nominations confirmées. Il s'agit toutefois d'une rubrique sensible qui exige une attention constante ; d'autres mécanismes devraient permettre de renforcer l'objectivité de ces nominations, y compris en étoffant le catalogue de formation des juges, afin qu'ils bénéficient du cadre prévisible de leur *cursus honorum* qui sera jugé le plus approprié pour exercer les plus hautes fonctions de la magistrature.
35. Le GRECO observe que, contrairement à ce que préconisait expressément la recommandation vi, aucune nouvelle mesure législative n'a été prise sur ce point depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Espagne. Le GRECO avait à l'époque conclu que cette situation et les dispositions en vigueur,

⁵ [VIe enquête sur le pouvoir judiciaire](#), 25 septembre 2015 (en espagnol).

⁶ [Le tableau de bord 2015 de la justice dans l'Union européenne. COM\(2015\)116 final.](#)

⁷ [The Global Competitiveness Report 2013-2014](#) (Rapport global sur la compétitivité, en anglais). Cet indicateur du Forum économique mondial se fonde sur les réponses apportées à la question suivante : « Dans quelle mesure la justice de votre pays est-elle indépendante de toute influence de membres du gouvernement, de particuliers ou d'entreprises ? ». Un échantillon représentatif d'entreprises de l'ensemble des pays, issues des principaux secteurs de l'économie (agriculture, industrie manufacturière, industrie non manufacturière et services) a répondu à cette étude.

que les autorités de l'Espagne n'ont en rien modifiées depuis, n'étaient pas pleinement satisfaisantes (voir les paragraphes 87 à 89 du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Espagne). Le GRECO avait clairement recommandé que des critères objectifs et des règles d'évaluations soient inscrits dans la loi pour ce qui est des nominations aux hautes fonctions de la magistrature (à savoir les présidents des tribunaux provinciaux ou des tribunaux supérieurs de justice et les juges de la Cour nationale ou du Tribunal suprême), qui relèvent du pouvoir discrétionnaire du CGPJ. A l'occasion de la visite d'évaluation du GRECO, les autorités de l'Espagne avaient précisé que les projets d'amendements à la loi relative au pouvoir judiciaire comportaient des dispositions visant à établir des critères spécifiquement applicables aux nominations précitées ; les autorités reconnaissent à présent qu'il s'agit là d'un véritable sujet de préoccupation pour le CGPJ et déclarent travailler à l'élaboration de mesures supplémentaires visant à renforcer l'objectivité de ce type de nominations. Une récente étude réalisée par le CGPJ au sein de la magistrature (voir également le paragraphe 31) a de fait révélé que 67 % des répondants estimaient que les critères de mérite et de compétence n'étaient pas respectés dans les décisions de nomination aux plus hautes fonctions de la magistrature prises par le CGPJ. Par conséquent, le GRECO, attend que des mesures concrètes soient mises en œuvre à cet égard.

36. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

37. *Le GRECO a recommandé (i) qu'un code de déontologie soit adopté par les juges et mis aisément à la disposition du public ; et (ii) qu'il soit complété par des services de conseil spécialisés sur les conflits d'intérêts et autres questions en rapport avec l'intégrité.*
38. Les autorités de l'Espagne indiquent que, le 25 Février 2016, la réunion plénière du CGPJ est convenue d'approuver le Code ibéro-américain d'éthique judiciaire, adopté au Sommet judiciaire ibéro-américain en 2006, tel que modifié en 2014. En outre, le CGPJ encourage l'élaboration d'un code déontologique applicable aux carrières judiciaires, rédigé par un groupe de travail mis en place en avril 2014 avec l'approbation de son Comité permanent, dont la dernière réunion s'est déroulée le 13 mai 2016. Ce groupe de travail se compose de deux membres du Conseil, d'un juge de la Cour constitutionnelle, des présidents des tribunaux provinciaux de Palma et de Barcelone, d'un professeur de l'Université de sociologie, d'un professeur de l'Université d'éthique et d'un avocat du CGPJ. L'objectif de cette initiative est de fournir pour la première fois aux juges espagnols un texte similaire à ceux qui existent déjà dans d'autres pays, qui fera office, d'une part, de lignes directrices pour les magistrats qui sont amenés à se prononcer sur la conduite professionnelle de leurs pairs, en tenant compte de ce que la société attend de ce collègue et, d'autre part, de moyen de renforcer la confiance d'un plus grand nombre de citoyens dans l'administration de la justice. Le CGPJ estime que cette tâche d'autorégulation en matière d'éthique et d'obligations professionnelles nécessite la participation et la collaboration active des juges tout au long de leur carrière. Les juges espagnols ont par conséquent été invités à entreprendre une réflexion commune sur les principes et les valeurs qui doivent guider leurs actions, par des moyens de communication transparents individuels et collectifs entre chacun d'entre eux. Au cours de la première année de fonctionnement de ce groupe de travail, plusieurs activités ont été menées notamment pour progresser en direction de l'adoption d'un Code de déontologie, par exemple avec la participation des représentants des associations de juges et de hauts magistrats ; élaborer un recueil des questions de déontologie en matière judiciaire, comme le prévoient d'autres textes nationaux et internationaux ; ainsi que pour préparer une étude comparée sur la base de l'expérience internationale dans ce domaine.

39. Pour ce qui est de la mise en place de services de conseil spécialisés en matière de conflits d'intérêts et d'autres questions relatives à l'intégrité, les autorités de l'Espagne renvoient aux dispositions applicables en matière d'incompatibilité (articles 389 à 397 de la loi relative au pouvoir judiciaire), ainsi qu'au rôle joué par le Département du personnel judiciaire du CGPJ pour assister et dispenser une assistance et des conseils spécialisés sur ce point à l'ensemble des juges.
40. Le GRECO félicite les juges qui se sont engagés dans un processus de réflexion sur les défis en matière de déontologie auxquels ils peuvent être confrontés au cours de l'évolution de leurs importantes fonctions. Il s'agit là d'une avancée encourageante pour la profession en particulier, mais également pour les citoyens en général, puisqu'elle témoigne de la volonté de parvenir à une plus grande transparence du système judiciaire. Le GRECO a toujours souligné l'importance que revêtent les codes déontologiques, qui offrent à la fois des éléments d'orientation et de référence pour les utilisateurs et un outil visant à renforcer le respect par les juges de leur obligation de rendre des comptes et le contrôle attentif exercé par les citoyens. Le GRECO espère que le développement d'un processus participatif, comme le prévoient les autorités de l'Espagne, dans lequel les juges se réunissent pour débattre des normes communes en matière de conduite professionnelle, de manière pragmatique et au vu de leur expérience quotidienne, permettra également de déterminer si des moyens supplémentaires sont nécessaires pour prodiguer des conseils en matière de conflits d'intérêts et pour d'autres questions relatives à l'intégrité. Ces travaux sont tous en cours et le GRECO attend avec impatience d'obtenir de plus amples informations sur le résultat concret de l'actuel processus de consultation.
41. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

42. *Le GRECO a recommandé d'allonger le délai de prescription des procédures disciplinaires.*
43. Les autorités de l'Espagne mentionnent les dispositions légales dont il était question au moment de la visite d'évaluation, à savoir la Loi n° 4/2013 qui apporte d'importantes innovations au régime disciplinaire des juges alors en vigueur. Les autorités indiquent par ailleurs que le délai de prescription de six mois énoncé à l'article 425 de la Loi n° 6/1985 relative au pouvoir judiciaire est conforme aux dispositions qui figurent dans la prochaine réforme pénale (projet de loi portant modification du code de procédure pénale en matière de procédures pénales accélérées et de renforcement des garanties procédurales), dans lesquelles le délai de six mois correspond généralement à la durée maximale fixée pour les enquêtes relatives aux affaires pénales non complexes.
44. Le GRECO observe que sa recommandation n'a pas été suivie d'effet. Il ne peut que réitérer ses conclusions énoncées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, qui démontraient clairement à quel point ce délai de prescription de six mois applicable aux procédures disciplinaires s'avérait bien court en pratique. Le GRECO avait plus particulièrement relevé à l'époque que ce court délai avait conduit le Tribunal suprême à annuler plusieurs décisions prises par le CGPJ au motif que la procédure disciplinaire en question n'avait pas respecté le délai de prescription. Le GRECO avait par ailleurs fait remarquer que le délai applicable aux procédures engagées à l'encontre de secrétaires judiciaires et d'agents publics travaillant dans l'administration judiciaire était de 12 mois. En dehors du fait qu'elles réaffirment le cadre législatif et institutionnel déjà en place, lequel était déjà parfaitement détaillé dans le Rapport d'Évaluation du GRECO, les autorités de l'Espagne n'ont fourni

aucun nouvel élément susceptible de démontrer que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

45. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation ix.

46. *Le GRECO a recommandé de (i) réviser la méthode de sélection et la durée du mandat du Procureur général ; (ii) établir dans la loi des prescriptions et des procédures claires concernant l'amélioration de la transparence de la communication entre le Procureur général et le Gouvernement ; et (iii) réfléchir à d'autres manières d'augmenter l'autonomie du ministère public dans la gestion de ses moyens.*

47. Les autorités de l'Espagne indiquent que si, en vertu de l'article 124 de la Constitution, le Procureur général est nommé et révoqué par le Roi sur proposition du Conseil des ministres, cela ne signifie en aucun cas que les services du ministère public sont soumis aux critères et mandats du Gouvernement. Les services du Procureur général exercent en effet leurs fonctions par l'intermédiaire de leurs propres organes conformément aux principes d'unité d'action et de dépendance hiérarchique, qui sont systématiquement tenus de respecter les principes d'impartialité et de l'Etat de droit. Les autorités de l'Espagne estiment par ailleurs que le ministère public est investi d'une autonomie fonctionnelle pleine et entière. Des amendements ont été introduits dans le statut organiques de l'Office des poursuites en 2003, 2007, puis en 2009, pour progressivement établir de nouvelles garanties visant à renforcer l'indépendance du procureur général; ces efforts ont également été reconnus par le GRECO dans certains de ses précédents rapports sur l'Espagne. Elles ajoutent que de manière générale, conformément à la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, trois éléments constitutifs de l'autonomie du ministère public peuvent être mis en évidence :

(i) d'une part, le Procureur général nommé doit, conformément à la procédure prévue par la Constitution que nous avons expliqué plus haut, être un juriste de haut niveau reconnu, disposant d'une grande expérience en la matière. Cette exigence privilégie les compétences professionnelles et la spécialisation du postulant ; la nomination en soi relève ainsi davantage de considérations techniques que politiques ;

(ii) d'autre part, le calendrier de la nomination du Procureur général ne coïncide pas nécessairement avec le mandat du Gouvernement ou du Parlement ;

(iii) enfin, les services du ministère public fonctionnent en toute autonomie grâce à leurs propres organes (et non au moyen de ceux de l'administration nationale), conformément aux principes d'unité d'action et de dépendance hiérarchique, qui sont systématiquement tenus de respecter les principes d'impartialité et de l'Etat de droit. D'un point de vue administratif, le ministère public fonctionne de manière totalement autonome. Le Gouvernement n'est pas habilité à déterminer quelles ressources budgétaires sont prioritaires ou à quel usage spécifique ces ressources devraient être affectées. Le ministère public échappe à tout contrôle politique, bien que son budget fasse partie de manière organique du budget du ministère de la Justice.

48. Les autorités de l'Espagne font en outre état d'un projet d'instructions, actuellement à l'étude, qui porte sur la réglementation des questions

administratives internes du ministère public (par exemple, les détachements en cas d'absence ou pour pourvoir des postes vacants) ; ce texte vise à renforcer son autonomie, dans les limites de la loi organique relative au ministère public (*Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*). Le ministère de la Justice ne participe pas à la gestion de ces questions administratives, conformément au principe d'autonomie du ministère public.

49. Le GRECO prend acte des explications fournies par les autorités de l'Espagne, qui attestent qu'elles excluent pour le moment toute modification du mode de sélection et de la durée du mandat du Procureur général. Comme la première partie de la recommandation ix prévoyait uniquement l'examen de cette question, le GRECO se doit d'accepter la démarche effectuée.
50. En ce qui concerne le deuxième point de la recommandation ix, aucun élément nouveau n'a été porté à la connaissance du GRECO au sujet de l'insertion dans la loi de prescriptions et de procédures claires visant à renforcer la transparence de la communication entre le Procureur général et le Gouvernement. Il convient de rappeler que la loi permet au Gouvernement de demander au Procureur général de lui donner des informations sur les poursuites engagées dans des affaires précises et que le GRECO avait jugé primordial que ce type de mesures soit clairement réglementé par la loi et assorti de garanties suffisantes en matière de transparence (paragraphe 129 du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle).
51. Pour ce qui est du troisième point de la recommandation ix, un projet d'instructions est en cours d'élaboration afin de renforcer l'autonomie de la gestion des moyens dont disposent les services du ministère public. Cette évolution va dans le sens préconisé par le GRECO, qui avait jugé essentiel que le ministère public connaisse précisément le montant des ressources financières dont il dispose et puisse en disposer librement, y compris en ce qui concerne le budget consacré à la formation professionnelle (paragraphe 130 du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle).
52. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

53. *Le GRECO a recommandé (i) qu'un code de déontologie soit adopté pour les procureurs et rendu aisément accessible au grand public ; (ii) qu'il soit complété par des règles spécifiques relatives aux conflits d'intérêts ainsi qu'à d'autres aspects de l'intégrité.*
54. Les autorités de l'Espagne mentionnent les travaux en cours des services du Procureur général sur l'élaboration d'un code de déontologie qui fera office de cadre réglementaire objectif pour, d'une part, définir les lignes directrices ou les principes d'action des services du Procureur général et, d'autre part, traiter des conflits d'intérêts et autres questions en matière d'intégrité ou relatives à des questions d'éthique au sein du ministère public, en prévoyant la procédure correspondante à appliquer. Une commission a été instituée à cet effet au sein des services du Procureur général pour élaborer un code de conduite applicable aux agents concernés ; un projet a été débattu en première lecture par des experts, des associations professionnelles et d'autres institutions compétentes.
55. Le GRECO se félicite de ce que les procureurs aient progressé dans la voie qu'il avait préconisée. Toutefois, cette démarche semble n'en être encore qu'à ses débuts, puisque l'élaboration d'un code déontologique applicable au ministère public est toujours en cours ; aucune autre évolution notable sur les services de conseil disponibles pour les questions d'intégrité n'a été indiquée. Des mesures plus déterminées doivent être prises en la matière.

56. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

57. *Le GRECO a recommandé d'établir un cadre réglementaire spécifique pour les sanctions disciplinaires applicables au sein du ministère public, d'assortir ce cadre de garanties suffisantes d'équité et d'efficacité et de le soumettre à un contrôle indépendant et impartial*

58. Les autorités de l'Espagne précisent qu'un projet de règlement applicable aux services du ministère public a récemment été établi par les services du Procureur général ; ce texte, qui concerne principalement le régime disciplinaire est actuellement à l'étude. Ce projet de règlement ne se limite pas au régime d'infractions et de sanctions, mais prévoit également la procédure à suivre en cas d'infraction disciplinaire commise par un procureur.

59. Le GRECO prend acte des mesures prises par les autorités de l'Espagne pour renforcer le régime disciplinaire du ministère public. Dans l'attente de l'adoption des dispositions envisagées, le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

60. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Espagne n'a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante aucune des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle.** Cinq recommandations ont été partiellement mises en œuvre et six recommandations n'ont pas été mises en œuvre.

61. Plus précisément, les recommandations iii, vii, ix, x et xi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, ii, iv, v, vi et viii n'ont pas été mises en œuvre.

62. De manière générale, les résultats des élections municipales, qui se sont tenues en mai 2015, ont témoigné d'un profond désir de changement dans la mesure où le système traditionnel à deux partis a volé en éclats à la suite des scandales de corruption récurrents qui les ont éclaboussés. Un train de mesures législatives et politiques visant à renforcer la lutte contre la corruption a été adopté en mai 2015 ; ce Plan de régénération de la démocratie (*Plan de regeneración democrática*) va encore plus loin dans les mesures de réforme en vue, notamment, de renforcer la transparence des activités des institutions publiques, d'apporter des modifications à la réglementation applicable au financement des partis politiques et de promouvoir l'intégrité de la vie politique, d'intensifier le contrôle exercé par la Cour des comptes, de prévoir une infraction spécifique d'enrichissement illicite, de durcir les sanctions encourues pour les infractions de corruption et de multiplier les procédures pénales afin que les enquêtes gagnent en efficacité et en rapidité. La loi relative à la transparence, que le GRECO attendait depuis 2004, mais qui n'a vu le jour qu'en 2013, a permis d'obtenir des résultats concrets sur le plan de la transparence du fonctionnement et de la prise de décision des organes de l'Etat vis-à-vis des citoyens. Un certain nombre de sites web spécifiques qui donnent des précisions notamment sur les calendriers, les documents directifs et les décisions administratives, ont été lancés au cours des deux dernières années par les trois pouvoirs de l'Etat.

63. Pour ce qui est des parlementaires, le Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle du GRECO a servi d'outil pour stimuler le débat politique sur les moyens de rétablir la

confiance des citoyens à l'égard de la politique, en renforçant les dispositifs en matière d'intégrité au sein du Parlement. Il est toutefois décevant de constater que les mesures prises à l'issue de ce débat se sont avérées relativement limitées, ce qui s'est traduit par bien peu de résultats concrets. Le GRECO espère que la nouvelle législature poursuivra les travaux engagés en vue de l'élaboration d'un code de conduite pour chacune des deux chambres du Parlement, du réexamen approfondi du régime des obligations déclaratives financières et de la mise en place d'un mécanisme visant à sanctionner les actes répréhensibles. La réglementation applicable au lobbying est elle aussi attendue depuis fort longtemps.

64. En ce qui concerne les juges, le GRECO déplore que, contrairement à ce qu'il avait pourtant expressément préconisé, aucune autre réflexion n'ait été engagée sur la manière de renforcer l'indépendance du Conseil général du pouvoir judiciaire, aussi bien en apparence que dans la réalité. Les procureurs et les juges travaillent actuellement à l'élaboration de leurs propres codes déontologiques pour signifier sans aucune équivoque les normes qu'ils entendent appliquer en matière d'éthique. D'autres mesures sont prises en vue de renforcer l'autonomie de fonctionnement du ministère public. L'autonomie et l'obligation de rendre des comptes doivent aller de pair et le régime disciplinaire applicable aux procureurs est actuellement renforcé ; des modifications législatives doivent être adoptées à cet égard.
65. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le degré actuellement très faible de conformité aux recommandations est « globalement insatisfaisant », au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur. Le GRECO décide donc d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne sont pas en conformité avec les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et invite le Chef de la délégation espagnole à lui présenter un rapport sur les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire l'ensemble des recommandations) dès que possible et, en tout état de cause, au plus tard le 31 juillet 2017.
66. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Espagne à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.