

Adoption: 21 juin 2019  
Publication: 13 novembre 2019

Public  
GrecoEval5Rep(2018)5

# CINQUIEME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au  
sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# ESPAGNE

Adopté par le GRECO  
lors de sa 83<sup>e</sup> Réunion Plénière (Strasbourg, 17-21 juin  
2019)



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



## TABLE DES MATIÈRES

<b>I. RÉSUMÉ .....</b>	<b>4</b>
<b>II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>6</b>
<b>III. CONTEXTE .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) .....</b>	<b>10</b>
<b>SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF .....</b>	<b>10</b>
<i>Système de gouvernement .....</i>	<i>10</i>
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.....</i>	<i>11</i>
<i>Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel .....</i>	<i>16</i>
<i>Principes éthiques et règles déontologiques.....</i>	<i>17</i>
<i>Sensibilisation .....</i>	<i>18</i>
<b>TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXÉCUTIF.....</b>	<b>19</b>
<i>Accès à l'information .....</i>	<i>19</i>
<i>Transparence du processus législatif.....</i>	<i>23</i>
<i>Tiers et lobbyistes .....</i>	<i>24</i>
<i>Mécanismes de contrôle.....</i>	<i>24</i>
<b>CONFLITS D'INTÉRÊTS .....</b>	<b>26</b>
<b>INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....</b>	<b>27</b>
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers .....</i>	<i>27</i>
<i>Contrats avec les autorités de l'État.....</i>	<i>27</i>
<i>Cadeaux.....</i>	<i>28</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques .....</i>	<i>28</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i>	<i>28</i>
<i>Restrictions après la fin du mandat .....</i>	<i>28</i>
<b>DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....</b>	<b>31</b>
<b>MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION .....</b>	<b>32</b>
<i>Mécanismes de répression non pénale.....</i>	<i>32</i>
<i>Procédures pénales et immunités.....</i>	<i>35</i>
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS .....</b>	<b>38</b>
<b>ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES RÉPRESSIFS/SERVICES DE POLICE.....</b>	<b>38</b>
<i>Aperçu des divers services répressifs .....</i>	<i>38</i>
<i>Accès à l'information .....</i>	<i>40</i>
<i>Confiance du public dans les services répressifs .....</i>	<i>41</i>
<i>Syndicats et organisations professionnelles .....</i>	<i>41</i>
<b>POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ.....</b>	<b>42</b>
<i>Mécanismes politiques, de planification, de gestion des risques et institutionnels .....</i>	<i>42</i>
<i>Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins .....</i>	<i>44</i>
<i>Code d'éthique, conseils, formation et sensibilisation à l'intégrité .....</i>	<i>44</i>
<b>RECRUTEMENT, ÉVOLUTION DE CARRIÈRE ET CONDITIONS DE TRAVAIL .....</b>	<b>47</b>
<i>Critères de recrutement et procédure de nomination .....</i>	<i>47</i>
<i>Évaluation des performances, promotion et mutation.....</i>	<i>49</i>
<b>CONFLITS D'INTÉRÊTS .....</b>	<b>53</b>
<b>INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....</b>	<b>53</b>
<i>Incompatibilités, activités extérieures et restrictions après la cessation des fonctions.....</i>	<i>53</i>
<i>Cadeaux.....</i>	<i>55</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques .....</i>	<i>56</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i>	<i>56</i>
<b>DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....</b>	<b>57</b>
<b>MÉCANISME DE SURVEILLANCE.....</b>	<b>57</b>
<i>Contrôles internes.....</i>	<i>57</i>
<i>Surveillance externe.....</i>	<i>59</i>
<b>OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES DÉNONCIATEURS.....</b>	<b>60</b>

<b>PROCÉDURES DE RECOURS POUR LE GRAND PUBLIC .....</b>	<b>61</b>
<b>APPLICATION ET SANCTIONS .....</b>	<b>61</b>
<i>Procédure disciplinaire .....</i>	<i>61</i>
<i>Procédure pénale.....</i>	<i>63</i>
<i>Statistiques .....</i>	<i>63</i>
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....</b>	<b>64</b>

## I. RÉSUMÉ

1. La corruption est un thème d'actualité en Espagne. La confiance des citoyens dans les institutions publiques est faible et, au cours du dernier quinquennat, la corruption est restée l'une des principales préoccupations du public, tout de suite après le chômage. De nombreuses affaires de corruption ont éclaté et été portées devant les tribunaux ces dernières années, révélant des risques de corruption et de mauvaise gestion, en particulier dans le cadre de la passation de marchés publics locaux en matière de planification urbaine et de construction. Une décision de justice relative à la corruption a d'ailleurs été invoquée par les députés pour leur vote de défiance qui, pour la première fois dans l'histoire de la démocratie espagnole, a provoqué la chute du gouvernement en juin 2018.

2. Une série de réformes structurelles ont été lancées en 2013 afin de promouvoir l'intégrité de la vie publique dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le Plan de régénération (*Plan de regeneración democrática*). Un projet de Loi relative à la lutte contre la corruption et la protection des dénonciateurs – envisageant notamment l'établissement d'une Autorité anticorruption, ainsi que des dispositions plus strictes en matière de transparence financière, de restrictions applicables après la cessation des fonctions, de lobbying et de sanction est sur le bureau du Parlement depuis 2014. Le moment est donc venu de s'engager dans une stratégie coordonnée et holistique de lutte contre la corruption.

3. En ce qui concerne les hauts fonctionnaires (PHFE), la Loi 3/2015 sur l'exercice des hautes fonctions publiques constitue un effort notable de modernisation de la politique de prévention de la corruption de cette catégorie d'agents. Ses dispositions visent la transparence, l'intégrité et la prévention des conflits d'intérêts, ainsi que l'obligation de rendre compte. Néanmoins, l'expérience révèle que le contrôle de son application en pratique laisse encore quelque peu à désirer, notamment en ce qui concerne les fonctions afférentes de consultation, de supervision et de contrôle. Le statut, les pouvoirs et les ressources du Bureau des conflits d'intérêts devraient être sérieusement révisés à la hausse et des mesures adoptées afin de garantir son indépendance. Le problème des « portes tournantes » (allers-retours incessants entre public et privé) mériterait une intervention plus énergique tant au niveau de la législation que des mesures concrètes. Enfin, il est essentiel que les conseillers, en raison du type de travail de gestion et de prise de décision qu'ils accomplissent, soient également soumis aux obligations de transparence et d'intégrité les plus strictes.

4. Des mesures positives ont été prises en faveur de la transparence après l'adoption de la Loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance. Le portail Transparence est un outil remarquable et un élément essentiel en matière d'accès et de diffusion des données publiques. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour surmonter la réticence de certaines autorités publiques (en particulier les entreprises/entités publiques) à faciliter l'accès aux informations administratives. Des ajustements réglementaires pourraient s'avérer utiles à cet égard afin de garantir que les citoyens ont effectivement accès à des données pertinentes en temps utile. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les informations relatives aux PHFE, y compris leur emploi du temps (et leurs contacts avec des lobbyistes et autres tierces personnes cherchant à influencer le travail législatif et autre du gouvernement), les avantages économiques dont ils jouissent et leur patrimoine. En outre, pour que la mise en œuvre des exigences en

matière d'accès à l'information devienne une réalité, les pouvoirs et les ressources du Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance devraient être considérablement renforcés.

5. Il est clair que le contrôle et la responsabilité sont les deux domaines auxquels l'Espagne devrait accorder une plus grande attention. En ce qui concerne ce dernier point, le régime de responsabilité pénale des membres du gouvernement (*aforamiento*) devrait être révisé.

6. En ce qui concerne les agents des services répressifs (ASR), deux corps sont soumis à cette obligation en Espagne, la police et la Garde civile, et jouissent d'une grande confiance auprès du public. Les nombreux processus et bonnes pratiques mis en place en interne par ces organismes protègent et rassurent les personnes qu'ils sont censés servir. Cela dit, des améliorations supplémentaires s'avèrent nécessaires dans trois domaines principaux : la prévention et l'amélioration continue, la transparence et la légitimité et, enfin, la protection des dénonciateurs.

7. Plus particulièrement, il faudrait mettre l'accent sur les activités de prévention dans les domaines à risque liés à la corruption afin d'identifier les tendances nationales préoccupantes, d'intégrer les processus, ainsi que d'apprendre et d'adopter des meilleures pratiques. De même, on pourrait faire davantage pour assurer le renforcement des normes éthiques et leur communication au quotidien et pour assurer la neutralité opérationnelle des services répressifs. La réglementation et le contrôle des activités annexes des agents en cours de mandat, mais aussi de leur occupation professionnelle après la cessation des fonctions, doivent être revus afin d'éviter des affectations inappropriées dans le secteur privé susceptibles de générer des situations de conflits d'intérêts.

8. En outre, afin d'inspirer une plus grande confiance au sein des effectifs des services répressifs, une approche plus transparente dans des domaines tels que le recrutement, les mutations, les évaluations et l'affectation du personnel s'impose, dans le but de justifier les décisions personnelles de manière plus ouverte et objective. Il en va de même pour l'attribution des primes, médailles et autres avantages. Il conviendrait de renforcer la transparence, l'objectivité et l'équité des procédures disciplinaires, notamment en excluant toute possibilité qu'un supérieur hiérarchique décide seul de ces questions.

9. Enfin, un cadre global et efficace pour la protection des dénonciateurs doit encore être adopté en Espagne. Cette question sensible revêt également un caractère crucial pour les fonctionnaires de police. À cet égard, les mécanismes actuels visant à garantir la protection de l'identité physique des dénonciateurs devraient être considérablement renforcés, afin d'inspirer davantage confiance aux intéressés et de garantir la prise en compte de leurs intérêts.

10. Suite aux élections générales d'avril 2019, le GRECO espère que les recommandations formulées dans le présent rapport serviront de feuille de route dans le cadre des réformes encore requises.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

11. L'Espagne est l'un des membres fondateurs du GRECO tel que ce groupe a été établi en 1999. Elle a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des premier (juin 2001), deuxième (mai 2005), troisième (mai 2009) et quatrième (décembre 2013) cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation, ainsi que les rapports de conformité ultérieurs correspondants, peuvent être consultés sur le site Web du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Ce cinquième cycle d'évaluation a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

12. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités espagnoles pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il présente un tableau critique de la situation, lequel repose sur l'examen des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus. Il identifie les lacunes éventuelles et formule des recommandations en vue d'améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées à l'Espagne, par l'intermédiaire du chef de sa délégation au GRECO, à charge pour les autorités de ce pays de déterminer les institutions et/ou organes nationaux chargés de prendre les mesures requises. L'Espagne devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois à compter de son adoption.

13. Pour préparer ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Espagne du 21 au 25 janvier 2019. Les réponses de l'Espagne au Questionnaire d'évaluation (GrecoEval5(2018)3), ainsi que d'autres informations reçues par le GRECO, notamment de la société civile, ont également été prises en considération. L'EEG était composée de : M. Damir BRNETIĆ, conseiller principal pour les affaires de police, ministère de l'Intérieur, École de police (Croatie) ; M. Matthew GARDNER, ex-surintendant principal et commandant au sein de la direction de la police métropolitaine chargée des normes professionnelles, ministère des Affaires intérieures (Royaume-Uni) ; M<sup>me</sup> Alexandra KAPISOVSKA, conseillère juridique, service de la prévention de la corruption, Bureau du gouvernement (République slovaque) ; et M. Jens-Oscar NERGÅRD, conseiller principal, ministère des Collectivités locales et de la Modernisation (Norvège). L'EEG a également bénéficié de l'aide de M<sup>me</sup> Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO.

14. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du ministère de la Justice, du ministère de la Politique territoriale et de la Fonction publique et son Bureau des conflits d'intérêts, du ministère de l'Intérieur, du Bureau pour la coordination et la qualité des règlements du ministère de la Présidence et des Relations avec les Cortès et de l'Égalité, du Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance, du Bureau du médiateur, de la Cour des comptes, du Conseil supérieur de la justice et du Bureau spécial du procureur général pour la répression des infractions économiques liées à la corruption et à la criminalité organisée. Elle s'est également entretenue avec des représentants de la police nationale et de la Garde civile, ainsi qu'avec leur organisations syndicales/professionnelles. Enfin, l'EEG a rencontré des représentants de la société civile, parmi lesquels des universitaires et des

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur la méthodologie, se reporter au Questionnaire d'évaluation du cinquième cycle, tel qu'il est disponible sur le [site Web](#) du GRECO.

journalistes, ainsi que des membres d'ONG comme Transparency International, Access Info Europe ou Hay Derecho.

### III. CONTEXTE

15. L'Espagne est membre du GRECO depuis 1999. Elle a déjà fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur divers thèmes en rapport avec la prévention et la lutte contre la corruption<sup>2</sup>. Pour résumer, la proportion des recommandations qu'elle a mises en œuvre au cours des cycles successifs s'établit comme suit : 80 % pour le premier cycle, 50 % pour le deuxième cycle et 73 % pour le troisième cycle, le reste des recommandations n'ayant été que partiellement mises en œuvre. En ce qui concerne le quatrième cycle d'évaluation du GRECO, 18% des recommandations ont été mises en œuvre, 73% ont été partiellement mises en œuvre et 9% (une recommandation) n'a toujours pas été mise en œuvre. Cependant, la procédure de conformité relative à ce cycle est encore en cours.

16. La corruption est un problème d'actualité en Espagne, car des affaires très médiatisées ont ébranlé des institutions clés de l'État. Une décision de justice relative à la corruption a d'ailleurs été invoquée par les députés pour leur vote de défiance qui, pour la première fois dans l'histoire de la démocratie espagnole, a provoqué la chute du gouvernement en juin 2018. Après la crise financière mondiale et la récession de 2008-2009, dont l'impact sur l'Espagne a été particulièrement grave, le pays s'est débattu pendant la majeure partie de la dernière décennie entre la réforme économique si nécessaire et un environnement caractérisé par l'instabilité et la fragmentation de la vie politique. La reprise et la croissance économiques se sont considérablement renforcées<sup>3</sup>, même si la population – et plus particulièrement les jeunes – doivent encore faire face à des défis économiques de taille<sup>4</sup>.

17. De même, un ensemble de réformes structurelles a été lancé en 2013 pour promouvoir l'intégrité de la vie publique dans le cadre du Plan de régénération démocratique (*Plan de regeneración democrática*), lequel prévoit notamment un contrôle accru de l'activité économique des partis politiques, un cadre réglementaire spécifique pour les postes de haut niveau dans l'administration publique (notamment des règles de transparence et de prévention des conflits d'intérêts), une réforme globale de l'administration publique afin de promouvoir la rentabilité et l'innovation, et un train important de mesures pénales dans le cadre de la révision du Code pénal (en ce qui concerne par exemple l'incrimination de l'infraction de financement illégal de partis politiques, l'allongement du délai de prescription et des sanctions plus sévères pour les infractions de corruption, etc.). D'autres mesures de lutte contre la corruption, à la fois

---

<sup>2</sup> Premier cycle d'évaluation : indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition / étendue et portée des immunités ; Deuxième cycle d'évaluation : identification, saisie et confiscation des produits de la corruption / administration publique et corruption / utilisation de personnes morales pour dissimuler les faits de corruption / législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption / liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent ; Troisième cycle d'évaluation : Incriminations prévues par la Convention pénale sur la corruption / transparence du financement des partis politiques ; Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs.

<sup>3</sup> [Government at a Glance, Spain Country Fact Sheet, OCDE \(2017\)](#)

<sup>4</sup> [Spain : Article IV Consultation, Country Report No. 18/330, Fonds monétaire international \(2018\)](#)

préventives et répressives, ont récemment été introduites fin 2018-début 2019, notamment de nouvelles modifications du Code pénal (Loi organique 1/2019), des mécanismes pour la promotion de l'intégrité au Parlement (code de conduite et outils de mise en œuvre) et une réforme du système judiciaire (Loi organique 4/2018)<sup>5</sup>.

18. Cependant, la confiance des citoyens dans les institutions publiques ne s'est pas améliorée, bien au contraire : depuis la crise économique, la corruption demeure l'une de leurs trois principales préoccupations. Les politiciens sont les plus touchés par cette perception négative<sup>6</sup>. Bon nombre d'affaires de corruption ont éclaté et donné lieu à des procédures judiciaires ces dernières années, ce qui révèle des vulnérabilités et une mauvaise gestion notamment au niveau des marchés publics locaux d'urbanisme et de construction<sup>7</sup>. La famille royale elle-même a fait l'objet d'enquêtes pour corruption et l'un de ses membres a été condamné.

19. Au cours des cinq dernières années, l'Espagne a obtenu un score de 58 (sur 100, étant entendu que 0 équivaut à un État très corrompu et 100 à un État exemplaire) dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International et se classe ainsi 41<sup>e</sup> sur 180<sup>8</sup>. Selon l'Eurobaromètre de 2018, 94 % des personnes interrogées pensent que la corruption est répandue en Espagne (la moyenne au sein de l'UE étant de 68 %) et 58 % déclarent avoir été personnellement affectés par cette pratique (la moyenne au sein de l'UE étant de 25 %), même si 4 % seulement ont été personnellement impliqués dans une affaire de corruption ou en ont été le témoin (la moyenne au sein de l'UE étant de 5 %). Il semble que l'offre ou l'acceptation de pots-de-vin et l'abus de pouvoir à des fins personnelles soient répandus au sein des partis politiques (80 %), du personnel politique au niveau national, régional ou local (74 %), des organes chargés de passer des marchés publics et de délivrer des permis de construire (45 et 50 %, respectivement) et des entreprises privées (49 %). Les liens étroits entre le monde des affaires et la politique sont considérés comme la principale source de corruption (44 %), tout comme le fait de favoriser des amis (43 %) et d'avoir des relations politiques (28 %)<sup>9</sup>.

20. L'Eurobaromètre 2017 mentionne la police comme l'institution jouissant de la plus grande confiance auprès des gens désireux de porter plainte pour des faits de corruption. Elle est suivie du pouvoir judiciaire. De plus, les services de police sont considérés comme dignes de confiance s'agissant de protéger les entreprises contre la criminalité<sup>10</sup>. Les mécanismes nécessaires ont été mis en place pour mener des enquêtes et infliger des sanctions dans les cas d'abus et de corruption au sein de la police ; on signale ici et là des rapports faisant état de corruption au sein de ce corps, mais il n'a jamais été fait mention d'un climat d'impunité et les autorités civiles exercent un contrôle efficace sur les forces de

---

<sup>5</sup> Voir également les rapports de conformité de [troisième](#) et de [quatrième](#) cycle du GRECO pour une analyse des réformes entreprises sur différents fronts.

<sup>6</sup> Étude consacrée aux principaux problèmes perçus en Espagne (2013-2018), Centre pour les recherches en sociologie (CIS), disponible en espagnol à l'adresse : [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html)

<sup>7</sup> Voir par exemple [EU Anticorruption Report, Annex IX on Spain, European Commission \(2014\)](#) et [National Integrity System of Spain, Transparency International \(2012\)](#)

<sup>8</sup> [Indice de perception de la corruption de Transparency International \(2018\)](#)

<sup>9</sup> [Eurobaromètre \(2017\)](#)

<sup>10</sup> [Global Competitiveness Report \(2017-2018\), World Economic Forum](#)

sécurité<sup>11</sup>. D'autres mesures pourraient être prises pour prévenir la corruption dans la police, comme le montre le présent rapport.

21. Selon une étude récente, l'amélioration de la qualité des institutions et la réduction substantielle de la corruption pourraient faire progresser le PIB espagnol par habitant de 16 % en 15 ans. Ce document indique que l'Espagne brille davantage dans le domaine de la communication et de la reddition de comptes, de l'État de droit et de l'action efficace du gouvernement que dans le contrôle de la corruption. L'étude avance également que tout progrès réel dans l'éradication de la corruption devra forcément résulter d'une action sur trois fronts : un système renforcé de freins et contrepoids, une indépendance, une qualité et une transparence accrues de l'administration publique et une plus grande efficacité des élections en tant que mécanismes de sélection et de contrôle des représentants politiques<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> [Spain Report on Human Right Practices for 2017, US Department of State](#)

<sup>12</sup> Francisco Alcalá Agulló et Fernando Jiménez Sánchez, « Étude sur le coût économique du renforcement de la qualité des institutions (Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España) », éditions Fundación BBVA, 2018, disponible en espagnol à l'adresse [https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2018/10/Informe-DE-lvie-2018\\_costes-economicos-deficit-calidad-institucional.pdf.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2018/10/Informe-DE-lvie-2018_costes-economicos-deficit-calidad-institucional.pdf.pdf)

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)**

##### **Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif**

###### *Système de gouvernement*

22. L'Espagne est une démocratie parlementaire revêtant la forme d'une monarchie constitutionnelle. Le Roi est le chef de l'État, mais sa fonction est essentiellement symbolique dans la mesure où il ne dispose pratiquement d'aucun pouvoir discrétionnaire et où l'essentiel de ses tâches relève de la représentation et du protocole. Il symbolise l'unité et la pérennité de la nation. La Constitution espagnole de 1978 énumère de façon exhaustive les pouvoirs (ou plus exactement les devoirs) du Roi<sup>13</sup> et limite strictement leur exercice au contresignement des actes du Premier ministre et, le cas échéant, des ministres responsables. La désignation et la nomination du Premier ministre, ainsi que l'ordonnance prévoyant la dissolution du Parlement et la tenue de nouvelles élections (au cas il ne serait pas possible de nommer un Premier ministre), doivent être contresignées par le Congrès des députés (Chambre basse du Parlement). Les personnes qui contresignent les actes du Roi engagent leur responsabilité (articles 62 à 64 de la Constitution). Le pouvoir exécutif est expressément dévolu au gouvernement et non au Roi : le gouvernement conduit la politique intérieure et extérieure, l'administration civile et militaire et la défense de l'État ; il exerce le pouvoir exécutif conformément à la loi (article 97 de la Constitution et article 1(1) de la Loi 50/1997 sur le gouvernement).

23. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le cinquième cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou bien conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent englober l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de textes législatifs, l'adoption et la mise en œuvre de règlements administratifs et de décrets, ainsi que des décisions relatives aux dépenses du gouvernement ou à la nomination de personnes à de hautes fonctions au sein de l'exécutif.

24. L'EEG relève que le Roi en Espagne ne participe pas activement à titre régulier à la conception et/ou à la mise en œuvre de politiques officielles. Son rôle est clairement représentatif et honorifique. Il ne dispose d'aucun pouvoir exécutif autonome en vertu de la Constitution ; chacun de ses actes et décisions doit être préparé et contresigné par un membre du gouvernement, ce qui empêche le Roi d'exercer ses pouvoirs exécutifs de

---

<sup>13</sup> Le Roi sanctionne et promulgue les lois élaborées par les autres branches du gouvernement. Il convoque et dissout officiellement les Cortès et convoque des élections et des référendums. Il nomme le Premier ministre après consultation des Cortès et nomme les autres ministres sur recommandation de l'intéressé. Il signe également les décrets pris en Conseil des ministres et ratifie les nominations civiles et militaires. Le Roi n'a pas le pouvoir de diriger les affaires étrangères, mais il est investi du rôle symbolique de représentation de l'Espagne dans les relations internationales. Le Roi a également le devoir d'indiquer le consentement de l'État aux traités internationaux et, avec l'autorisation préalable du Parlement, de déclarer la guerre et la paix. Le Roi est le commandant suprême des forces armées, lesquelles sont placées sous le contrôle du Premier ministre.

manière discrétionnaire. Par conséquent, les fonctions du souverain espagnol ne sauraient être assimilées à celle des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE) faisant l'objet du présent cycle d'évaluation.

25. Son Parlement (*Cortes Generales*) se compose de deux chambres élues : le Congrès des députés (*Congreso de los Diputados*), investi du principal pouvoir législatif, et le Sénat (*Senado*), chambre de la représentation territoriale. Les mandats du Congrès et du Sénat, d'une durée maximale de quatre ans, sont simultanés.

26. La composition et les tâches du gouvernement sont régies par la Loi 50/1997 sur le gouvernement. Le gouvernement *stricto sensu* se compose du Premier ministre, du ou des Vices-Premiers ministres (éventuellement nommés) et des ministres avec ou sans portefeuille (article 98 de la Constitution lu conjointement avec l'article 1(2) de la Loi 50/1997). Le nombre et l'étendue des compétences de chacun des ministères sont fixés par le Premier ministre. Les ministères sont généralement créés pour couvrir un ou plusieurs secteurs apparentés du gouvernement à partir d'une fonction administrative ; ils sont compétents et chargés, dans leur domaine d'action spécifique, d'élaborer des politiques publiques, de promulguer des règlements, de contresigner les actes du Roi visant des questions relevant de leurs attributions, et de toute autre tâche leur étant assignée par la loi.

27. Une fois constitué, le gouvernement se réunit en Conseil des ministres, généralement tous les vendredis, à Madrid, même s'il peut à titre exceptionnel se réunir dans toute autre ville espagnole, tandis que les réunions préparatoires se tiennent le mercredi en présence des secrétaires d'État et des sous-secrétaires d'État (article 8, de la Loi 50/1997). Les réunions du Conseil des ministres sont présidées par le Premier ministre ou, en son absence, par le ou l'un des Vices-Premiers ministres. Exceptionnellement, et à la demande du Premier ministre, la réunion peut être présidée par le Roi, pour des raisons purement informatives (article 62 de la Constitution). Le Conseil des ministres est l'organe de décision suprême au sein du gouvernement et il assume des fonctions politiques, administratives et réglementaires, y compris l'adoption de projets de loi et du projet de budget aux fins d'examen par le Parlement, la négociation et la signature de traités internationaux, la déclaration de l'état d'alerte et d'urgence, l'émission de titres de créance ou l'octroi de crédits.

28. Les principes qui sous-tendent le fonctionnement du gouvernement sont les suivants : (i) primauté du Premier ministre : l'intéressé établit le programme politique du gouvernement ; il dirige, coordonne et supervise sa mise en œuvre ; (ii) collégialité et responsabilité conjointe et solidaire ; (iii) autonomie et responsabilité de chaque ministère dans le cadre de l'exercice de son mandat.

#### *Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif*

29. Le Premier ministre (*Presidente*) est le chef du gouvernement. Il est nommé par le Roi, sur proposition du Congrès des députés. Il dirige l'action du gouvernement et coordonne les fonctions des autres membres du Cabinet, sans préjudice des pouvoirs et de la responsabilité directe de ces derniers dans l'exécution de ses tâches. Le Premier ministre

est habilité à proposer la dissolution du Parlement, à moins que son Cabinet ne fasse déjà l'objet d'une motion de censure.

30. La prééminence du Premier ministre au sein du Cabinet découle en outre du fait qu'il a le pouvoir de nommer et de révoquer celui-ci. En conséquence, les ministres sont nommés par le Roi sur proposition du Premier ministre. Lors de la visite d'évaluation sur place<sup>14</sup>, le Gouvernement espagnol comptait 17 ministres dont aucun n'était membre du Parlement<sup>15</sup>. Par ailleurs, le gouvernement comprenait onze femmes et six hommes. A cet égard, l'Espagne a introduit en 2007 un quota obligatoire de 40 % de femmes sur les listes électorales de chaque scrutin. Cette initiative a fait du pays un chef de file mondial dans la promotion de la participation des femmes à la vie politique, comme l'atteste la composition du gouvernement susmentionnée, avec plus des deux tiers des ministères (clés) dirigés par des femmes<sup>16</sup>. L'EEG ne peut que saluer cette représentation équilibrée des sexes au sein du gouvernement, laquelle est conforme aux objectifs poursuivis par la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique.

31. Outre les membres du gouvernement, plusieurs autres catégories de personnes font l'objet d'une nomination politique. Il s'agit, par exemple, dans l'ordre descendant, des secrétaires d'État (*Secretario de Estado*), des sous-secrétaires d'État (*Subsecretario*), des secrétaires généraux (*Secretario General*), des secrétaires généraux techniques (*Secretario General Técnico*), des directeurs généraux (*Director General*), des directeurs de cabinet ministériel (*Jefe del Gabinete del Ministro*) ou des présidents et directeurs généraux d'une entreprise/entité publique ou d'un organisme de régulation (*Presidente y Directores Generales de una empresa pública, organismo público o agencia reguladora*). Toutes ces personnes doivent être nommées par décret du gouvernement sur recommandation du ministre/secrétaire d'État compétent. Au total, 707 personnes relèvent des catégories susmentionnées : 296 membres du gouvernement, secrétaires d'État et autres hauts fonctionnaires travaillant dans un ministère (sous-secrétaires d'État ou équivalents, directeurs de cabinet ou équivalents), 129 ambassadeurs et 282 chefs d'entreprise/entité publique ou d'un organisme de régulation (données relevées en décembre 2018).

32. Les catégories susmentionnées de personnes nommées à des postes politiques s'acquittent de tâches liées à la prise de décision, ainsi qu'à l'application et/ou à la dispense de conseils politiques sur les politiques publiques. Leurs activités sont régies par la Loi 50/1997, telle qu'elle a été complétée par des décrets d'application. Les personnes nommées peuvent provenir de la fonction publique ou de l'extérieur. Si elles font partie du corps des fonctionnaires, elles doivent prendre un congé spécial pour la durée de leur mandat politique. Si elles proviennent de l'extérieur de l'administration publique, leur mandat prend fin en même temps que celui de leur mandant.

---

<sup>14</sup> Des élections générales ont eu lieu après la visite d'évaluation sur place, le 28 avril 2019. À la date de l'adoption du présent rapport, le nouveau gouvernement n'avait pas encore été nommé.

<sup>15</sup> Bien qu'il soit possible pour les ministres et secrétaires d'État d'exercer simultanément un mandat parlementaire, depuis décembre 2018, les trois ministres du gouvernement actuel qui étaient également députés ont renoncé à ce dernier mandat après leur nomination à un poste dans l'exécutif.

<sup>16</sup> Depuis décembre 2018, l'Espagne est l'État membre du GRECO comptant la plus forte proportion de ministres de sexe féminin.

33. L'ensemble des personnes susmentionnées sont, en raison des importantes responsabilités qu'ils assument, soumis à des règles supplémentaires de prévention de la corruption conformément à la Loi 3/2015 sur l'exercice des hautes fonctions au sein de l'administration centrale, telle que complétée par le récent Décret royal 1208/2018 du 29 septembre 2018. Ces deux derniers instruments comprennent des dispositions visant spécifiquement les conditions de nomination des PHFE, leur régime de prestations et la prévention des conflits d'intérêts, ainsi qu'un cadre de suivi et d'application dont la mise en œuvre est confiée à un organisme spécifique créé à cet effet, le Bureau des conflits d'intérêts (voir également le paragraphe 109).

34. Toutes les nominations doivent être notifiées au Bureau des conflits d'intérêts dans un délai de sept jours. Parmi les nouveautés notables introduites par la Loi 3/2015, il convient de mentionner les critères auxquels doivent répondre les PHFE, notamment la bonne réputation (honorabilité), l'expérience et des connaissances spécialisées. Les circonstances répertoriées ci-dessous sont de nature à disqualifier un candidat à une telle fonction du point de vue de l'honorabilité :

- une condamnation en vertu d'une décision judiciaire définitive tant que la peine n'aura pas été purgée ;
- une condamnation en vertu d'une décision judiciaire définitive pour fraude, atteinte à la liberté, à la propriété, à l'ordre social et économique, à la Constitution, aux institutions, à l'administration de la justice, à l'administration publique, à la communauté internationale, ainsi que pour trahison et atteinte à la paix et à l'indépendance de l'État, à la défense nationale et à l'ordre public (en particulier en raison d'actes terroristes), jusqu'à ce que la condamnation en cause soit radiée du casier judiciaire ;
- une incapacité en raison d'une faillite, jusqu'à ce que la période d'incapacité ait pris fin ;
- une interdiction provisoire ou définitive d'exercer une fonction ou d'occuper un emploi dans la fonction publique ;
- une sanction pour infraction très grave à la Loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance.

35. Il appartient à l'organisme chargé de désigner et de nommer la personne en cause de vérifier que celle-ci réunit les conditions requises. L'intéressé doit soumettre une déclaration sur l'honneur attestant qu'il remplit tous les critères. Le Bureau des conflits d'intérêt peut discrétionnairement réclamer des preuves à l'appui de la déclaration. Le CV de la PHFE doit être posté sur le site Web de l'organe au sein duquel elle est censée servir. Les critères d'éligibilité pertinents doivent être remplis dès la nomination et continuer à l'être pendant toute la durée du mandat de l'intéressé. Les commentaires relatifs aux types de contrôle formaliste exercé jusqu'à présent par le Bureau des conflits d'intérêt (voir le paragraphe 115), s'appliquent également à la vérification effective ou par recoupement de la déclaration sur l'honneur. À ce sujet, l'EEG a appris que l'exactitude des informations communiquées dépendait aujourd'hui principalement de l'honnêteté et du sens de la responsabilité de la PHFE. En revanche, l'obligation pour les PHFE lorsqu'elles sont nommées de soumettre un extrait de casier judiciaire au Bureau des conflits d'intérêts, conformément au Décret royal 1208/2018, constitue un nouvel instrument de contrôle pertinent.

36. La loi exige en outre que certaines catégories de PHFE (notamment les directeurs d'un organisme de régulation) comparaissent et soient entendues devant le Congrès des députés avant leur nomination. Des questions peuvent être soulevées par les députés au cours de ce processus et un avis est ensuite émis sur l'aptitude des candidats à occuper le poste, ainsi que sur l'existence ou l'absence de conflits d'intérêts (troisième disposition additionnelle, Loi 3/2015).

37. L'EEG note que la Loi 3/2015 couvre la plupart des catégories de personnes faisant l'objet d'une nomination politique, à une exception importante près : les conseillers (*asesores*, s'agissant par exemple de personnes chargées de la politique de communication ou de la rédaction de discours, des chefs de cabinet des secrétaires d'État, etc.). On en compte environ 442 (selon le budget de l'État de 2018)/ 488 (selon le budget de l'État de 2019). En 2018, le nombre de conseillers a été plafonné par la loi (Décret royal 595/2018). Cette catégorie de personnes tombe dans une zone grise. Alors que, selon les autorités, elle est couverte par les règles et règlements applicables aux fonctionnaires, l'EEG note de grandes divergences sur cette interprétation entre les interlocuteurs interrogés sur place, d'autant plus que les postes en question peuvent être occupés par des professionnels extérieurs à l'administration publique.

38. De toute façon, même à admettre que les règles de la fonction publique s'appliquent à ces catégories de personnes, l'EEG estime qu'en raison des responsabilités spécifiques assumées par les personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif, un ensemble de règles adaptées en matière de prévention de la corruption semblable à celui déjà appliqué aux autres personnes faisant l'objet d'une nomination politique devrait logiquement s'appliquer aussi aux conseillers. En raison du type de travail de gestion et de prise de décision qu'elles accomplissent, ces personnes peuvent être confrontées aux mêmes défis et dilemmes éthiques dans leur routine quotidienne que celles explicitement énumérées dans la Loi 3/2015 ; par conséquent, des règles uniformes devraient s'appliquer de manière cohérente dans tous les domaines. Selon la pratique suivie par le GRECO dans des rapports antérieurs, les conseillers doivent être considérés comme des PHFE aux fins du cinquième cycle d'évaluation. En conséquence, **le GRECO recommande de renforcer le régime applicable aux conseillers, en les soumettant à des exigences de transparence et d'intégrité équivalentes à celles appliquées aux personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutive.**

39. L'éventail des salaires perçus par les PHFE s'établit comme suit (le salaire mensuel moyen en Espagne s'élève à environ 2 000 EUR/mois)<sup>17</sup> :

Poste	Salaire
Premier ministre	82 978 EUR/an
Vice-Premier ministre	77 991 EUR/an
Ministre	73 211 EUR/an
Secrétaire d'État	71 167 EUR/an (salaires et compléments)
Sous-secrétaire d'État	63 096 EUR/an (salaires et compléments)
Directeur général	53 949 EUR/an (salaires et compléments)
Directeur d'une entreprise/entité publique ou d'un organisme de régulation	102 634 €/year (salaires et compléments)

<sup>17</sup> Éventail des salaires selon les données pour 2018

Directeur général d'une entreprise/entité publique ou d'un organisme de régulation	102 634 €/year (salaires et compléments)
--	--

40. Les salaires des PHFE sont considérés comme des informations publiques et peuvent être consultés sur le portail Transparence du gouvernement, ainsi que dans le chapitre correspondant du budget de l'État lequel est également public et publié au Journal officiel. L'EEG relève cependant que si le portail Transparence inclut ce type d'information à propos de certains ministres, cette pratique n'est pas systématique s'agissant notamment des directeurs d'une entreprise/entité publique ou d'un organisme de régulation. De la même façon, aucune information n'est fournie quant aux sommes perçues par les conseillers ; les autorités ont toutefois indiqué que ces précisions seraient mises à disposition sur demande, car elles sont soumises à certaines conditions en matière d'accès à l'information.

41. Dans un souci de plus grande clarté, la Loi 3/2015 restreint certains avantages économiques octroyés auparavant aux PHFE, en particulier les frais de représentation. À cet égard, les PHFE sont soumises au régime de sécurité sociale ordinaire, une voiture de fonction ne leur est fournie que pour les voyages officiels et leurs dépenses de représentation et de participation à des événements protocolaires doivent être justifiées sur la base de critères d'efficacité. Quant aux cartes de crédit, elles ne seraient fournies que de manière exceptionnelle lors de voyages à l'étranger et leur utilisation serait soumise à un contrôle administratif.

42. Certaines PHFE (le Premier ministre, le ou les Vice-Premiers ministre, les ministres, les secrétaires d'État et un nombre limité de hauts fonctionnaires de la banque d'Espagne, de la Commission nationale du marché des valeurs mobilières, de la Commission nationale des marchés de la concurrence, du Conseil pour la sécurité nucléaire et de la maison royale) ont droit à une indemnité pendant une période maximale de deux ans après la cessation de leurs fonctions ou jusqu'à ce qu'ils trouvent un nouvel emploi dans le secteur public ou privé (ci-après l'indemnité de départ). Le Bureau des conflits d'intérêts est chargé de veiller à ce que la condition susmentionnée soit remplie avant que l'indemnité puisse être versée. En décembre 2018, 13 personnes bénéficiaient de ce type d'allocation.

43. Les anciens Premiers ministres ont droit à une compensation économique mensuelle limitée dans le temps<sup>18</sup> ou à un poste permanent au sein du Conseil d'État, au remboursement de ses frais de bureau, à un assistant, à un secrétaire, à un véhicule de fonction avec chauffeur et à une protection rapprochée.

44. L'EEG a appris que le système actuel de rémunération des PHFE n'est ni cohérent ni toujours transparent, s'agissant plus particulièrement des conseillers et des personnes ayant fait l'objet d'une nomination politique à un poste au sein d'une entreprise/entité publique ou d'un organisme de régulation. Il en résulte que les PHFE situées au sommet de la hiérarchie (les ministres) peuvent gagner nettement moins que leurs subordonnés. De même, il n'est pas rare que le salaire d'une PHFE travaillant pour un organisme de régulation soit plus de deux fois supérieur à celui du Premier ministre.

---

<sup>18</sup> Pour une durée égale à la durée de son mandat, sans pouvoir recevoir plus de 24 versements mensuels, représentant chacun 1/12<sup>e</sup> de 80 % de la rémunération totale affectée au poste dans le budget en cours pendant la période indiquée.

45. L'EEG estime qu'un tel déséquilibre comporte des risques non négligeables de dysfonctionnement et le risque de voir certaines des personnes intéressées tenter de compenser la faiblesse relative de leur rémunération par des avantages indirects et la promesse d'emplois futurs dans le secteur privé. La rémunération apparemment « excessive » des subordonnés occupant de hautes fonctions confirme indirectement que ces postes sont d'une importance considérable et renforce la nécessité de règles uniformes de transparence et d'intégrité applicables à toutes les PHFE, comme proposé précédemment (voir la recommandation i au paragraphe 38). En outre, il s'agit d'un sujet qui mériterait qu'on s'y attarde dans la mesure où les autorités procèdent actuellement à l'analyse d'impact recommandée plus loin dans le présent rapport (voir la recommandation ii au paragraphe 50).

46. En outre, l'EEG note que, malgré les exigences de transparence applicables aux salaires du secteur public (conformément à la Loi 19/2013, aux décisions/recommandations du Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance, ainsi qu'à la jurisprudence constante des tribunaux), des plaintes du public parviennent au Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance dans ce domaine. Dans ses rapports annuels (2015-2017), celui-ci souligne régulièrement que des efforts supplémentaires doivent être déployés pour faciliter un accès rapide aux informations relatives aux salaires du secteur public. Il s'agit d'une question importante mettant en évidence l'écart entre ce que dit la loi et la réalité ; elle laisse entrevoir les difficultés de mise en œuvre à venir (voir, plus loin, les paragraphes 67 à 69).

#### *Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel*

47. L'Espagne ne dispose pas d'une stratégie anticorruption générale, même si elle a lancé plusieurs initiatives louables ces dernières années afin de promouvoir l'intégrité dans la vie publique, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le Plan de régénération (*Plan de regeneración democrática*). Des agences et des programmes de prévention de la corruption ont été établis par certaines régions et d'autres ont attiré l'attention de l'EEG à ce propos sur certaines bonnes pratiques en usage au Pays basque et à Valence.

48. Un projet de Loi relatif à la lutte contre la corruption et la protection des dénonciateurs est en préparation depuis 2014 et propose notamment l'établissement d'une Autorité anticorruption (censée hériter des responsabilités jusque-là dévolues au Bureau des conflits d'intérêts), ainsi que des dispositions plus draconiennes sur la transparence financière, les restrictions applicables après la cessation des fonctions, le lobbying et le niveau des sanctions frappant les infractions de corruption. Même s'il semble exister un consensus politique sur la pertinence des différents outils et mécanismes de lutte contre la corruption – notamment en ce qui concerne le cadre tant attendu de protection des dénonciateurs – le projet est bloqué depuis trois ans au Parlement et la nouvelle législature récemment élue devrait reprendre son examen.

49. L'EEG déplore qu'une politique anticorruption plus holistique n'ait pas encore été élaborée au niveau central. Les initiatives adoptées jusqu'à présent, bien que dignes de mention, relèvent davantage d'une approche fragmentaire adoptée en toute hâte en raison des protestations du public et n'ont pas été précédées d'une évaluation préalable des

risques ou de l'élaboration d'une stratégie ciblée. Les mesures anticorruption adoptées jusqu'à présent n'ont pas, elles non plus, été précédées d'une évaluation des risques ou de l'impact et la quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés s'accorde à dire que le talon d'Achille de la législation et des institutions anticorruption tient à leur inefficacité. L'EEG comprend que l'adoption du projet de Loi relatif à la lutte contre la corruption et la protection des dénonciateurs constituera déjà un pas important dans la bonne direction. Cela dit, l'EEG juge qu'il serait également utile d'élaborer une politique anticorruption spécifique, fondée sur une analyse préalable intégrée des risques connexes et comportant des indicateurs de succès concrets ainsi que des moyens efficaces de mise en œuvre. L'EEG espère que les recommandations contenues dans le présent rapport contribueront à cet effort.

50. En ce qui concerne plus particulièrement la politique de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité chez les PHFE, la Loi 3/2015 constitue indéniablement un pas en avant, comme l'ont volontiers reconnu pratiquement tous les interlocuteurs rencontrés sur place. De l'avis de l'EEG, la Loi 3/2015 constitue un effort louable de systématisation des règles applicables aux PHFE et comporte de nouvelles caractéristiques intéressantes. Cependant, elle ne va pas jusqu'au bout de sa logique concernant différents aspects/risques liés à la corruption auxquels une PHFE peut être confrontée dans son travail quotidien ou après avoir cessé ses fonctions. À cet égard, il convient de noter qu'il n'existe pas d'évaluation adéquate des risques de corruption parmi les PHFE. En outre, la mise en œuvre constitue, sans aucun doute, le maillon faible de la loi. Un diagnostic clair des points forts et des points faibles serait nécessaire pour faire évoluer le système et mieux anticiper/atténuer les risques de corruption. Cela implique la réalisation d'une évaluation/analyse d'impact de la manière dont les exigences législatives sont respectées dans la pratique. **Le GRECO recommande (i) d'élaborer une stratégie d'intégrité pour l'analyse et l'atténuation des risques de conflits d'intérêts et de corruption à l'égard des personnes occupant des postes de direction et (ii) de relier les résultats d'une telle stratégie à un programme d'action pour sa mise en œuvre.** Un tel programme d'action s'inscrirait naturellement dans le cadre d'une stratégie nationale plus large de lutte contre la corruption qui pourrait utilement être envisagée par les autorités espagnoles.

#### *Principes éthiques et règles déontologiques*

51. Les dispositions du Code de bonne gouvernance des membres du gouvernement et des hauts fonctionnaires de l'administration centrale de 2005 ont été remplacées par les principes énoncés dans la Loi 3/2015 en matière de : (i) désintéressement, (ii) intégrité, (iii) objectivité, (iv) transparence et responsabilité, (v) efficacité et rentabilité. Il s'agit là de principes ambitieux pouvant également s'avérer utiles en matière d'interprétation et de sanction. De plus, les dispositions pertinentes de la Loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance s'appliquent sur ce point particulier, notamment en ce qui concerne les principes de bonne gouvernance (transparence, dévouement au service public, impartialité, diligence raisonnable, confidentialité, prévention des conflits d'intérêts, etc.).

52. L'EEG a appris que le Code de 2005 (aujourd'hui aboli) était considéré comme exhaustif et détaillé, mais qu'il avait été adopté sans beaucoup attirer l'attention, qu'il était dépourvu de dispositions contraignantes et qu'il avait fini dans un tiroir. Par conséquent,

pour les autorités espagnoles, la consécration dans la loi 3/2015 et la loi 19/2013 des principes et dispositions contenus dans l'ancien Code de 2015 constitue une avancée vers l'exécution effective de règles de conduite qui n'étaient auparavant qu'un vœu pieux. Le Bureau des conflits d'intérêts est chargé de fournir des orientations sur ces règles et de veiller à leur plein respect, conformément aux textes législatifs majeurs susmentionnés. Des consignes et instructions administratives pourront être émises, si nécessaire, à propos des questions d'éthique.

53. En outre, certaines entités publiques disposent de leur propre code ; c'est le cas notamment de la Banque d'Espagne et de la Commission nationale du marché des valeurs mobilières. Par ailleurs, plusieurs régions ont élaboré leur propre code à l'usage des PHFE. Le modèle adopté par le Pays basque a été qualifié par les représentants d'entités autres que le gouvernement d'initiative particulièrement innovante : non seulement un code de conduite a été adopté, mais il a été introduit en même temps qu'une Commission d'éthique publique (*Comisión de Ética Pública*) chargée de superviser sa mise en œuvre. Cette dernière est composée de deux membres du Gouvernement basque et de deux spécialistes de renom de l'éthique et de l'intégrité, lesquels peuvent être choisis au sein du secteur public ou privé. Il s'agit là selon l'EEG d'une bonne pratique qui devrait inspirer le cas échéant le gouvernement central.

54. De l'avis de l'EEG, le fait que le pouvoir central ne dispose pas actuellement d'un code autonome (qui serait distinct des dispositions éthiques énoncées dans la loi 3/2015 et la loi 19/2013, et plus convivial) dénote une occasion manquée. Même si elle comprend que les dispositions du Code de 2005 ont été incorporées dans les lois 3/2015 et 19/2013, l'EEG doute que cette intégration leur confère un caractère vivant (caractéristique essentielle de tout code d'éthique). De la même façon, l'EEG considère qu'une fois ce code indépendant adopté, des mesures plus ciblées devront être élaborées pour favoriser sa promotion et son internalisation. **Le GRECO recommande (i) qu'un code de conduite destiné aux personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif soit adopté et rendu aisément accessible au public, et (ii) qu'il soit assorti de mesures pratiques en vue de sa mise en œuvre, y compris des consignes écrites, des conseils prodigués à titre confidentiel et des formations spécialisées.**

#### *Sensibilisation*

55. Le Bureau des conflits d'intérêts est supposé tenir chaque PHFE informée de ses obligations en matière d'intégrité lors de son entrée en fonction, ainsi que pendant et après l'exercice de son mandat ; il peut également organiser des activités de sensibilisation et de formation à cet effet. En particulier, lorsqu'une PHFE prend ses fonctions, elle reçoit un document décrivant ses responsabilités et ce que l'on attend d'elle. Certains séminaires, cours et conférences sur les conflits d'intérêts à l'intention des PHFE se tiennent à l'Institut national d'administration publique, mais ils ne sont ni organisés de manière systématique ni obligatoires. En outre, l'EEG a relevé que même si les Lois 3/2015 et 19/2013 énoncent des obligations de transparence, des réticences se font encore sentir dans ce domaine (voir également le paragraphe 67), de sorte qu'une formation ciblée semble s'imposer, telle que recommandé ci-dessus (recommandation iii, paragraphe 54). Cette formation devrait porter spécifiquement sur les questions liées à l'éthique et à la transparence auxquelles une PHFE peut être confrontée pendant son mandat (par exemple, la réception de cadeaux et autres

avantages, les contacts avec des tiers, les possibilités de récusation en présence de cas spécifiques de conflit d'intérêts, l'utilisation abusive d'informations privilégiées/fonctions/contacts); ladite formation devrait suivre une approche pratique orientée vers la prévention de la corruption et être proposée non seulement en début de mandat, mais également aussi souvent que nécessaire.

56. Le Bureau est également chargé de prodiguer des conseils *ad hoc* à la demande d'un agent. L'EEG a appris que la plupart des communications s'effectuent par téléphone ou par courrier électronique et, le plus souvent, au moment de la cessation des fonctions et à propos d'incompatibilités et de restrictions visant les personnes arrivées au bout de leur mandat. En l'absence d'enregistrement systématique des questions relatives aux conflits d'intérêts/comportements éthiques, il est difficile de publier des consignes, des lignes directrices ou même des réponses aux questions souvent posées à propos des dilemmes fréquemment vécus par les PHFE. Une foire aux questions sur les déclarations de patrimoine est en cours d'élaboration et le Bureau travaille également sur un autre document contenant des lignes directrices relatives à l'intégrité. L'EEG se félicite de cette initiative positive qu'il conviendrait de poursuivre pour qu'elle se concrétise effectivement dans la pratique.

## **Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif**

### *Accès à l'information*

57. La Loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance introduit des règles relatives entre autres à la publication des contrats publics, la bonne gouvernance, l'accès à l'information, la création de portails relevant des divers organes de l'administration publique, etc. Elle intègre les principes de transparence des activités de l'administration publique, de publicité proactive et de divulgation de l'information. L'Espagne est membre du Partenariat gouvernemental ouvert depuis 2011 et met actuellement en œuvre son troisième programme d'action pour la période 2017-2019 (un quatrième plan est en cours d'élaboration). En outre, l'EEG a appris que l'Espagne envisage d'adhérer à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205). L'EEG encourage les autorités à procéder ainsi en temps utile.

58. L'EEG a appris que la Loi 19/2013 sur les droits à l'information en Espagne a été adoptée tardivement, et que par conséquent, une véritable culture de transparence ne se renforce que progressivement. Les citoyens doivent encore se familiariser avec le nouveau cadre législatif et la possibilité qu'il offre d'accéder à des renseignements administratifs ; la dernière enquête sur le sujet montre que seules 47,3 % des personnes interrogées connaissent l'existence de la loi 19/2013<sup>19</sup>. Le constat s'applique également aux données qui sont déjà à disposition du public sur le portail Transparence, mais restent peu connues des citoyens. L'administration publique pourrait également prendre des mesures pour faciliter l'application de la loi.

59. Les procédures de formulation des demandes sont progressivement ajustées (par exemple, les dernières améliorations permettent aux citoyens de déposer une demande en

---

<sup>19</sup> Voir le document [2017 Activity Report of the Council for Transparency and Good Governance](#)

ligne sans présenter de certificat électronique), mais l'EEG a appris sur place que des améliorations supplémentaires étaient souhaitées dans ce domaine. Par exemple, il n'est toujours pas possible d'effectuer une demande anonyme d'information. La presse a également indiqué que les demandes devaient être formulées avec une grande précision ; si l'intitulé (titre) de l'affaire n'est pas entièrement correct, l'accès peut être facilement refusé. Des procédures supplémentaires doivent encore être élaborées en ce qui concerne les demandes d'information envoyées par courriel, s'agissant notamment de leur enregistrement et de leur traitement efficace. Enfin, la communication des éléments demandés intervient au bout d'un long délai. La loi 19/2013 prévoit un délai d'un mois pour répondre aux demandes d'information, un délai déjà long en soi et qui devrait être considérablement réduit selon l'EEG. **Le GRECO recommande (i) de faire progresser l'application de la loi 19/2013, notamment en facilitant les procédures de demande d'information, en prévoyant un délai de réponse raisonnable et en introduisant des exigences appropriées en matière d'enregistrement et de traitement des informations publiques fournies sous forme électronique, et (ii) de sensibiliser davantage les citoyens à leur droit d'accès à l'information.**

60. En ce qui concerne la transparence dans le fonctionnement du gouvernement et les décisions/activités des PHFE, la situation évolue. La Loi 50/1997 sur le gouvernement établit que les délibérations internes au Conseil des ministres sont secrètes (article 5 de la Loi 50/1997), mais que les procès-verbaux indiquant l'heure et le lieu de la réunion, la liste des participants, les accords adoptés et les rapports présentés doivent être mis par écrit (article 18, loi 50/1997), sans préjudice à la publication d'un résumé général et au droit d'accès des citoyens conformément à la loi 19/2013. À diverses occasions, les procès-verbaux de telles réunions ont été fournis aux personnes qui en ont fait la demande. De même, chaque vendredi, après la réunion du Conseil des ministres, le porte-parole du gouvernement tient une conférence de presse pour commenter les décisions les plus importantes et répondre aux questions des médias. L'EEG a été informé que, même si aucune demande d'information relative au contenu des réunions préparatoires du Conseil n'a jamais été déposée, les autorités ne verraient, en principe, aucune objection à leur divulgation.

61. En ce qui concerne la divulgation proactive (c'est-à-dire la mise à disposition d'informations en l'absence de toute demande spécifique), un portail Transparence a été lancé en 2014 en tant que point clé d'accès et de diffusion des données publiques. En particulier, les informations sont divisées en plusieurs catégories : (i) institutionnelles (organisations, structures, ministères, fonctions, etc.), (ii) normatives (projets de loi) et (iii) économiques (marchés publics). L'EEG estime que le portail Transparence est une initiative louable et comprend que sa maintenance peut s'avérer très exigeante notamment sous l'angle de la mise à jour. Au cours de la visite sur place, les représentants de la société civile sont convenus qu'il s'agissait effectivement d'un défi dans bon nombre de domaines actuellement couverts par la plate-forme et que les pratiques concernant le type d'informations postées et leur mise à jour varient selon les ministères et autres institutions publiques (par exemple, les entreprises publiques, les organismes de régulation). L'EEG considère qu'il est important que le portail Transparence soit mis à jour et son interface simplifiée.

62. Le Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance (ci-après le Conseil) est chargé de la surveillance de la mise en œuvre de l'accès à l'information ainsi que du respect des règles de transparence. Plus précisément, la loi lui accorde l'autonomie et la pleine indépendance dans l'exercice de ses fonctions, notamment en adoptant des recommandations (non contraignantes) pour faciliter l'application de la Loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance ; en donnant des conseils sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance ; en renforçant les capacités, en encourageant la compilation et l'échange des bonnes pratiques ; enfin, en évaluant l'application de la loi. À cette fin, le Conseil doit présenter un rapport annuel au Parlement. Depuis l'adoption de la Loi 3/2015, la quasi-totalité des fonctions de « bonne gouvernance » du Conseil ont été transférées au Bureau des conflits d'intérêts.

63. Le Conseil est composé d'un président et d'une commission. Le président est nommé pour un mandat non renouvelable de cinq ans – sur proposition du ministère de la Politique territoriale et de la Fonction publique – à la majorité absolue des membres du Congrès des députés. La commission se compose du président, d'un député, d'un sénateur, ainsi que de représentants de la Cour des comptes, du Bureau du médiateur, de l'Agence espagnole pour la protection des données, du secrétariat d'État à l'Administration publique et de l'Autorité indépendante de responsabilité fiscale (AireF). Au moment de la visite sur place, le poste du président était vacant depuis 2017.

64. Le Conseil se compose de 23 personnes. L'EEG a appris que ses ressources sont extrêmement limitées au regard de sa charge de travail en augmentation croissante : en 2018 le nombre de plaintes du public a augmenté de 50 % par rapport à l'année précédente (passant de 572 à 725), alors que la même année le budget du Conseil a été amputé de 22 %. Un récent [rapport de la Cour des comptes](#), adopté le 18 mars 2019 soit après la visite sur place, a identifié lesdits problèmes qui affectent en outre la manière dont le Conseil s'acquitte de ses obligations en matière de production de rapports financiers et de planification de ses activités.

65. Il convient de noter que le Conseil est non seulement responsable de traiter les plaintes des citoyens à l'encontre de l'administration centrale, mais également à l'encontre de certaines administrations régionales (Asturies, Cantabrie, La Rioja, Estrémadure, Castille-La Manche, Madrid, Ceuta et Melilla).

66. De plus, le Conseil est tenu de justifier ses décisions lorsque celles-ci sont contestées par l'administration publique dans le cadre d'un contentieux administratif<sup>20</sup> ; près de 80 % desdites décisions sont en effet contestées par les organismes officiels en cause devant le tribunal. Ces organismes étant représentés par des procureurs généraux, le Conseil doit payer des avocats privés pour défendre sa cause, ce qui ne fait qu'aggraver sa situation financière déjà fragile (jusqu'à présent, le coût associé au règlement des honoraires des

---

<sup>20</sup> Après que le Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance ordonne à une administration publique de communiquer une information, l'entité en cause dispose de deux options : transmettre l'information demandée ou contester la décision du Conseil devant le tribunal administratif.

praticiens concernés s'élève à 287 000 EUR<sup>21</sup>). L'EEG déplore vivement la réticence des organismes publics (en particulier les sociétés/entreprises)<sup>22</sup>.

67. L'EEG a appris que la plupart des refus de divulgation de l'administration publique sont fondés sur des motifs tenant à la protection des données, de la sécurité ou du respect de la vie privée, toutes notions interprétées de manière excessivement large par les organes en cause. L'EEG considère que ce genre de réticence n'est pas de bon augure pour la culture de la gouvernance axée sur la transparence dans laquelle l'Espagne s'est engagée. Ces limites sont particulièrement inquiétantes du point de vue du rôle du public dans la prévention et la détection de la corruption. Il est plus que temps pour toutes les autorités publiques de passer d'une approche légaliste de conformité dans la présentation de l'information à un engagement en faveur d'une divulgation massive et d'une réelle transparence des décisions et actes publics. En ce qui concerne les PHFE, la plupart des plaintes portent sur la non-divulgation des emplois du temps, ainsi que le détail des cadeaux, des frais de voyage et des salaires.

68. Dans ce contexte, l'EEG ne peut que saluer les efforts déployés par le Conseil depuis sa création pour accroître la transparence dans le secteur public ; son approche proactive a été saluée par tous les représentants de la société civile interrogés par l'EEG. Les recommandations du Conseil contribuent grandement non seulement à clarifier les dispositions législatives, mais aussi à inciter à leur renforcement. Les décisions des tribunaux ont toujours appuyé les avis du Conseil en établissant un juste équilibre entre le droit à la vie privée (par exemple en ce qui a trait à l'information sur les salaires des hauts fonctionnaires ou leurs emplois du temps respectifs) et le droit des citoyens à l'information. Les recommandations du Conseil, cependant, ne sont pas contraignantes. De plus, le Conseil ne dispose pas d'un pouvoir de sanction de sorte que certains organismes publics ne se donnent même pas la peine de contester ses décisions devant le tribunal et se contentent d'ignorer ses injonctions.

69. Pour l'EEG, il est clair que l'indépendance du Conseil – tant en ce qui concerne son budget que sa composition – devrait être sensiblement renforcée. La participation au Conseil d'entités soumises à la Loi 19/2013 peut soulever des conflits d'intérêts. Certains des interlocuteurs rencontrés ont réfléchi à la valeur ajoutée de la participation de représentants de la société civile aux travaux du Conseil, comme cela se fait dans d'autres juridictions. De même, il s'est avéré (et il s'avère) difficile de nommer tous les membres du Conseil, avec pour résultat des vacances de postes persistantes ; ce problème est devenu particulièrement aigu en ce qui concerne la présidence toujours pas pourvue au bout d'un an et demi. Les ressources humaines disponibles du Conseil sont manifestement insuffisantes, comme la Cour des comptes l'a également souligné récemment. En outre, afin de conférer un effet significatif au droit d'accès des individus aux documents administratifs et de prévenir les abus dans les contentieux administratifs susceptibles de faire traîner les demandes d'informations pendant des années, les pouvoirs du Conseil devraient être renforcés. À cet

---

<sup>21</sup> [Los pleitos del Gobierno contra la transparencia, El País, 3 mars 2019](#)

<sup>22</sup> Voir notamment l'affaire relative au rejet de demandes d'accès à des documents déposées par la Radiotélévision publique espagnole (RTVE) :

[https://elpais.com/politica/2019/02/14/actualidad/1550161328\\_836426.html](https://elpais.com/politica/2019/02/14/actualidad/1550161328_836426.html)

<https://www.elmundo.es/economia/empresas/2019/03/19/5c8ffe7fc6c831c358b469e.html>

égard, on pourrait envisager de lui octroyer le pouvoir d'ordonner à un organe administratif de donner accès aux informations demandées. **Le GRECO recommande de doter le Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance de l'indépendance, de l'autorité et des ressources nécessaires pour s'acquitter efficacement de ses fonctions de suivi.**

#### *Transparence du processus législatif*

70. La Loi 50/1997 sur le gouvernement fixe la procédure de rédaction d'un projet de loi. D'importants efforts ont été consacrés au renforcement du caractère ouvert du processus législatif en vue de déboucher sur de meilleurs textes, notamment en mettant en place des canaux permettant une consultation préalable ainsi que le suivi a posteriori de la mise en œuvre des lois et règlements nouvellement adoptés. Le gouvernement a l'obligation de présenter à l'avance au public son programme annuel d'adoption de réglementations primaires et secondaires en le postant sur son portail Transparence. La Loi 50/1997 sur le gouvernement, telle qu'elle définit la procédure de rédaction des projets de loi primaires et secondaires, a été modifiée en 2015 afin d'introduire une nouvelle phase préliminaire de consultation publique. Les résultats de ladite consultation sont publiés sur le portail Web des services ministériels au moins 15 jours avant la préparation du texte.

71. De plus, outre les rapports avis et approbations requis dans la mesure où ils pourraient s'avérer utiles pour garantir la pertinence et la légalité du projet de loi, ce dernier – dès lors qu'il affecte les droits ou les intérêts légitimes des citoyens – doit faire l'objet d'une consultation pendant un délai raisonnable d'au moins 15 jours ouvrables permettant aux intéressés de faire entendre leur cause soit directement, soit par l'intermédiaire d'organisations ou d'associations reconnues par la loi. Les secteurs d'activité sont, eux aussi, consultés le cas échéant par l'intermédiaire d'organismes représentatifs. Un rapport sur l'évaluation de l'impact, qui est disponible sur le portail Transparence, résumera le résultat des consultations et ses effets sur le texte, et mesurera les impacts sur l'économie, le budget, l'administration, l'égalité entre les femmes et les hommes, les enfants et les adolescents ainsi que les familles (et d'autres domaines qui peuvent être concernés, tels que le secteur social, l'environnement, ou l'égalité des chances et l'accessibilité universelle des personnes handicapées) pour chaque projet de loi présenté par le Gouvernement.

72. La Constitution permet au gouvernement de recourir à une procédure législative accélérée débouchant sur la promulgation de ce qu'il convient d'appeler des décrets-lois (*decreto ley*) en cas d'urgence. Ces décrets-lois ne peuvent pas affecter les institutions clés de l'État ni les droits, devoirs et libertés fondamentaux des citoyens, pas plus que le système des communautés autonomes ou les lois générales relatives aux élections. Chaque décret-loi doit être ratifié dans un délai de 30 jours par le Congrès des députés (article 86 de la Constitution).

73. Un nouvel organisme de surveillance, le Bureau de coordination et de garantie de la qualité de la réglementation a été établi en 2017 et a commencé ses activités en 2018. L'EEG a été positivement impressionnée par le rôle proactif joué par cet organisme et par le niveau de connaissances spécialisées et de motivation de son personnel. L'EEG est persuadée que le train de mesures relatives au processus d'élaboration des projets de loi récemment adopté contribuera à renforcer le caractère ouvert et inclusif du processus législatif non seulement en théorie (en droit), mais aussi en pratique.

## *Tiers et lobbyistes*

74. Il n'existe pas de législation régissant les contacts des PHFE avec des tiers et des lobbyistes. Il n'existe pas non plus d'obligations de déclaration ou de divulgation applicables aux personnes cherchant à influencer l'action et les politiques du gouvernement. Le projet de loi relatif à la lutte contre la corruption et la protection des dénonciateurs contient des dispositions visant spécifiquement le lobbying, y compris un article prévoyant l'établissement d'un registre des lobbyistes. Bien que tous les partis politiques se déclarent en faveur d'un texte encadrant cette activité, ils divergent quant à l'ampleur et l'étendue exactes de la réglementation nécessaire.

75. L'emploi du temps (agenda) des membres du gouvernement ne figure pas expressément parmi les informations considérées comme publiques. Cependant, en raison de l'afflux de plaintes de citoyens dénonçant le refus par des PHFE de communiquer leur emploi du temps, le Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance a publié une recommandation<sup>23</sup> suggérant que lesdits emplois du temps soient rendus publics et incluent certains éléments définis à l'avance (visites officielles, événements solennels, réceptions, dîners officiels, actes protocolaires, obligations sociales, rencontres avec les représentants d'entités publiques, conférences de presse, rencontres avec des lobbyistes et des tiers, etc.). Actuellement, les emplois du temps disponibles en ligne sont loin de couvrir l'intégralité des exigences énoncées par le Conseil et se contentent généralement de répertorier les événements officiels que le Premier ministre ou les ministres honorent de leur présence et qui sont susceptibles d'intéresser la presse.

76. L'EEG a également appris que le gouvernement envisage l'établissement d'un système d'enregistrement électronique de type « qui rencontre qui et à quel sujet » en Espagne ; cette initiative louable devrait être poursuivie et traduite en pratique. **Le GRECO recommande (i) l'introduction de règles régissant la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions peuvent entretenir des contacts avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer le travail – notamment législatif – du gouvernement ; et (ii) la divulgation d'informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, entre autres l'identité des personnes avec lesquelles ou pour le compte desquelles des réunions ont été tenues ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés au cours des discussions.**

## *Mécanismes de contrôle*

77. Le Parlement est notamment chargé de contrôler l'action du gouvernement. Il dispose pour ce faire de plusieurs instruments dont la plupart sont prévus par la Constitution et régis en détail dans le règlement intérieur de chaque Chambre. Les instruments de surveillance et de contrôle ordinaires sont les questions écrites/orales, les interpellations (par un groupe parlementaire) et les auditions de membres du gouvernement. Le recours à certains de ces instruments doit être précédé d'une demande d'explication ou d'information adressée au gouvernement. Chaque instrument diffère, dans la mesure où les questions peuvent porter sur tout sujet relevant de la compétence du ministre auquel elles s'adressent alors que les interpellations visent la politique globale de l'exécutif (gouvernement ou

---

<sup>23</sup> [Recommandation 1/2017 du Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance relative aux emplois du temps des personnes occupant de hautes fonctions](#)

service ministériel) à propos d'un sujet censé présenter un intérêt général. Compte tenu de leur portée potentielle très large, les interpellations doivent être formulées en séance plénière, alors que le gouvernement jouit de la faculté de répondre à une question non seulement au sein de l'hémicycle, mais également dans le cadre d'une commission parlementaire ou par écrit, ladite réponse devant ensuite être publiée au Journal officiel.

78. Il existe également deux mécanismes extraordinaires : la motion de censure et la question de confiance. L'approbation d'une motion de censure ou le refus d'accorder sa confiance sont deux outils permettant au Congrès des députés de provoquer la chute du gouvernement. Dans les deux cas, cette procédure démontre la rupture de la relation de confiance indispensable entre le gouvernement et le Parlement. La motion de censure est un acte positif, dans la mesure où elle doit inclure la proposition d'un candidat au poste de Premier ministre. Elle doit être présentée par au moins un dixième des membres du Congrès et réunir la majorité absolue<sup>24</sup>. En ce qui concerne la question de confiance, seul le Premier ministre est autorisé à la poser à l'issue d'une délibération en Conseil des ministres. Son but est de confirmer l'aval du Congrès des députés et elle doit porter sur le programme politique ou une déclaration de politique générale du gouvernement. La question de confiance peut être rejetée à la majorité simple, auquel cas le gouvernement doit présenter sa démission.

79. Plusieurs mécanismes supplémentaires sont parfois aussi considérés comme faisant partie de l'arsenal de surveillance et de contrôle du Congrès des députés sur le gouvernement, par exemple les auditions parlementaires, les motions et résolutions, ou les nominations de hauts fonctionnaires. Il ne s'agit toutefois pas de mécanismes de contrôle *stricto sensu*, puisqu'ils pourraient être considérés comme servant uniquement à informer le Parlement sur toute question politique ou technique.

80. Les actions et les décisions du Gouvernement, dans son ensemble, ainsi que celles de chaque ministre, peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge administratif et, en dernier ressort, devant la Cour constitutionnelle (requête visant la protection d'un droit individuel fondamental). Les ministres sont civilement et pénalement responsables – individuellement, conjointement et solidairement – de leurs décisions (voir aussi le paragraphe 118 en ce qui concerne leur responsabilité pénale).

81. Le gouvernement relève également du contrôle financier et économique de la Cour des comptes. Cette dernière est l'organe de vérification extérieure des comptes et de la gestion financière du secteur public. Sans préjudice de sa fonction judiciaire, cet organe se concentre sur l'engagement de la responsabilité comptable des personnes responsables de la gestion des fonds publics, mais ses conclusions dans ce domaine peuvent faire l'objet d'une contestation devant la Cour suprême. La Cour des comptes est également chargée de contrôler le financement des partis politiques. Elle est responsable devant le Parlement auquel elle doit présenter un rapport annuel répertoriant les violations, les abus ou pratiques irrégulières, la responsabilité encourue et les mesures correctrices à prendre. À cet égard, elle peut formuler le cas échéant des recommandations d'amélioration non contraignantes.

---

<sup>24</sup> Une [motion](#) de censure a été présentée dans la nuit du 31 mai au 1er juin 2018. La motion ayant été adoptée, le gouvernement a dû démissionner. C'est la quatrième motion déposée depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1978 et la première à être adoptée.

82. De plus, le Conseil général d'intervention de l'administration publique rattaché au ministère des Finances est chargé de vérifier – par un contrôle préalable de légalité, un contrôle financier continu, des audits publics et un contrôle financier des subventions – que l'activité économique et financière du secteur public de l'État respecte les principes de légalité, d'économie, d'efficacité et de rentabilité. Le contrôle interne est assuré par les services d'inspection générale respectifs des ministères.

83. Le médiateur contrôle les activités de l'ensemble des personnes ou organes s'acquittant de fonctions au sein de l'administration publique, y compris les PHFE. Il engage des enquêtes d'office ou sur la base d'une demande en vue de vérifier si les actes et décisions de la personne ou de l'organe concerné sont conformes aux principes directeurs de l'administration.

### **Conflits d'intérêts**

84. La Loi 3/2015 est le principal texte législatif réglementant la prévention des conflits d'intérêts des PHFE. Elle définit le conflit d'intérêts comme la situation dans laquelle la décision qu'une telle personne doit adopter pourrait affecter positivement ou négativement ses intérêts personnels professionnels ou financiers. Lesdits intérêts personnels couvrent les propres intérêts de l'intéressé, ceux de sa famille, ceux de personnes avec lesquelles la PHFE a un litige en cours ou bien ceux d'amis proches ou d'ennemis jurés de l'intéressé, les personnes physiques ou morales avec lesquelles l'intéressé a entretenu une quelconque relation d'emploi ou professionnelle au cours des deux années ayant précédé sa nomination, ainsi que les personnes morales ou physiques avec lesquelles le conjoint ou des parents proches sont liés par une relation de travail ou professionnelle quelconque, à condition que cela implique l'exercice de fonctions de gestion, de consultation ou d'administration (article 11 de la Loi 3/2015).

85. La Loi institue « un système d'alerte précoce » à savoir en fait une obligation de récusation ou de retrait systématique dès lors qu'une PHFE réalise que participer à une réunion ou prendre une décision la placerait dans une situation de conflit (article 12 de la Loi 3/2015). Cette obligation doit être lue conjointement avec celle prévue par la Loi 40/2015 relative à l'administration publique et à la procédure administrative, laquelle impose aux agents publics l'obligation de se récuser sur des questions d'intérêt privé (articles 23 et 24 de la Loi 40/2015). Tous les cas d'abstention doivent être communiqués par écrit, dans un délai d'un mois, au Bureau des conflits d'intérêts pour être inscrits au Registre des activités.

#### **Notifications de récusation reçues par le Bureau des conflits d'intérêts (2015-2019)**

<b>Année</b>	<b>Nombre de récusations</b>
2015	30
2016	65
2017	80
2018	67
<b>TOTAL</b>	<b>242</b>

## **Interdiction ou limitation de certaines activités**

### *Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers*

86. La position de PHFE est absolument incompatible avec toute autre fonction publique ou privée exercée par la personne en cause pour son propre compte ou pour celui d'un tiers, de sorte que l'intéressé a l'interdiction absolue de recevoir toute autre rémunération que celle attachée à l'exercice de ses fonctions publiques (article 13 de la Loi 3/2015).

87. Le principe susmentionné admet toutefois certaines exceptions. C'est notamment le cas lorsqu'une PHFE est autorisée à occuper un poste de direction dans un parti politique, à siéger à titre gratuit au conseil de surveillance ou d'administration d'une entreprise publique exerçant des activités présentant un lien avec les responsabilités exercées par l'intéressé ou à participer à une délégation du ministère des Affaires étrangères. Les membres du gouvernement et les secrétaires d'État sont également autorisés à siéger au Parlement ainsi que de voter et de prendre part aux débats parlementaires (article 13 de la Loi 3/2015).

88. Enfin, en ce qui concerne les activités privées (et dans la mesure où celles-ci n'affectent pas la neutralité imposée à tout agent public), la PHFE peut gérer son patrimoine personnel ou celui de sa famille et participer aux activités d'une ONG, d'une organisation caritative ou d'une fondation à condition de ne pas percevoir la moindre rémunération (article 13 de la Loi 3/2015).

89. L'EEG relève que la Loi 3/2015 prévoit certaines exceptions au principe d'interdiction des activités extérieures. Toutefois, ces règles doivent être également perçues dans le contexte de la neutralité imposée aux agents publics et à l'obligation pour ceux-ci de déclarer leurs intérêts financiers et leur situation de conflit d'intérêts sur une base ad hoc, ainsi que de se récuser eux-mêmes lorsque la situation l'exige.

### *Contrats avec les autorités de l'État*

90. Aucune PHFE ne peut détenir, personnellement ou par personne interposée, directement ou indirectement, plus de 10 % du capital social d'une société ayant conclu ou en train de négocier un quelconque contrat avec le secteur public, ni recevoir des subventions ou contributions du secteur public (article 14 de la Loi 3/2015).

91. Dès lors qu'une personne devient une PHFE alors qu'elle détient plus de 10 % du capital social d'une entreprise dans les circonstances mentionnées plus haut, elle doit se désengager en vendant ou en transférant la gestion de son capital en actions dans un délai de trois mois. Le Bureau des conflits d'intérêts doit être informé et émettre un avis favorable avant que la vente ou le transfert puisse avoir lieu (article 14 de la Loi 3/2015).

92. Lorsque la valeur totale de son capital en actions dépasse 100 000 EUR, la PHFE doit engager une entreprise autorisée à fournir des services de conseil en investissement et de gestion/administration d'actions et d'obligations convertibles négociables sur les marchés réglementés ou dans les systèmes multilatéraux de négociation. La même règle s'applique aux produits financiers dérivés de la personne intéressée ainsi qu'aux parts sociales des entreprises ayant annoncé leur décision de solliciter l'autorisation de négocier des actions

dans le cadre d'organismes de placement collectif. La PHFE doit alors remettre des copies des contrats – signés du Bureau des conflits d'intérêts – en vue de leur inscription au registre correspondant, ainsi qu'auprès de la Commission nationale du marché des valeurs mobilières (CNMV) (article 18 de la Loi 3/2015).

#### *Cadeaux*

93. En vertu de la Loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance, tout cadeau, faveur ou service accordé dans des conditions favorables doit être refusé (sauf s'il entre dans les limites de la courtoisie ordinaire ou des conventions sociales) dès lors qu'il fait peser un risque sur le principe d'impartialité du service public. Les cadeaux de valeur deviennent propriété de l'État (article 26(6) de la Loi 19/2013). L'EEG a été informée que les cadeaux symboliques d'une valeur approximative comprise entre 25 et 30 EUR sont considérés comme acceptables pour des raisons découlant du bon sens même si, en théorie, lesdits cadeaux devraient eux aussi être répertoriés. L'EEG considère qu'il est important d'adopter des critères plus stricts concernant les cadeaux, notamment en fixant un plafond et en établissant des obligations de déclaration, de restitution, d'enregistrement et de signalement. Le code de conduite recommandé devrait contenir des règles visant spécifiquement cette question (voir la recommandation iii au paragraphe 54).

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

94. L'utilisation abusive de ressources publiques constitue une infraction pénale de détournement de fonds (articles 432 à 435 du Code pénal) et elle est également punissable en droit administratif, puisque la PHFE a l'obligation de gérer, protéger et préserver correctement les ressources publiques (article 26 de la Loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance).

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

95. La divulgation par une PHFE d'informations confidentielles qu'elle aurait pu obtenir en raison de sa position est punie à la fois en droit pénal (articles 428 à 431 du Code pénal) et en droit administratif (article 26 de la Loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance).

#### *Restrictions après la fin du mandat*

96. S'agissant de la période commençant après la cessation d'activités dans le public, la Loi 3/2015 établit un cadre de référence composé de trois éléments clés : un délai de réflexion, un mécanisme de contrôle (Bureau des conflits d'intérêts) et des sanctions. À l'heure actuelle, les exigences énoncées dans ce cadre visent uniquement les PHFE ; la Loi 53/1984 sur les incompatibilités pesant sur le personnel de l'administration publique (à savoir tous les autres agents publics) ne contient aucune disposition dans ce domaine.

97. Plus spécialement, pendant une période d'attente de deux ans : (i) la PHFE a l'interdiction de travailler pour ou de fournir des services à des associations ou des entreprises ayant été affectées par des décisions auxquelles elle aurait pris part dans le cadre de ses fonctions ; (ii) la PHFE, si elle a travaillé pour un organisme de régulation, a

l'interdiction de travailler dans des entités du secteur privé relevant de la compétence dudit organisme ; (iii) la PHFE a également l'interdiction de conclure des contrats d'assistance technique, soit directement soit par l'intermédiaire d'une entreprise dans laquelle elle détient plus de 10 % du capital social, avec l'administration publique. À supposer que la PHFE réintègre l'entreprise privée pour laquelle elle travaillait avant d'être nommée, elle devra veiller à mener des activités n'étant pas directement liées aux questions dont elle s'occupait ou aux décisions qu'elle prenait dans le cadre de ses fonctions (article 15 de la Loi 3/2015).

98. Pendant la période d'attente, l'ancienne PHFE est tenue de solliciter l'autorisation du Bureau des conflits d'intérêts avant d'accepter le moindre poste. Ledit bureau communique sa décision à la partie intéressée, laquelle peut éventuellement répondre et fournir d'autres éléments d'information à prendre en considération. De plus, la personne concernée peut éventuellement contester la décision initiale. Une fois la décision définitive rendue par le Bureau à l'ancienne PHFE, elle est postée sur le portail Transparence. Le Bureau publie en particulier une liste des autorisations accordées.

99. Toute violation des dispositions applicables après la cessation des fonctions est passible d'une sanction sous la forme de la perte du droit à l'indemnité de départ, l'obligation de rembourser celle-ci au cas où elle aurait déjà été perçue, l'interdiction d'occuper une fonction publique pendant une durée comprise entre 5 et 10 ans, et une déclaration publique de non-conformité qui est publiée au Journal officiel (article 26 de la Loi 3/2015). Deux sanctions ont été infligées en 2013 et 2016 (pendant la législature précédente) dans ce domaine ; elles ont donné lieu à l'interdiction d'occuper une fonction publique ainsi qu'à la publication d'une déclaration de non-conformité dans le Journal Officiel. Aucune sanction n'a été imposée jusqu'à présent pour violation aux restrictions après la fin d'un mandat, en application de la Loi 3/2015.

100. L'EEG considère que, même si la construction de la norme relative aux portes tournantes est raisonnable sur le papier (voir davantage articulée que dans la plupart des pays membres du GRECO<sup>25</sup>), la perte de crédibilité du système tient à son fonctionnement pratique. Les autorités ont souligné que certaines améliorations ont été apportées ces dernières années, avec l'adoption de nouvelles lois dans ce domaine. Le Bureau des conflits d'intérêts a indiqué qu'il pouvait à présent exercer une fonction de surveillance plus proactive : il demande des renseignements à la sécurité sociale pour recenser toute activité privée non déclarée pratiquée par une ancienne PHFE dans les deux années suivant l'exercice des fonctions publiques. Si le Bureau repère une éventuelle incompatibilité, il peut intervenir d'office. Néanmoins, l'EEG relève qu'il s'agit là également d'un des conflits d'intérêts affectant les PHFE les plus problématiques aux yeux du grand public. Depuis 2006, le Bureau des conflits d'intérêts a délivré 525 autorisations d'exercer un emploi après la cessation de fonctions publiques (certaines PHFE ayant demandé simultanément une autorisation pour plusieurs postes dans le secteur privé pendant la période d'attente) et n'a rejeté que 11 demandes<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> [L'emploi d'après mandat : Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts](#), OCDE 2010

<sup>26</sup> [https://www.eldiario.es/economia/Oficina-puertas-giratorias-conflicto-intereses\\_0\\_876662862.html](https://www.eldiario.es/economia/Oficina-puertas-giratorias-conflicto-intereses_0_876662862.html)

101. Avec un taux d'autorisation moyen de 98 % sur plus d'une décennie et en présence d'une poignée seulement de sanctions pour violation de l'interdiction de la pratique des portes tournantes, certains doutes se sont fait jour sur la question de savoir si la situation résulte de situations non incompatibles dans les faits ou plutôt d'un système laxiste assorti de la nécessité d'un contrôle plus efficace par l'organisme de surveillance. La presse s'est fait à plusieurs reprises l'écho d'une relation directe entre l'activité d'une PHFE au moment où elle travaillait dans le secteur public et les nouvelles compétences que l'intéressé a acquises par la suite dans le secteur privé, y compris pendant la période d'attente ; il en va de même pour les membres des services répressifs comme expliqué plus bas dans le rapport (voir les paragraphes 179 à 183)<sup>27</sup>. La Cour des comptes a également identifié des déficiences dans le type du contrôle exercé autrefois dans ce domaine par le Bureau des conflits d'intérêts (s'agissant d'une approche formaliste n'allant pas au-delà de la présomption de bonne foi de la PHFE sollicitant l'autorisation). Pour l'EEG, il s'agit là de signes inquiétants exigeant une intervention supplémentaire ; le régime de surveillance et de reddition de comptes applicable à l'emploi après mandat devrait être amélioré.

102. De plus, à mesure que l'expérience du droit évolue, de nouveaux domaines pourraient nécessiter une réglementation complémentaire. Pour l'EEG, les règles sont strictes et détaillées sur le papier, mais le problème tient à ce qu'en tentant d'examiner quelques cas spécifiques de manière exhaustive, les responsables se sont désintéressés de plusieurs autres laissés sans surveillance. En conséquence, l'EEG estime qu'il serait utile de revoir et adapter certains aspects de la norme relative aux portes tournantes. Par exemple, la clause de révocation fait uniquement référence à l'interdiction temporaire d'occuper un emploi, mais n'aborde pas la question de l'abstention dans certains cas ou secteurs qui relevaient des domaines de responsabilité de la PHFE pendant son mandat. Même la déchéance temporaire du droit au travail laisse subsister la possibilité de contourner l'esprit de la loi, par exemple dans les situations où la PHFE peut ne pas travailler pour une entreprise ayant été affectée par des décisions auxquelles elle a participé, mais pour un tiers œuvrant pour le compte de ladite entreprise (comme un lobbyiste ou un cabinet d'avocats), à condition que l'intéressé ne fasse pas partie du personnel régulier de l'entreprise, la fondation, la structure, etc. concernée. Des zones de risque complémentaires pourraient également émerger à l'avenir (par exemple, les portes tournantes inversées, c'est-à-dire l'imposition de restrictions à une personne désirant rejoindre l'administration publique, non pas par cette dernière ou en raison d'une appartenance politique, mais par le secteur privé). Enfin, le fait que les conseillers ne soient actuellement pas soumis aux exigences de la Loi 3/2015 – ni d'ailleurs à aucune autre exigence à cet égard (la Loi sur la fonction publique ne couvrant pas cette question) – ne laisse pas d'être particulièrement troublant lui aussi.

103. À ce sujet, l'EEG a été informée que certains partis politiques préconisent des modifications ciblées de la législation, telles qu'un régime de sanctions remanié (y compris la responsabilité pénale et/ou l'imposition d'amendes pécuniaires aggravées), ou l'allongement/le meilleur encadrement de la période d'attente sur la base d'une analyse des risques. Toutefois, le consensus politique à cet égard semble loin d'être atteint à l'heure

---

<sup>27</sup> Voir par exemple : <https://hayderecho.expansion.com/2019/03/21/fenomeno-puertas-giratorias-agenda-politica-ni-esta-ni-espera/>  
[https://elpais.com/politica/2017/04/11/actualidad/1491918937\\_808225.html](https://elpais.com/politica/2017/04/11/actualidad/1491918937_808225.html)  
<https://www.elmundo.es/cronica/2016/03/01/56d0adebca4741466b8b466b.html>

actuelle. Il faudrait trouver un juste équilibre entre la promotion de l'intégrité publique et le soutien d'un marché du travail flexible. **Le GRECO recommande que la législation régissant les restrictions pesant après la cessation des fonctions fasse l'objet d'un examen par un organe indépendant et qu'elle soit renforcée chaque fois que cela apparaît nécessaire.** Dans la mise en œuvre de cette recommandation, il conviendrait de tenir compte des diverses considérations exposées aux paragraphes 100 à 102 ci-dessus. En outre, il importe de noter que la mise en œuvre effective de la recommandation xi (paragraphe 117), c'est-à-dire le renforcement du Bureau des conflits d'intérêts, comporterait également des avantages dans ce domaine.

104. L'EEG a aussi appris par ailleurs qu'en raison des nombreux scandales ayant éclaté ces dernières années, l'image de la classe politique en Espagne s'est considérablement ternie et qu'il devient de plus en plus difficile pour les anciens hommes politiques d'être recrutés dans le secteur privé en raison des risques qu'une telle mesure pourrait poser sur la réputation de l'entreprise en cause.

### **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

105. Chaque PHFE doit soumettre deux types de déclarations :

- (i) Une déclaration d'activités (article 16 de la Loi 3/2015) : il s'agit là d'une déclaration des activités entreprises, personnellement ou par personne interposée, au cours des deux années précédant la nomination, ainsi que de celles que la PHFE entend exercer après la cessation de ses fonctions. L'intéressé dispose d'un délai de trois mois à compter de la date de son entrée en fonction ou de son départ pour fournir ces renseignements, et il doit aussi par la suite signaler tout changement éventuel. Il doit également présenter une copie de ses deux dernières déclarations d'impôt sur le revenu.
- (ii) Une déclaration de patrimoine (article 17 de la Loi 3/2015) : la PHFE doit soumettre dans un délai de trois mois à compter du jour de sa nomination une copie de sa déclaration en vue du calcul de l'impôt sur les biens fonciers. Elle doit également soumettre chaque année une copie de cette même déclaration accompagnée d'un certificat attestant de son statut de contribuable délivré par l'administration fiscale. Certaines mesures ont été mises en place pour protéger la vie privée et la sécurité des PHFE souscrivant à ces formalités.

106. Les déclarations susmentionnées sont soumises au Bureau des conflits d'intérêts qui les enregistre ensuite dans un registre des activités ou un registre des actifs respectivement. L'EEG considère que le délai de trois mois imposé pour la soumission des formulaires de déclaration est trop long et devrait être révisé. Le Bureau des conflits d'intérêts est responsable de la tenue des registres ainsi que de la garde, de la sécurité et de l'intégrité des données et documents qu'ils contiennent. Le contenu du registre des activités peut être consulté sur demande. Le registre des actifs revêt un caractère confidentiel, même si la loi prévoit la publication du contenu des déclarations de chaque PHFE au Journal officiel. Il a fallu attendre le 29 septembre 2018 pour que les déclarations de patrimoine des PHFE<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> La dernière version des déclarations de patrimoine des PHFE peut être consultée à l'adresse : <https://www.boe.es/boe/dias/2018/09/29/pdfs/BOE-A-2018-13218.pdf>.

soient publiées (au format PDF). L'EEG a appris que le Bureau des conflits d'intérêts est sur le point de se doter de bases de données automatisées ; à supposer que cette information soit confirmée, il serait judicieux que les déclarations disponibles au format électronique puissent être consultées par le public de manière à favoriser leur comparabilité et leur utilité aux fins de prévention de la corruption.

107. En outre, les informations communiquées sont présentées sous une forme résumée/agrégée portant essentiellement sur le solde (i) de l'actif (biens immobiliers, autres éléments d'actif) et (ii) du passif. Les formulaires ne contiennent aucun renseignement détaillé sur ces chiffres. L'EEG estime qu'il serait possible de faire beaucoup plus pour mettre à la disposition du public des informations ventilées utiles. Il est communément admis que, par rapport aux autres catégories de responsables publics, les représentants politiques devraient être soumis à des normes plus rigoureuses en matière de reddition de comptes et de transparence, et devraient donc s'attendre à des limitations du respect de leur vie privée. Il conviendrait d'atteindre un juste équilibre entre les intérêts inhérents à l'accès public et les exigences de la protection des données. L'EEG a retiré l'impression que, en Espagne, cette dernière considération l'emporte sur la première. Enfin, alors que l'ancienne réglementation prévoyait la déclaration volontaire des revenus et du patrimoine du conjoint (une obligation toujours en vigueur en ce qui concerne les PHFE travaillant pour la Banque d'Espagne), cette possibilité ne figure plus dans la Loi 3/2015. **Le GRECO recommande (i) d'élargir la portée des obligations de publication des informations financières pour y inclure des informations ventilées/détaillées sur les actifs, les intérêts, les emplois extérieurs et le passif ; et (ii) d'envisager de réduire les délais de déclaration et de publication, ainsi que d'inclure des informations sur les conjoints et les membres de la famille à charge étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques.**

108. Dès qu'une PHFE quitte la fonction publique, le Bureau des conflits d'intérêts doit évaluer sa situation financière et patrimoniale afin de s'assurer qu'il n'existe aucune preuve d'enrichissement injustifié/illicite ; le Bureau peut s'adresser à l'administration fiscale pour procéder à une vérification croisée des informations. Le Bureau publie ensuite un rapport (dans les trois mois suivant le départ de la PHFE de la fonction publique) et la PHFE a la possibilité de répondre aux conclusions de la Commission dans les 15 jours. S'il y a lieu de soupçonner l'existence d'une infraction pénale, les organes chargés de l'application des lois sont alertés afin de prendre les mesures qui s'imposent (articles 23 et 24 de la Loi 3/2015). Comme nous le verrons plus loin dans la section sur les mécanismes de responsabilisation et d'application, l'aspect le plus faible de la Loi 3/2015 tient à son régime de contrôle, lequel devrait faire l'objet d'améliorations substantielles.

### **Mécanismes de responsabilisation**

#### *Mécanismes de répression non pénale*

109. Le Bureau des conflits d'intérêts est chargé de surveiller la mise en œuvre de la Loi 3/2015. Dépendant du ministère de la Politique territoriale et de la Fonction publique, il jouit néanmoins légalement d'une autonomie fonctionnelle. Son directeur et ses employés ne sollicitent ni n'acceptent de consignes d'aucune institution publique ou privée (article 19, loi 3/2015). Son directeur est nommé par le Conseil des ministres, sur proposition du

ministre de la Politique territoriale et de la Fonction publique, après comparution du candidat devant la commission compétente du Congrès des députés en vue d'examiner ses antécédents, sa formation, son expérience et ses compétences. Le personnel du Bureau se compose de 20 personnes. Le Bureau doit informer le gouvernement tous les six mois du respect des obligations en matière de déclaration de patrimoine, des infractions et des sanctions infligées ; ledit rapport est ensuite soumis au Congrès des députés et seules des informations globales sur ce qui précède sont ensuite publiées au Journal officiel. L'EEG a déjà fait part de ses doutes concernant l'utilité de la publication d'informations agrégées aux fins du contrôle public et de la lutte contre la corruption.

#### **Bureau des conflits d'intérêts : compétences**

- imposer la conformité des PHFE à la Loi 3/2015
- gérer le régime des incompatibilités
- tenir le registre des activités et le registre des actifs
- dresser tous les six mois au gouvernement un rapport sur le respect de la Loi 3/2015
- détecter les violations de la Loi 3/2015
- enquêter sur les cas de violation (le Bureau pouvant avoir accès au dossier fiscal et de sécurité sociale des suspects)
- poursuivre les violations à l'issue d'une procédure régulière
- conserver des dossiers sur la conformité aux critères de nomination et réclamer discrétionnairement des preuves à l'appui d'une candidature
- autoriser l'occupation d'un emploi après la cessation des fonctions
- collaborer avec d'autres autorités publiques aux fins de vérification (administration fiscale, sécurité sociale, police, etc.)

110. L'organe compétent pour porter plainte contre une PHFE membre du gouvernement (qu'il s'agisse du Premier ministre, d'un ministre ou d'un secrétaire d'État) est le Conseil des ministres sur proposition du ministre de la Politique territoriale et de la Fonction publique ; en ce qui concerne les autres PHFE, cette compétence revient au ministre de la Politique territoriale et de la Fonction publique. L'enquête est ensuite effectuée par le Bureau (article 27, Loi 3/2015). L'EEG a appris que ce dernier ne s'est jamais heurté au moindre obstacle politique dans le cadre de ses investigations.

111. Afin de rendre ses missions d'enquête plus efficaces, la loi prévoit l'obligation pour les autres autorités (notamment le registre du commerce, le registre des fondations et la sécurité sociale) de coopérer avec le Bureau. La coopération avec les autorités fiscales est possible dès lors que la PHFE en cause accorde l'autorisation de divulguer les informations la concernant. Enfin, le Bureau est l'organe qui déclenche la procédure disciplinaire et propose des sanctions ou autorise un nouvel emploi après la cessation des fonctions.

112. Il existe un ensemble de sanctions innovantes en cas de manquements très graves, graves ou mineurs. Elles vont de l'exclusion de la fonction publique pour une période de cinq à dix ans, à la publication de la décision qui prend acte du manquement, la perte de l'indemnité de licenciement, l'obligation de restitution des sommes perçues et la révocation (articles 25 et 26 de la Loi 3/2015). Le délai de prescription est de cinq ans pour les manquements très graves, de trois ans pour les manquements graves et d'un an pour les manquements mineurs (article 28 de la Loi 3/2015).

### Sanctions prévues par la Loi 3/2015 sur l'exercice de hautes fonctions au sein de l'administration centrale

	Manquements	Sanction
<b>Très graves</b>	Incompatibilités Fausse déclaration ou présentation de documents falsifiés Contrôle et gestion incorrects d'actifs financiers et de titres de participation Fausse déclaration concernant les conditions à remplir en matière d'honorabilité	Révocation Perte du droit à une indemnité de licenciement Obligation de rendre l'indemnité de licenciement perçue Interdiction de travailler dans la fonction publique pendant une période comprise entre 5 et 10 ans Publication des faits constitutifs du manquement au Journal officiel
<b>Graves</b>	Non-déclaration Omission de documents Manquements répétés à l'obligation de se récuser Commission répétée de manquements mineurs	Interdiction de travailler dans la fonction publique pendant une période comprise entre 5 et 10 ans Publication des faits constitutifs du manquement au Journal officiel
<b>Mineurs</b>	Non-récusation Déclaration tardive	Avertissement

113. En cas de manquement très grave ou bien commis par un membre du gouvernement, la sanction est infligée par le Conseil des ministres. En présence d'un manquement grave, les sanctions sont infligées par le ministère de la Politique territoriale et de la Fonction publique. Quant aux manquements mineurs, ils relèvent du secrétaire d'État à l'Administration publique (article 27 de la Loi 3/2015). Dans tous les cas, la procédure et les garanties du droit administratif doivent être respectées. Lorsque les irrégularités détectées suggèrent un cas potentiel de corruption, l'organe compétent doit notifier les services répressifs (article 26 de la Loi 3/2015).

#### Nombre de sanctions infligées (2007-2018)

Infractions très graves ou graves	8
Infractions mineures	4
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>
Affaires n'ayant donné lieu à aucune sanction	5
<b>TOTAL DES DOSSIERS TRAITÉS</b>	<b>17</b>
Affaires suspendues (le temps que la Cour des comptes ou le pouvoir judiciaire ait mené à bien sa propre procédure)	4
<b>TOTAL GÉNÉRAL DES DOSSIERS</b>	<b>21</b>

Remarque : Sanctions infligées en vertu de la procédure prévue par la Loi 5/2006 (abrogée par la Loi 3/2015), la Loi 19/2013 et la Loi 3/2015.

114. En 2015, la Cour des comptes a souligné certains domaines dans lesquels le Bureau pourrait améliorer son fonctionnement, principalement en procédant à des vérifications croisées efficaces et en perfectionnant la gestion des données. Même si le rapport en cause couvre la période 2012-2014, c'est-à-dire une époque antérieure à l'adoption de la Loi 3/2015, les personnes interrogées pendant la visite d'évaluation considèrent que ces questions sont toujours d'actualité et représentent un défi pour le fonctionnement du Bureau des conflits d'intérêts.

115. En particulier, l'EEG s'inquiète du fait que le Bureau des conflits d'intérêts, bien que doté d'une autonomie fonctionnelle, soit en fait un organe dépendant du ministère de la Politique territoriale et de la Fonction publique et relève de la hiérarchie structurelle de ce dernier. Le Bureau ne dispose pas d'un budget propre. Il ne jouit d'aucun droit d'accès direct aux données fiscales (à moins d'avoir obtenu l'autorisation de la PHFE en cause). Il effectue des recoupements formels plutôt que substantiels. Il ne peut pas infliger des sanctions, mais uniquement en suggérer aux entités compétentes qui sont elles-mêmes des organes politiques (le Conseil des ministres ou le ministère de la Politique territoriale et de la Fonction publique selon la gravité de l'infraction), ce qui les rend *de facto* à la fois juge et partie. Dans un tel cadre, l'efficacité et la crédibilité du régime de responsabilité mis en place par la Loi 3/2015 sont affaiblies. De même, on peut faire valoir que certaines des sanctions disponibles sont légères, par exemple en ce qui concerne le manquement à l'obligation de récusation passible de sanction uniquement en cas de récidive.

116. De plus, le Bureau des conflits d'intérêts gérant une quantité énorme d'informations, il semble que des efforts devraient être déployés afin d'établir des procédures et des canaux facilitant l'exploitation plus efficace de ces données en vue de prévenir la corruption, notamment en favorisant la publicité et la comparabilité des renseignements recueillis. L'EEG a appris que le Bureau des conflits d'intérêts est en train de mettre au point des outils électroniques qui devraient lui permettre d'améliorer ses performances dans ce domaine ainsi que de faciliter les vérifications croisées des informations.

117. En outre, en cherchant des informations sur la manière dont le registre des activités et le registre des actifs des actifs sont examinés et consultés, l'EEG a noté que l'exploitation de ces ressources n'est pas suffisamment proactive pour conseiller utilement les PHFE sur la manière d'éviter des conflits d'intérêts potentiels dans le cadre de leurs fonctions spécifiques. L'EEG a de plus appris que le Bureau fait tout son possible pour s'acquitter de son mandat – élargi depuis à l'adoption de la Loi 3/2015 – avec le peu de ressources en personnel dont il dispose. Compte tenu des considérations qui précèdent, **le GRECO recommande que le régime de conseil, de surveillance et d'application concernant les conflits d'intérêts des personnes occupant de hautes fonctions soit considérablement renforcé, notamment en accroissant l'indépendance et l'autonomie, les pouvoirs et les ressources du Bureau des conflits d'intérêts.**

#### *Procédures pénales et immunités*

118. Les PHFE peuvent voir leur responsabilité pénale, comptable ou administrative engagée. Certaines règles spéciales s'appliquent aux membres du gouvernement (le Premier ministre et les ministres). En particulier, les procédures à l'encontre du Premier ministre et des ministres se déroulent devant la chambre pénale de la Cour suprême ; aucun mécanisme d'appel ou de révision n'est prévu par la suite. C'est ce que l'on appelle en Espagne l'« *aforamiento* ». Cette institution aurait pour but de protéger les hauts fonctionnaires contre les attaques fallacieuses, tout en mettant les tribunaux inférieurs à l'abri de toute pression potentielle lorsqu'ils traitent avec des personnalités de premier plan et en protégeant la liberté, l'autonomie et l'indépendance judiciaires. Il est proposé aujourd'hui de réformer la Constitution en vue de limiter la portée de cette exception procédurale en ce

qui concerne les actes commis dans l'exercice de fonctions officielles. Le système juridique eu égard à l'*aforamiento* est donc en voie d'être adapté.

119. Par ailleurs, en vertu de l'article 412 du Code de procédure pénale, le Premier ministre et les ministres sont exemptés de l'obligation de comparaître devant le tribunal à condition de rédiger une déclaration par écrit ; cette exemption s'étend aux secrétaires et aux sous-secrétaires d'État qui peuvent, eux aussi, se contenter de faire une déclaration sous serment dans leur bureau ou les locaux de l'organe où ils officient. Pour le reste, les principes de la procédure pénale ordinaire s'appliquent.

120. Enfin, il existe une procédure distincte pour les cas de trahison et de crime contre la sûreté de l'État, laquelle nécessite l'initiative d'un quart des membres du Congrès et l'approbation de la majorité absolue. La Cour constitutionnelle peut également être invitée à donner un avis contraignant. La possibilité de recours en grâce ne s'applique pas aux membres du gouvernement.

121. L'EEG a entendu de nombreuses critiques relatives à l'institution de l'*aforamiento*. À cet égard, l'EEG note que ce type de procédure spéciale applicable aux membres du gouvernement se retrouve dans d'autres États du GRECO. Il se justifie par la nécessité de garantir un exercice serein de la fonction publique, ce qui est d'autant plus important en Espagne que l'*actio popularis* permet aux citoyens de saisir les tribunaux et de contester une activité portant atteinte à un intérêt collectif. Toutefois, dans le cas de l'Espagne, cette procédure spéciale est définie en termes très larges. Notamment, le nombre de personnes qu'elle couvre est assez important : alors que la Constitution vise uniquement les parlementaires et les membres du gouvernement, la procédure a été étendue à un groupe beaucoup plus large de personnes<sup>29</sup>. Par ailleurs, l'*aforamiento* concerne à la fois les infractions commises dans l'exercice de fonctions officielles et les infractions sans rapport avec l'exercice de telles fonctions.

122. Il convient de rappeler que la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe appelle à faire preuve de la plus grande prudence et de retenue dans l'interprétation et l'application des procédures spéciales permettant d'engager la responsabilité pénale des membres du gouvernement. En particulier, conformément au principe d'égalité, les procédures spéciales devraient être réservées de préférence aux actes criminels commis dans l'exercice de fonctions officielles. Par contre, les affaires concernant des actes criminels de droit commun, commis par un fonctionnaire en qualité de simple citoyen, devraient être jugées de préférence dans le

---

<sup>29</sup> Conformément à l'article 57 de la Loi sur le pouvoir judiciaire, la Chambre pénale de la Cour suprême est chargée d'examiner et de juger les procédures engagées contre des membres du gouvernement (Premier ministre, Vice-Premier ministre et ministres), les présidents du Congrès des députés et du Sénat, le président de la Cour suprême et le Conseil général de la magistrature, les magistrats de la Cour constitutionnelle et la Cour suprême, le président de l'Audiencia Nacional et de l'une quelconque de ses Chambres et les présidents des Hautes Cours de Justice, les magistrats de l'Audiencia Nacional ou d'une Haute Cour de Justice, le procureur général de la République, les procureurs de la République auprès des Chambres de la Cour suprême, le président et les conseillers de la Cour des comptes, le président et les conseillers du Conseil d'État ainsi que le médiateur, ainsi que de tout recours prévu par les statuts des Communautés autonomes concernées.

cadre du système pénal ordinaire<sup>30</sup>. Les autorités espagnoles soulignent que les modifications législatives en préparation vont déjà dans ce sens.

123. Dans l'ensemble, l'institution de l'*aforamiento* doit à juste titre faire l'objet d'une révision. En conséquence, **le GRECO recommande de veiller à ce que la procédure spéciale de l'*aforamiento* soit modifiée de manière à ne pas entraver le processus de justice pénale à l'égard des membres du gouvernement soupçonnés d'avoir commis des infractions liées à la corruption.** Alors que les autres catégories de fonctionnaires couvertes par l'*aforamiento* (voir la liste exhaustive de la note de bas de page 29) échappent à la portée de la présente évaluation, le GRECO exhorte les autorités à prendre également des mesures à leur égard.

---

<sup>30</sup> [Rapport sur la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres](#), CDL-AD(2013)001, adopté par la Commission de Venise en 2013.

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS

### Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

#### *Aperçu des divers services répressifs*

124. L'Espagne dispose de deux autorités de police ayant chacune leur propre domaine de compétence (les agents de ces deux autorités étant qualifiés collectivement d'agents des services répressifs dans la suite du présent rapport) :

- La police nationale (Policía Nacional) : La police nationale est une organisation armée de type civil, dotée d'une autorité au niveau national et régie par la Loi organique 9/2015 relative au régime du personnel de la police nationale. Rattachée au ministère de l'Intérieur, elle est dotée de fonctions spécifiques liées à la sécurité des citoyens, à la police judiciaire<sup>31</sup>, à l'immigration et à la délivrance de documents d'identité. Son activité se concentre sur les métropoles et les villes de plus de 20 000 habitants. Dans 3 des 17 régions (*Comunidades Autónomas*) du pays – à savoir la Catalogne, la Navarre et le Pays basque – elle opère en parallèle à une police régionale compétente en matière de sûreté et de police judiciaire. Dans les trois régions en cause, la police nationale bien qu'ayant délégué lesdites compétences à la police régionale peut mener ses propres investigations soit à titre individuel soit de concert avec son homologue local.
- La Garde civile (Guardia civil) : La Garde civile est une organisation de style militaire. Son activité est régie par la Loi organique 11/2007 sur les droits et devoirs de la Garde civile. Elle opère principalement dans les zones rurales. Rattachée au ministère de l'Intérieur (en ce qui concerne les salaires, la nomenclature des postes et les ressources), elle dépend aussi – en raison de son caractère militaire – à certains égards du ministère de la Défense (en ce qui concerne les promotions et les missions militaires). Ses principales fonctions sont d'assurer la sûreté des citoyens, la police judiciaire, la police de la circulation, certains services fiscaux ainsi que diverses autres tâches (comme le contrôle des armes à feu et la protection de l'environnement).

125. Les deux autorités susmentionnées sont organisées de manière hiérarchique et gouvernées respectivement par une direction générale.

126. Les informations contenues dans la présente section du rapport visent les services répressifs compétents sur l'ensemble du territoire national, à savoir la Police nationale (ci-après « la police ») et la Garde civile. Aux fins du présent rapport, les caractéristiques communes de la police et de la Garde civile sont regroupées, mais il est aussi procédé à une évaluation détaillée, le cas échéant, pour mettre en évidence les différences ou les

---

<sup>31</sup> La Garde civile et la police nationale dépendent également du point de vue fonctionnel des juges, des procureurs et des tribunaux, dans la mesure où elles effectuent des missions de police judiciaire (assistance aux tribunaux et au ministère public dans le cadre des enquêtes pénales et de l'identification/arrestation des délinquants). Un officier de police judiciaire investi d'une mission ou d'une enquête spécifique ne peut pas être révoqué ou transféré avant la fin de celle-ci ou, au moins avant la fin de la phase de la procédure judiciaire en cours, sauf décision ou autorisation en ce sens du juge ou du procureur compétent.

arrangements propres à chaque service (que ces différences soient voulues ou s'analysent en disparités qu'il conviendrait d'éliminer).

### Les services répressifs en chiffres

Service	Total	% d'hommes	% de femmes
Police	63 157	86 %	14 %
Garde civile	82 967	93 %	7 %
• d'active	75 564	93 %	7 %
• de réserve	7 403	99,9 %	0,1 %

127. L'Espagne a une faible proportion de femmes dans ses forces de police. Pendant la visite sur place, les deux services ont reconnu le défi inhérent à l'accroissement de la proportion de femmes et partant, à la manière de rendre leurs professions plus attrayantes aux yeux des intéressées. À l'heure actuelle, on compte seulement 20 à 35 % de femmes parmi les candidats à l'entrée dans ces corps (la proportion de femmes se présentant aux examens est en étroite corrélation avec le pourcentage de femmes qui réussissent effectivement les tests d'entrée). Pour replacer la question dans un contexte historique, l'EEG a appris qu'au cours des 40 dernières années, le nombre de femmes dans les services répressifs a augmenté de façon exponentielle dans la police : il est passé de 42 en 1979 à 9 082 aujourd'hui avec une brusque accélération ces quatre dernières années (au cours desquelles leur proportion est passée de 4 à 14 %). De plus, deux des quatre postes les plus élevés sont occupés par des femmes. Néanmoins, les deux forces ont reconnu qu'il reste encore des progrès à faire dans ce domaine essentiel.

128. En conséquence, la police a fait de l'égalité des sexes un objectif spécifique dans son plan stratégique institutionnel pour la période 2017-2021. En outre, un Bureau national pour l'égalité des sexes a été créé en son sein, en février 2018, afin de promouvoir l'égalité des sexes. Depuis sa création, cet organisme a mené des actions concrètes, notamment en rassemblant des statistiques ventilées par sexe (sur le recrutement, la promotion, les conditions de travail, etc.) en élaborant une formation ciblée sur l'égalité des sexes, en adoptant des protocoles internes (contre la violence sexiste et le harcèlement sexuel, les crimes et comportements discriminatoires), en améliorant la procédure de conciliation, en publiant un guide pour une langue inclusive, etc. La Garde civile est également attentive à la question : son action dans ce domaine particulier s'est concentrée jusqu'à présent sur la mise en œuvre de mesures pratiques individuelles (par exemple, l'application d'un système de notation des tests d'aptitude physique tenant compte de l'âge et du sexe ou l'inclusion de femmes dans les jurys de sélection, etc. Une approche plus systémique/stratégique est en voie d'élaboration (par exemple, la réalisation d'un guide promouvant un langage neutre du point de vue du genre, l'établissement d'un Espace des femmes et de l'égalité dans le Bureau technique de la Garde civile, l'élaboration d'un Plan pour l'égalité des femmes et des hommes, la formation continue du personnel sur l'égalité des femmes et des hommes, la publication d'un protocole contre le harcèlement, etc.)

129. L'EEG salue les efforts en cours pour améliorer la démographie féminine au sein des services répressifs. La diversité est en effet un instrument essentiel dans la prévention de la pensée de groupe institutionnel et, partant, de la corruption. La recherche d'un meilleur

équilibre entre les sexes dans les deux services, y compris au niveau de la direction et de l'élaboration des politiques, n'est pas seulement une exigence du droit international<sup>32</sup>, mais peut aussi contribuer à des changements positifs d'attitude et à l'amélioration des performances au sein de la profession (s'agissant aussi bien de la qualité des contacts avec le public et les suspects, que de la lutte contre une éventuelle loi du silence, de la multiplication des opérations de routine effectuées par des personnes ayant une sensibilité différente, etc.). En conséquence, une recommandation tendant à accorder une attention particulière à l'intégration des femmes à tous les niveaux des services est formulée plus bas dans le présent rapport (voir la recommandation xv au paragraphe 168).

130. L'Espagne dispose de solides organes de coordination de la police – au niveau national, régional ou local – ainsi que d'organismes de coordination des opérations conjointes. Deux entités méritent d'être mises en avant dans ce domaine : le CITCO (Centre de renseignements contre le terrorisme et la criminalité organisée) est un organisme conjoint chargé de coordonner tous les organes de police (au niveau national et régional) dans le cadre de leurs enquêtes sur la criminalité organisée et le terrorisme. Le Conseil pour une politique de sûreté coordonne les politiques de sûreté publique de l'État et des régions. Pour ce faire, il dispose d'un comité d'experts chargé de concevoir et de proposer des procédures de coordination, de préparer des accords de coopération, de proposer des programmes de formation et d'évolution professionnelle pour la police, ainsi que d'élaborer des programmes d'action communs. Présidé par le ministre de l'Intérieur, le Conseil se compose de représentants du ministère de l'Intérieur ou des Affaires intérieures des régions et d'un nombre égal de représentants de l'État nommés par le gouvernement central.

#### *Accès à l'information*

131. Les services répressifs, comme toute autre administration publique, entrent dans le champ d'application de la Loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance. Des restrictions peuvent s'appliquer pour des motifs tenant à la sûreté publique, à la sécurité nationale, à la défense, à la prévention/instruction/répression des infractions pénales et administratives, à l'égalité des parties et aux droits de la défense, etc., comme il est spécifiquement prévu par la loi (et plus précisément par l'article 14 de la Loi 19/2013). De même, des limitations peuvent s'appliquer en vertu de la Loi 9/1968 sur les secrets officiels. En outre, le droit d'accès aux dossiers des services répressifs est limité et soumis à l'autorisation du tribunal saisi de l'affaire. Tout accès aux bases de données de la police doit être enregistré en identifiant l'utilisateur, la date et l'heure, ainsi que les raisons de la demande. Les bases de données sont sous le contrôle de l'Agence espagnole de protection des données. L'EEG note que les remarques exprimées à propos de la divulgation d'informations publiques dans la première partie du présent rapport s'appliquent *mutatis mutandi* aux informations détenues par les services répressifs. Une véritable culture d'ouverture devrait être instaurée dans ce domaine.

132. Les deux services répressifs, de même que le ministère de l'Intérieur, disposent chacun d'un service de presse chargé des relations avec les médias. Les sites Web institutionnels correspondants contiennent des informations sur les tâches qu'ils assument.

---

<sup>32</sup> [Recommandation Rec \(2003\)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique](#)

L'interaction des services répressifs avec les réseaux sociaux s'avère problématique, dans la mesure où les déclarations/images postées par des agents individuels peuvent porter atteinte à la réputation de leur service ou à la conduite des enquêtes. Une formation ciblée a été mise au point pour lutter contre les stéréotypes, les discours de haine et les comportements discriminatoires.

133. Le montant total du budget alloué aux services répressifs figure dans le budget général de l'État lequel est publié au Journal officiel. Par contre, la ventilation des dotations des directions générales correspondantes (responsable de la coordination, de l'organisation, et de la gestion de ces services) n'est pas accessible au public. Le contrôle de ces fonds reste néanmoins soumis à un contrôle interne (ministère de l'Intérieur) et externe (Cour des comptes et Parlement). En ce qui concerne le contrôle effectué par la Cour des comptes, les derniers rapports de cet organisme sur les marchés publics (adoptés en 2018) ont souligné la nécessité pour le ministère de l'Intérieur, entre autres institutions publiques, de mieux rendre compte des détails des offres qu'il a attribuées (résumé du dossier technique, justification de l'appel d'offres, évaluation des soumissions, solvabilité des soumissionnaires, documents émis/requis pendant l'exécution des contrats, etc.). La création d'un organe de supervision spécifique pour les marchés publics, le Bureau indépendant de la régulation et de la supervision des marchés (*Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación*) devrait améliorer la situation sur ce plan.

#### *Confiance du public dans les services répressifs*

134. Selon les sondages d'opinion nationaux, les services répressifs sont les institutions les plus dignes de confiance en Espagne<sup>33</sup>. De même, l'Eurobaromètre 2017 sur la corruption révèle que 64 % des personnes intéressées s'adressent à la police pour dénoncer des faits de corruption (la moyenne de l'UE étant de 60 %). La même enquête mentionne également que 31 % des Espagnols (contre 39 % en moyenne dans l'UE) estiment que la corruption et l'excès de pouvoir sont répandus dans la police et les douanes<sup>34</sup>. De plus, l'action de la police en matière de protection des entreprises contre la criminalité est considérée comme satisfaisante<sup>35</sup>.

#### *Syndicats et organisations professionnelles*

135. La police nationale compte 8 syndicats<sup>36</sup> et la Garde civile 13 associations professionnelles<sup>37</sup>. On ne dispose d'aucun chiffre sur le nombre de membres de ces

---

<sup>33</sup> [Enquêtes relatives à la perception des principaux problèmes en Espagne \(2013-2018\), Centre pour la recherche sociologique \(CIS\)](#)

<sup>34</sup> Eurobaromètre 2017

<sup>35</sup> [Global Competitiveness Report \(2017-2018\), World Economic Forum](#)

<sup>36</sup> Syndicats de police : SPP Sindicato Profesional de Policía, SUP Sindicato Unificado de Policía, CEP Confederación Española de Policía, UFP Unión Federal de Policía, ASP Asociación Sindical de Policía. Ces organisations sont toutes représentées au Conseil de la police Police Council (un organe collégial mixte chargé de trouver des accords sur les conditions de travail et le règlement des conflits collectifs). En outre, trois organisations syndicales ne sont pas représentées au Conseil de police : SIPE Sindicato Independiente de Policía Española, ARP Agrupación Reformista de Policías et JUSAPOL/JUPOL Justicia Salarial Policial.

<sup>37</sup> Associations professionnelles de la Garde civile : ASIGC Asociación Independiente de la Guardia Civil, ASES-GC Asociación de la Escala de Suboficiales de la Guardia Civil Profesional, UO Unión de Oficiales de la Guardia Civil Profesional, AUGC Asociación Unificada de Guardias Civiles, AEGC Asociación Española de Guardias Civiles, GC

organismes dans la mesure où, au nom de la liberté d'association, les individus ne sont pas tenus de déclarer leur adhésion. Ces organisations jouent un rôle de premier plan dans la négociation de questions d'intérêt général, du statut juridique du service répressif en cause et des conditions de travail de son personnel. Leur action s'est révélée décisive en matière de protection et de promotion des droits des agents à des stades critiques, qu'il s'agisse du recrutement, de la promotion ou de la révocation. De plus, des membres peuvent solliciter à titre individuel des conseils auprès de leur syndicat/organisation professionnelle.

### **Politique anticorruption et d'intégrité**

#### *Mécanismes politiques, de planification, de gestion des risques et institutionnels*

136. Dans l'ensemble, les instruments de prévention de la corruption et de promotion d'un comportement éthique au sein des services répressifs sont introduits par les textes de loi relatifs à l'administration publique, ainsi que par leurs statuts professionnels respectifs, et intègrent le principe d'intégrité et des dispositions particulières sur la légalité, la neutralité, la dignité, le travail pour le service de la communauté, la discipline, la confidentialité, etc. Par ailleurs, plusieurs mesures et mécanismes sont en place, que les deux services répressifs ont mis en œuvre et affinés au fil des ans pour prévenir la corruption dans leurs rangs : principes éthiques et outils de sensibilisation et de discipline en cas d'infraction, systèmes de contrôle interne et externe, outils structurels visant à prévenir les abus (rotation du personnel occupant des postes sensibles, contrôle régulier de l'utilisation des moyens informatiques, application du principe des quatre yeux, supervision du personnel d'encadrement, etc.).

137. Un plan global de prévention de la corruption est actuellement à l'étude par la police nationale. Il vise à recenser et à évaluer les emplois concernés, et à prévoir les mesures de prévention et d'intervention nécessaires. La Garde civile a placé la prévention de la corruption au cœur de sa stratégie institutionnelle ; en outre, le Plan stratégique de la garde civile pour 2017-2020 englobe des objectifs spécifiques de lutte contre la corruption et des mesures ciblées y afférentes (par exemple, des formations sur les questions d'éthique, le suivi permanent du fonctionnement de la chaîne de commandement, l'évaluation des risques par le ministère de l'Intérieur, etc.).

138. L'EEG note que les services répressifs espagnols jouissent d'une haute estime tant au niveau national qu'international. On ne saurait en déduire pour autant que lesdits services n'ont jamais connu d'épisodes de corruption et, d'ailleurs, une affaire de ce type secoue actuellement le pays<sup>38</sup>. L'affaire en elle-même n'est pas représentative de la profession, mais a tiré la sonnette d'alarme concernant l'efficacité des systèmes de contrôle interne. D'autant

---

Unión de Guardias Civiles, IGC Independientes de la Guardia Civil, CEGC Coordinadora Española de Guardias Civiles, Asociación Democrática de Guardias Civiles, APRO GC Asociación PRO Guardia Civil, AIGC Asociación Independiente de Guardias Civiles, AMGC Asociación Militar de Guardias Civiles, APCGC Asociación Profesional de Cabos de la Guardia Civil.

<sup>38</sup> Il s'agit de l'affaire en cours dite Caso Villarejo (du nom de son principal protagoniste, un ancien commissaire de police) qui est largement suivi par la presse ; voir notamment les pages Web suivantes : [https://elpais.com/tag/caso\\_villarejo/a](https://elpais.com/tag/caso_villarejo/a)  
<https://www.elmundo.es/e/jo/jose-manuel-villarejo.html>  
<https://www.larazon.es/etiquetas/noticias/meta/caso-villarejo>

plus que les irrégularités détectées ont été commises sur une période de 25 ans allant de 1993 à 2015. Cette affaire a suscité des préoccupations dans le pays concernant la politisation de la police ; l'EEG a entendu dire que ces craintes ne se limitent pas à la police, mais valent également pour les très hauts fonctionnaires en général. Elle a démontré comment les mécanismes de contrôle ne fonctionnent pas comme ils le devraient dès lors que des intérêts partisans sont en jeu. Elle a en outre prouvé la nécessité de réévaluer les systèmes de contrôle disponibles, en particulier au niveau de la direction générale.

139. Aux yeux de l'EEG, Il est primordial de comprendre les principaux sujets de préoccupation ou vulnérabilités afin de mettre en œuvre des mesures de contrôle pour contrer les mauvais comportements ou pratiques qui peuvent aller d'une erreur de bonne foi, souvent causée par un manque de connaissances, à une pratique entachée de corruption. L'examen, la quantification et l'analyse de telles menaces permettent d'élaborer un plan sur la base d'une politique et d'un processus en vue de réduire ou de supprimer les risques pertinents. Au fil du temps, les exigences et l'énoncé des attentes quant à la façon dont un agent de police doit s'acquitter de ses fonctions au jour le jour – grâce à l'énoncé d'un ensemble de principes – s'imposent progressivement et imprègnent la culture du service en cause, de sorte qu'on finit par distinguer ce qui est acceptable de ce qui ne l'est pas. Avec ce concept à l'esprit, l'EEG n'a pas été en mesure d'identifier une évaluation stratégique ayant mis en évidence les principales vulnérabilités auxquelles il conviendrait de s'attaquer au niveau national. En l'absence d'une approche nationale des principaux défis tels que, par exemple, la vente d'informations détenues par la police ou l'abus de pouvoir à des fins personnelles, l'EEG estime que la police et la Garde civile ne tirent pas pleinement profit de leurs possibilités de définition des risques et pourraient donc être plus vulnérables aux comportements non éthiques voire à la corruption.

140. Il devrait être possible de faire mieux dans ce domaine. Les deux forces ont reconnu que, bien qu'elles aient commencé à travailler sur la question (voir paragraphe 137), de nombreux efforts restent à faire. De l'avis de l'EEG, les services répressifs doivent adopter une approche davantage volontariste et ambitieuse s'agissant d'évaluer les risques pesant sur leur intégrité, et prendre des mesures non seulement correctrices (réactives), mais aussi préventives. À cet égard, l'EEG n'a pu trouver aucune preuve d'une stratégie dédiée de prévention au sein de l'un ou l'autre service répressif, ce qui remet en question la capacité effective de ces corps à prévoir ou à analyser les tendances relatives à l'objet des plaintes du public ou aux caractéristiques des fautes professionnelles internes. Cette carence réduit considérablement la possibilité d'anticiper les problèmes ou de percevoir d'emblée les vulnérabilités grâce à une communication efficace visant à établir des normes et donc à définir ce qui constitue un comportement acceptable ou inacceptable. Par exemple, à l'ère des réseaux sociaux, des problèmes peuvent surgir en raison de l'utilisation inappropriée de plates-formes multiples ; faute d'un contrôle, cette pratique peut générer des vulnérabilités dans la mesure où certains policiers risquent de se comporter de façon contraire à l'éthique, qu'ils soient en service ou non. Comme nous l'avons mentionné précédemment dans le présent rapport, il ne s'agit pas d'un problème théorique puisque, dans la pratique, les communications des agents individuels sur les médias sociaux constituent actuellement un défi croissant pour les services répressifs.

141. L'EEG considère qu'il est temps pour les services répressifs de franchir un pas décisif en affichant une tolérance zéro à l'égard de la corruption par l'élaboration d'une politique

d'intégrité ciblée. Une telle initiative pourrait représenter une occasion précieuse pour ses services d'engager un dialogue inclusif dans leurs rangs afin de mieux réfléchir à leurs défis respectifs en matière de prévention de la corruption et d'éthique, aux enseignements tirés, aux risques émergents et à la voie à suivre. Pareilles mesures pourraient également aider les services répressifs à améliorer leur réputation en tant qu'institutions et à renforcer leurs mécanismes internes respectifs, tant auprès des agents que des partenaires, pour contribuer à décourager la corruption. Pour bénéficier d'un soutien au moment où ils sont confrontés à la corruption et à des comportements contraires à l'éthique, les services répressifs doivent disposer d'une « infrastructure éthique complète ». **Le GRECO recommande que la police et la Garde civile (i) procèdent à une évaluation stratégique des risques dans les domaines et activités sujets à la corruption afin d'identifier les problèmes et les menaces émergentes, et (ii) utilisent les données recueillies pour concevoir de manière proactive une stratégie d'intégrité et de lutte contre la corruption. Il serait en outre préférable que les deux services se consultent mutuellement dans le cadre de ces initiatives.**

#### *Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins*

142. Le recours à des agents infiltrés dans le cadre d'enquêtes visant des affaires de criminalité organisée est réglementé par le Code de procédure pénale (article 282*bis*) et doit être autorisé par le juge compétent ou par le procureur saisi (à condition que le second rende compte au premier). Le ministère de l'Intérieur est chargé d'accorder l'identité présumée pour des périodes prorogables de six mois et de consigner celles-ci (à titre confidentiel) en bonne et due forme.

143. Des règles prévoient les modalités de la protection des témoins et autres personnes coopérant avec les autorités judiciaires, notamment celles posées par la Loi organique 19/1994 qui énonce de larges mesures de protection tant pendant la phase préliminaire/enquête (suppression des données permettant une identification, remplacement du nom par un code alphanumérique, dissimulation dans le prétoire, etc.) que pendant la phase orale du procès (y compris la garantie de l'anonymat). Les informateurs de police doivent être enregistrés dans une base de données à accès restreint. Des préoccupations ont été soulevées sur place quant au caractère insuffisant des règles en place pour protéger efficacement les témoins et à la nécessité d'un examen ou d'une mise à niveau de la législation dans ce domaine (voir aussi les considérations formulées plus loin dans le présent rapport au sujet de la protection des dénonciateurs).

#### *Code d'éthique, conseils, formation et sensibilisation à l'intégrité*

144. Les dispositions du Décret Législatif Royal 5/2015 sur le statut fondamental des employés publics (articles 52 à 54) font office de lignes directrices en ce qui concerne les membres des services répressifs dans la mesure où les intéressés sont des fonctionnaires. Lesdites dispositions prescrivent notamment l'honnêteté, la compétence, l'équité et l'impartialité, la prévention des conflits d'intérêts, etc. Des principes éthiques sont également consacrés par les législations-cadres respectives de chaque service répressif comme, par exemple, la loi organique 2/1986 sur les forces de sécurité, la loi organique 9/2015 relative au régime du personnel de la police nationale, la loi 29/2014 sur le statut du personnel de la Garde civile, la loi organique 11/2007 sur les droits et devoirs de

la Garde civile, le Décret royal 96/2009 englobant un code de conduite pour les forces militaires (et qui s'applique au personnel de la Garde civile, à quelques réserves près), etc.

145. La police a publié en 2013 son propre code de conduite qui suit de près les normes internationales dans ce domaine, notamment celles énoncées dans le Code européen d'éthique de la police. Pour l'EEG, Il est naturellement important de donner le ton ou d'établir des normes définissant le comportement que l'on attend des membres des services répressifs. Pour cette raison, le fait que la police ait élaboré son propre code constitue une bonne pratique. S'agissant de saisir comment ledit code est promu et compris par les agents dans le cadre de leur travail quotidien, l'EEG a été orientée sur le personnel d'encadrement opérant sur le terrain.

146. L'EEG estime qu'il faudrait faire davantage pour renforcer le code et sa communication au quotidien, par exemple en publiant des détails sur les conclusions formulées à l'encontre d'agents, que ce soit dans le cadre d'enquêtes internes ou de procédure pénales, ou en rappelant des impératifs moraux à intervalles réguliers afin d'attirer constamment l'attention des policiers et du personnel sur les normes qu'ils sont censés respecter. Il conviendrait de mieux faire connaître les conséquences des comportements inacceptables et des comportements louables ; les exemples personnels peuvent s'avérer plus efficaces que les règles écrites pour maintenir et renforcer les valeurs d'éthique et d'intégrité d'une organisation. En outre, le GRECO a souligné à plusieurs reprises la valeur des codes de conduite en tant que documents vivants adoptés et affinés par le personnel, utilisés dans la pratique quotidienne et mis à jour afin de s'adapter aux changements sociaux et aux nouveaux enjeux et risques liés à l'intégrité.

147. La Garde civile n'a pas encore publié de document de même nature, mais sa législation statutaire (voir le paragraphe 144) énonce des règles de conduite se référant aux principes généraux de dévouement, d'altruisme, de discipline, de compétence professionnelle, d'honorabilité, etc. Le non-respect des principes et obligations éthiques déclenche l'ouverture d'une procédure disciplinaire. L'EEG estime qu'il serait utile de rassembler dans un seul document les différents principes et règles applicables en matière d'intégrité, lesquels sont actuellement dispersés dans divers textes législatifs, afin de faciliter la familiarisation des agents avec les dispositions applicables et de contribuer à leur visibilité au sein du public. De plus, l'adoption d'un code de conduite distinct pour les gardes civils pourrait s'avérer extrêmement utile pour stimuler le débat éthique au sein de ce service (en permettant un processus interne inclusif propice aux discussions ouvertes sur les problèmes et dilemmes), mais aussi pour informer le grand public de la conduite qu'il peut attendre des gardes. La Garde civile partage ce point de vue et a confirmé sur place qu'elle était en train d'élaborer son propre code, qui serait complété par des lignes directrices et d'autres mesures pratiques visant à prévenir tout comportement contraire à l'éthique. Il s'agit là d'une évolution bienvenue qu'il reste à concrétiser dans la pratique ; en outre, une fois le code adopté, il importerait d'assurer la poursuite de la mise en œuvre d'un processus adéquat afin que ce texte devienne une réalité quotidienne pour le personnel de la Garde civile.

148. En ce qui concerne l'élaboration de cours sur mesure portant sur les questions d'intégrité, le programme d'enseignement de l'École nationale de police et de l'École de la Garde civile comprend des modules de formation initiale spécifiques à l'éthique et aux droits de l'homme. Plus tard, pendant la période de service actif, des cours de recyclage sur la

déontologie professionnelle sont proposés aux agents. L'EEG a pu prendre connaissance du contenu des modules de formation et s'est vue communiquer des exemples de sujets couverts. Dans les deux services, la formation (bien qu'elle ne soit pas nécessairement axée sur l'intégrité) sert de critère d'évolution professionnelle. Il n'existe pas de données sur le nombre (et le poste) d'agents participant à des modules, mais l'EEG a appris que les cours sur l'intégrité et l'éthique sont rarement suivis par des officiers de rang supérieur. L'EEG considère qu'il est crucial, dans la mesure où les services répressifs s'appuient sur des structures hiérarchiques et de supervision, que les supérieurs hiérarchiques incarnent un modèle à suivre. L'exemple visible de chefs faisant constamment preuve d'un comportement approprié est essentiel pour donner le ton au sein de l'organisation. Il convient par conséquent d'organiser des activités spécifiques de formation continue à l'intention du personnel d'encadrement, afin de lui permettre de servir d'exemple en matière de transparence au sein de chaque équipe. L'EEG considère qu'il serait utile de constituer une petite équipe de responsables chargés de la prévention / réduction de la corruption et qu'ils soient dotés de la responsabilité de conseil et d'enseignement organisationnel à cet effet.

149. Il n'existe pas de procédure clairement définie permettant à l'agent d'un service répressif de bénéficier de conseils externes, neutres et confidentiels en matière d'intégrité et d'éthique. En cas de dilemme, la marche normale à suivre consisterait pour l'intéressé à s'adresser à son supérieur hiérarchique, à un collègue proche ou à des représentants syndicaux. L'EEG est d'avis qu'il serait plus approprié qu'un organe composé d'experts ou que des personnes n'ayant aucun contact quotidien avec les agents des services répressifs se chargent de fournir des conseils à titre confidentiel aux agents confrontés à un dilemme éthique. Enfin, les manquements aux normes déontologiques donnent lieu à des mesures disciplinaires (voir les paragraphes 207 à 213 consacrés à la discipline).

150. Favoriser une culture d'intégrité (et prévenir les fautes professionnelles avant qu'elles ne soient commises) au sein d'une organisation suppose le renforcement d'une certaine « infrastructure éthique ». L'exemple donné par les personnes situées au sommet de la hiérarchie et un solide programme de communication interne sont indispensables. De même, un code de conduite, une formation, des conseils et des assurances sont autant d'éléments primordiaux. Tout en reconnaissant que les valeurs fortes et l'engagement en faveur du service public sont fermement ancrés dans les services répressifs espagnols, l'EEG considère que la police et la Garde civile pourraient adopter des mesures supplémentaires dans ce domaine. À la lumière des considérations qui précèdent, **le GRECO recommande que (i) la Garde civile adopte un code de conduite et le rende public ; (ii) la police nationale et la Garde civile complètent leurs codes respectifs par des lignes directrices et des mesures pratiques relatives à leur mise en œuvre (portant par ex. sur les conflits d'intérêts, les cadeaux, l'utilisation des ressources publiques, les informations confidentielles, les activités accessoires, la neutralité politique, etc.), ainsi que par un mécanisme de supervision et de sanction crédible et efficace.**

## **Recrutement, évolution de carrière et conditions de travail**

### *Critères de recrutement et procédure de nomination*

151. En l'absence de recrutement de tout personnel sur la base d'un contrat temporaire, que ce soit dans la police ou dans la Garde civile, tous les membres des services répressifs sont des fonctionnaires. Les intéressés sont par conséquent soumis aux principes généraux de la fonction publique énoncés dans la Constitution, ainsi qu'aux exigences des différentes lois sur l'administration publique. Les processus de recrutement doivent donc être guidés par les principes d'égalité des chances, de mérite, de compétence et de publicité.

152. Le recrutement au niveau d'entrée – qu'il s'agisse d'agents de base ou de personnes occupant des postes plus élevés (c'est-à-dire les policiers et les inspecteurs pour la police ou bien les caporaux, les gardes et les lieutenants pour la Garde civile) – se fait par concours annoncé au Journal officiel. Les candidats ayant réussi les examens suivent ensuite une formation théorique et pratique (période probatoire) à l'École nationale de police ou à l'École de la Garde civile avant d'être officiellement admis à travailler dans le service. Les procédures de recrutement sont généralement claires, mais l'EEG a entendu quelques réserves concernant le déroulement de certaines phases, notamment le test d'aptitude physique et les entretiens personnels (lesquels comprennent un test de la personnalité et un questionnaire biographique ou un curriculum vitae fondés sur des méthodologies scientifiques de psychologie moderne conçues pour relever des caractéristiques, telles que des traits de la personnalité, des signes cliniques, la motivation, des valeurs morales, des qualités professionnelles, etc.).

153. En ce qui concerne les examens d'aptitude physique, la Garde civile a introduit la bonne pratique consistant à procéder à l'enregistrement vidéo de cette partie de l'examen ; ce n'est pas le cas dans la police, même si l'EEG a cru comprendre qu'une telle mesure serait imminente. En ce qui concerne les entretiens, si les interlocuteurs ont évoqué la valeur de ce procédé en tant que moyen de sélectionner les meilleurs candidats (la justification sous-jacente de son introduction dans les systèmes de recrutement et de promotion), ils ont également souligné qu'il peut (et a déjà été) utilisé à mauvais escient pour favoriser certains candidats par rapport à d'autres peut-être plus qualifiés. Les tribunaux se sont montrés très critiques à l'égard de l'utilisation de l'entretien personnel final comme moyen de disqualifier un candidat ayant par ailleurs réussi toutes les épreuves, notamment parce que les décisions rendues ne sont pas justifiées au regard des critères d'évaluation applicables. Lorsque des décisions de recrutement sont contestées (d'après les statistiques disponibles, en 2018, le taux d'appel a avoisiné 5 %), un rapport détaillé est rédigé sur les raisons des exclusions à partir des archives enregistrant le processus de recrutement dans les logiciels prévus à cet effet. Une recommandation visant à améliorer la transparence des procédures de recrutement est formulée plus loin dans le présent rapport (voir la recommandation xv au paragraphe 168).

154. L'EEG a pris connaissance du quota fixe réservé à l'École de la Garde Civile (Valdemoro) aux enfants des membres du service. En particulier, les enfants d'anciens agents suivent un cours d'introduction qui les prépare aux concours menant à des postes de base au sein du service. Un quota fixe (maximum) de 7.92% des postes doit être attribué à ces élèves (enfants de gardes civils) dans le cadre desdits concours. L'EEG nourrit de fortes

réserve à l'égard d'un tel système à l'époque moderne, lequel s'écarte clairement du principe de l'égalité des chances pour tous les citoyens d'entrer dans la fonction publique et présente des risques non négligeables de népotisme et de clientélisme. Cette pratique pose également des problèmes de légitimité et de perception négative par le public.

155. Interrogées sur les raisons pouvant justifier ce système de quota, les autorités ont invoqué une tradition qui remonte à 170 ans, ainsi que la nécessité de soutenir les agents qui sont affectés dans des zones rurales reculées offrant des possibilités d'enseignement limitées à leurs enfants. De même, ce système d'admission s'avère être un moyen important d'assurer la représentation des femmes dans la Garde civile<sup>39</sup>. Par ailleurs, elles ont insisté sur le caractère résiduel de ce quota, comparé aux autres modalités d'entrée dans le service, c'est-à-dire 52,08 % d'entrée libre pour tous les citoyens et 40 % des postes réservés dans l'armée et dans la marine. Les autorités ont également souligné que les décisions de justice dans ce domaine (deux arrêts de la Chambre des contentieux administratifs de la Cour suprême : 1770/2016 et 407/2019) n'ont pas remis en cause le principe d'égalité dans l'application de ces quotas. Cela étant dit, la Garde civile réexamine le fonctionnement de l'École de la Garde civile de Valdemoro. L'EEG salue la réflexion en cours et la démarche engagée par la Garde civile pour améliorer en permanence le système éducatif de ses agents, qui est publiquement reconnu comme étant déjà de très haut niveau. Dans le droit fil de cette démarche, **le GRECO recommande de réexaminer le système de quotas d'entrée au profit des enfants des membres de la Garde civile.**

156. En ce qui concerne l'agrément, la norme générale exige un casier judiciaire vierge et la capacité physique et mentale à occuper le poste. La vérification des antécédents financiers n'est pas effectuée dans le cadre du processus d'agrément. Aucun contrôle de sécurité n'est effectué auprès des proches parents/associés du candidat. Il n'existe pas de politique prévoyant des contrôles de sécurité périodiques en cours d'emploi (autres que des tests occasionnels de consommation de drogues et d'alcool ou les examens de l'intégrité réalisés dans le cadre de l'évaluation des performances). Les autorités ont fait savoir qu'à l'évidence, en cas de présomption de comportement délictueux, une enquête serait menée sous la direction de l'autorité judiciaire compétente. Il n'existe pas non plus de processus d'agrément distinct et différencié pour les fonctionnaires travaillant au sein des unités des affaires internes.

157. L'EEG a discuté en détail de la question de l'agrément avec les autorités lors de la visite d'évaluation. Les procédures adoptées par les deux services répressifs se fondent sur des questionnaires (une batterie d'environ 100 questions censée permettre la collecte de « données biographiques »), des processus d'entretien et une grande confiance dans l'intervieweur pour identifier les problèmes potentiels. Les candidats à l'entrée dans la police ou la Garde civile voient systématiquement leur casier judiciaire vérifié et sont soumis à des tests de dépistage de drogues, mais aucune autre vérification de leurs antécédents n'est effectuée. Dans ce contexte, l'EEG a recueilli sur place l'assurance que les mesures actuelles s'avèrent suffisantes et qu'en fait, la loi interdit de procéder à des vérifications

---

<sup>39</sup> Sur la période 2014-2018, le pourcentage de femmes entrées dans la Garde civile par le biais de l'école de Valdemoro s'élevait à 24,64%. Ce pourcentage, qui est quatre fois plus élevé que celui enregistré pour la totalité du corps (environ 7,3%), dépasse largement le nombre de femmes entrant dans le contingent réservé aux militaires (5,71%), ainsi que le nombre de femmes s'étant présentées à un concours ouvert (15,84%).

supplémentaires du casier judiciaire des autres personnes constituant l'entourage du candidat. D'autres méthodes, comme les entrevues avec des membres de la famille élargie ou la vérification des antécédents, ont été envisagées pour répondre à ces préoccupations, mais ont finalement été considérées comme inutiles. L'EEG est toutefois d'avis que les processus d'agrément dans leur forme actuelle devraient être revus et renforcés.

158. L'EEG attire l'attention des autorités sur l'expérience déjà acquise dans d'autres pays en matière de validation et de contrôle du recrutement. Par exemple, dans le cas des nouvelles recrues, on pourrait envisager la possibilité d'étendre la vérification des antécédents des personnes associées aux candidats. Cette mesure pourrait également s'avérer utile par la suite, car l'environnement ou la situation personnelle de chaque agent peut évoluer tout au long de sa carrière et l'exposer à de nouveaux risques. Dans ce contexte, le contrôle à intervalles réguliers pourrait en effet s'avérer un outil indispensable pour prévenir les tentatives de corruption d'agents déjà en poste, lesquels – dans le cadre de leur travail quotidien – pourraient être en contact avec des personnes liées à des réseaux criminels. De plus, un système permettant de vérifier si les policiers ont été condamnés depuis leur entrée en service pourrait s'avérer d'autant plus utile qu'un agent pourrait avoir été arrêté en dehors de ses heures de travail et, de crainte de perdre son emploi, ne pas divulguer sa profession. En l'absence de contrôle sur ces points, le fait d'examiner les préoccupations entourant l'agrément des agents actuels pourrait constituer une vulnérabilité pour les services répressifs. **Le GRECO recommande de renforcer les processus actuels de contrôle approfondi des agents de la police et de la Garde civile et d'introduire un système de contrôle à intervalles réguliers pendant toute la carrière des membres de ces services.**

#### *Évaluation des performances, promotion et mutation*

159. La police ne procède pas à des évaluations individuelles, mais à des exercices annuels d'appréciation du rendement des équipes au regard de l'atteinte de certains objectifs (réduction du taux de criminalité, nombre de signalements, de dossiers traités, d'inspections visuelles, etc.); les résultats de ces exercices ont une incidence sur les augmentations de salaire. La Garde civile, quant à elle, soumet ses agents à des évaluations de performance (semestrielles pour les grades inférieurs et annuelles pour le reste des effectifs) effectuées par le supérieur hiérarchique; le respect de l'éthique fait partie de cette évaluation. Pour la Garde civile, les résultats des évaluations de performance n'ont aucune incidence sur le salaire, mais sont pris en compte pour les promotions.

160. Les mutations de personnel sont volontaires, à moins qu'elles ne résultent d'une mesure disciplinaire ou de la nécessité de procéder à un détachement urgent. Dans ce dernier cas, le détachement doit répondre à un besoin particulier et revêtir un caractère temporaire ou provisoire et l'agent concerné doit être muté dans la même ville. La rotation ne relève pas d'une politique délibérée, mais peut s'appliquer dans le cas de postes sensibles (tel que le contrôle aux frontières) ou aux plus hauts échelons (en ce qui concerne la Garde civile).

161. L'affectation à un grade supérieur doit respecter les mêmes critères d'égalité des chances, de mérite, de compétence et de publicité. Les postes vacants peuvent être pourvus de trois manières différentes : i) par ancienneté sélective ; ii) par concours (avec un jury

comprenant des représentants syndicaux); et iii) par nomination discrétionnaire (*libre designación*). Dans ce dernier cas, bien que les avis de vacance de poste soient publiés, l'autorité investie du pouvoir de nomination reste libre de choisir le candidat et n'a pas besoin de motiver son choix final, pas plus que d'appliquer une méthode de notation préétablie comme c'est le cas pour les concours. De plus, les décisions de révocation n'ont pas besoin, elles non plus, d'être motivées.

162. Le mode de nomination discrétionnaire est limité à certains postes de direction ou à des postes requérant un certain degré de confiance ou de responsabilité. La possibilité de procéder à des nominations de ce type s'applique à l'ensemble de la fonction publique (elle est prévue par l'article 74 du Décret Législatif Royal 5/2015 sur le statut fondamental des employés publics) et n'est pas propre aux services répressifs. Le recours à cette forme particulière de promotion est d'environ 4 % dans la police (2 824 postes) et 12 % dans la Garde civile (10 147 postes). Les tribunaux, cependant, sont plutôt stricts concernant l'autorisation de procéder ainsi et ont recommandé de poser des limites concernant à la fois le nombre global de promotions de ce type et leur nombre pour chaque grade ou échelon spécifique. Les autorités ont souligné que dans la pratique (comme en attestent les chiffres ci-dessus), l'ancienneté l'emporte sur les nominations discrétionnaires, sauf si la situation personnelle ou professionnelle de la candidate ou du candidat qui a le plus d'ancienneté s'oppose à sa nomination. Elles ont également soutenu que toute décision de nomination de caractère discrétionnaire devait être dûment motivée par l'autorité compétente ; l'EEG a toutefois été informée que la pratique dérogeait parfois à la règle.

163. L'EEG considère que la transparence dans la façon dont un agent est traité dans le cadre des opérations et des procédures quotidiennes contribue à renforcer la confiance de l'intéressé dans ses supérieurs. Les agents sont en effet alors assurés – au cas où ils s'estimeraient lésés d'une quelconque manière – de recevoir un soutien par le biais de systèmes internes et de processus de gestion des ressources humaines fiables. Cette confiance contribue à renforcer la motivation des membres de la fonction publique. En l'absence d'une telle culture, par contre, les mêmes agents pourraient être démoralisés et s'estimer victimes d'une injustice, tous sentiments peu propices à l'engagement personnel. Dans un tel environnement, les agents concernés risquent en outre de se plaindre du système auprès de leurs pairs et de propager ainsi à l'ensemble du service un sentiment de méfiance à l'égard de la hiérarchie. En fin de compte, il pourrait en résulter un manque de confiance systémique dans l'ensemble du service et, dans le pire des cas, un comportement contraire à l'éthique, malavisé ou même entaché de corruption.

164. L'EEG a identifié plusieurs sujets de préoccupation en ce qui concerne les procédures internes affectant l'évolution de carrière au sein de la police et de la Garde civile. Ces préoccupations ont un impact négatif sur les principes de transparence et, en fin de compte, sur la légitimité des processus de sélection ou des décisions internes. L'EEG a appris que ces problèmes affectent également le moral général du personnel.

165. Comme indiqué plus haut, il y a des lacunes dans le processus de recrutement (voir le paragraphe 153). En outre, les évaluations annuelles n'offrent pas la possibilité de contester les notes ; en outre, elles semblent être très subjectives et leur résultat dépend fortement d'une seule personne : le supérieur hiérarchique direct. Cette question pourrait s'avérer particulièrement délicate, dans la mesure où les évaluations du rendement jouent un rôle

important dans la vie professionnelle des membres des services répressifs visés, non seulement pour les promotions, mais aussi pour les augmentations de salaire. D'après les entretiens menés sur place, l'EEG a constaté que lesdits agents ont le net sentiment que les processus de promotion sont préférentiels et fondamentalement injustes.

166. Il semblerait en outre que les détachements et les mobilités volontaires à d'autres postes de même niveau s'effectuent par le biais d'une nomination à la discrétion des directeurs/supérieurs hiérarchiques, plutôt que d'une sélection qui aurait pourtant l'avantage de conférer des chances égales à tous les agents intéressés par une telle mutation. Des doutes ont été exprimés devant l'EEG en ce qui concerne les décisions relatives au lieu d'affectation, à l'affectation temporaire et au détachement, en particulier dans certaines régions d'Espagne, ainsi qu'aux postes dans des ambassades ou consulats lesquels sont assortis de primes ou d'augmentations de salaire importantes. Par conséquent, malgré l'absence de limitation légale, le nombre de transferts volontaires est faible, ce qui ne manque pas de susciter un sentiment d'injustice puisque le système profiterait à quelques-uns seulement.

167. Le système de nomination discrétionnaire existe à la fois au sein de la police et de la Garde civile. Un nombre important de postes sont mis de côté, à tous les grades, en vue de leur utilisation dans le cadre de ce processus. Des préoccupations se sont fait jour quant à la façon dont les nominations discrétionnaires sont décidées en l'absence de processus clair de définition des critères de sélection. Même si les représentants des syndicats professionnels et des associations ont reconnu que cette manière de procéder peut s'avérer nécessaire s'agissant de nommer des personnes à des postes sensibles, le fait que les décisions ne soient pas motivées soulève des inquiétudes quant à la prévalence de la subjectivité sur les besoins objectifs du service. L'EEG considère que le recours à la nomination discrétionnaire pour des postes de confiance ou en raison des besoins spéciaux d'un service devrait être l'exception et par conséquent limité aux postes de direction. Dans la pratique, l'EEG a appris que le système de nomination discrétionnaire sert à pourvoir des postes tels que ceux des Affaires internes et des ambassades à l'étranger (ce qui, dans ce dernier cas, apporte des avantages financiers importants) et passe pour injuste.

168. Pour l'EEG, les procédures de recrutement et d'affectation des postes devraient revêtir un caractère plus transparent et plus équitable afin d'éliminer tout doute éventuel concernant des pratiques de « tri sur le volet », de copinage et de favoritisme. En outre, comme on l'a déjà mentionné, il conviendrait d'élaborer des mesures ciblées pour accroître la représentation des femmes dans les services répressifs. **Le GRECO recommande que la police et la Garde civile revoient leurs processus internes liés à la carrière (recrutement, promotions, nominations discrétionnaires, systèmes d'évaluation et avancements au mérite) dans le seul but d'identifier les possibilités d'améliorer l'enregistrement et la publication des motifs des décisions, afin d'instaurer une approche plus objective et plus transparente. Dans le cadre de la révision desdits processus, une attention particulière devrait être accordée à l'intégration des femmes à tous les niveaux de l'organigramme de la police.**

169. En ce qui concerne la cessation des fonctions, il existe différents scénarios : démission, congédiement pour cause d'inaptitude ou révocation à titre punitif. Tous les actes relatifs à la nomination, promotion, mobilité ou révocation peuvent faire l'objet d'un

appel, dans un premier temps par conciliation interne, puis un médiateur spécialisé dans les relations de travail et, en dernier ressort, devant les tribunaux.

### *Salaires et avantages*

170. A titre d'exemple, le salaire annuel brut dans la police se situe entre 40 488 EUR (inspecteur) et 26 414 EUR (officier de police). Dans la Garde civile, le salaire annuel brut des agents en début de carrière est de 24 187 EUR (caporaux et gardes) et 26 970 EUR (lieutenant). Les membres de la police et de la Garde civile peuvent recevoir des primes de productivité. Le fait que les salaires moyens des gardes civils soient inférieurs (surtout, mais pas seulement, en début de carrière) à ceux de leurs collègues de la police constitue une source de malaise et d'insatisfaction chez les intéressés.

171. La police ne propose pas la prise en charge du loyer ou une allocation de logement. La Garde civile met à la disposition de son personnel un plan d'action sociale (qui s'étend au-delà du régime de sécurité sociale ordinaire) et un logement de fonction (sur demande). La police et la Garde civile peuvent également accorder des indemnités venant s'ajouter au traitement de base, par exemple au titre de certaines opérations spéciales, ainsi que de missions effectuées dans certaines parties du pays (Pays basque et Navarre, Ceuta et Melilla, îles Baléares et Canaries)

172. Un problème soulevé sur place tient aux modalités de l'octroi des médailles et décorations. Le cas particulier de ce qu'il est convenu d'appeler « les médailles rouges » a été mentionné pendant la visite sur place. Ces médailles constituent non seulement un titre honorifique, mais également une gratification à vie – de l'ordre de 10 % du salaire – pendant toute la durée du service et, subséquemment, de la pension de retraite. De 2016 à 2018, 510 et 197 médailles rouges ont été décernées au sein de la police et de la Garde civile, respectivement. Les conditions et les procédures d'octroi de ce type de récompenses sont soumises à certaines dispositions (par exemple, la loi 5/1964 pour la police et la directive INT/2008/2012 pour la Garde civile), mais lors de sa visite sur place, l'EEG a relevé de nombreuses critiques émises par la profession concernant leur application pratique. D'aucuns font valoir la nécessité d'adopter un format objectif des décisions dans ce domaine, lesquelles sont perçues comme favorisant certains agents L'EEG a noté qu'en raison du manque de transparence, des doutes et un sentiment de ressentiment et d'injustice dans ce domaine prévalent parmi les agents sur le terrain. L'EEG a également appris que le Conseil de la transparence et de la bonne gouvernance a reçu plusieurs plaintes émanant de syndicats de membre des services répressifs concernant l'opacité entourant l'octroi des décorations (ainsi que les dépenses encourues pour des opérations spéciales). De plus, on relève des cas dans lesquels des agents s'étant vus décerner la médaille rouge ont par la suite été jugés coupables d'actes criminels ou d'inconduite grave, sans que cette distinction et l'avantage financier qu'elle comporte leur aient été apparemment retirés. Cette possibilité n'est d'ailleurs pas prévue par la loi, mais les autorités ont indiqué qu'il était envisagé d'interdire le port de décorations en cas de conduite inappropriée.

173. L'EEG comprend que les avantages sociaux sous diverses formes (y compris les allocations, primes de productivité, possibilités de formation, médailles et décorations, le cas échéant) pourraient s'avérer utiles pour encourager l'excellence. Toutefois, l'EEG a mis en

évidence un risque d'abus dans la manière dont ces récompenses sont actuellement décernées. À moins que ces avantages ne fassent l'objet d'une prise de décision et d'une reddition de comptes transparentes, de tels systèmes pourraient donner lieu à du favoritisme et à des abus. **Le GRECO recommande (i) de revoir les critères et procédures d'attribution et de retrait des allocations, primes et autres avantages, afin de promouvoir la transparence, la cohérence et l'équité du système et (ii) d'introduire des contrôles et un suivi adéquats dans ce domaine.**

### **Conflits d'intérêts**

174. Les règles relatives aux incompatibilités générales des fonctionnaires sont énoncées dans la Loi 53/1984 sur les incompatibilités pesant sur le personnel de l'administration publique. La norme découle du principe selon lequel chaque fonctionnaire est attaché à un emploi déterminé et ses activités auxiliaires ne doivent pas entraver ou porter atteinte à la stricte exécution des tâches, ni nuire à l'efficacité du service, ni jeter un doute sur l'objectivité de l'intéressé.

175. Chaque fonctionnaire est tenu de se récuser dès lors qu'il est confronté à une situation susceptible de générer un conflit d'intérêts ; la loi prévoit des motifs de récusation dans les situations suivantes : avoir des intérêts personnels, avoir un lien de mariage ou de parenté avec une partie prenante, entretenir une amitié étroite ou une vive inimitié avec une partie prenante, être intervenu comme expert ou témoin dans la procédure, avoir une relation de fournisseur de services avec une partie prenante ou être le supérieur hiérarchique d'une telle partie (article 23 de la Loi 40/2015 sur le régime juridique du secteur public). L'EEG considère qu'il s'agit là d'un domaine qui pourrait bénéficier de la publication de lignes directrices plus détaillées (conformément à la recommandation xii telle qu'elle est formulée au paragraphe 150), y compris des exemples pratiques sur les situations susceptibles de se produire dans la vie quotidienne et les moyens et recours internes disponibles en vue d'y remédier.

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités extérieures et restrictions après la cessation des fonctions*

176. Les activités extérieures doivent être déclarées et autorisées, le non-respect de ces exigences étant passible de sanctions disciplinaires ou pénales. Il existe quelques exceptions à l'obligation de déclaration et d'autorisation préalable s'agissant de la gestion du patrimoine personnel ou familial<sup>40</sup>, de la participation à des séminaires ou cours de formation ne dépassant pas 75 heures par an, ainsi que de la préparation à l'admission dans la fonction publique, de la production et la publication de matériel littéraire, artistique et scientifique, de la participation occasionnelle à des conférences ou programmes en matière

---

<sup>40</sup> La participation d'un agent à la vie d'une société est autorisée dans la mesure où elle constitue ce qui est considéré comme l'administration d'un patrimoine personnel ou familial. Toutefois, l'intéressé ne peut pas être administrateur ou mandataire, ni souscrire des obligations financières/patrimoniales ou conclure des transactions juridiques avec des tiers lorsqu'un tel acte pourrait créer un conflit d'intérêts avec l'exercice de ses fonctions publiques.

de communication sociale et de la collaboration ou la participation à des congrès, séminaires ou conférences à titre professionnel (article 19 de la Loi 53/1984).

177. Les autorisations sont accordées par le Bureau des conflits d'intérêts, sur proposition du sous-secrétaire du ministère de l'Intérieur et sur la base d'un rapport du directeur général de la police/Garde Civile. Les autorisations relatives à des activités accessoires sont consignées dans le dossier personnel de l'agent en cause. Selon les informations communiquées, lesdites autorisations sont accordées au compte-gouttes. La Garde civile, en particulier, se montre extrêmement stricte dans ce domaine au point que d'aucuns ont dénoncé l'aspect obsolète des normes pertinentes et souligné la nécessité de procéder à leur révision. Au cours des trois dernières années, 14 policiers et 8 gardes civils ont été sanctionnés pour exercice d'activités incompatibles.

178. Aucune interdiction ou restriction n'est en place pour prévenir les activités politiques inappropriées ou les risques de népotisme (recrutement de proches, par exemple). Une préoccupation soulevée par la police elle-même concerne l'absence d'interdiction d'association à un parti politique (aujourd'hui quatre policiers se sont vus accorder un congé pour se livrer à des activités politiques); une telle interdiction pèse sur les gardes civils. L'EEG prend note des craintes exprimées à ce propos par la police, notamment parce que la participation active de policiers à la vie politique pourrait jeter le doute sur la neutralité de l'ensemble des agents, laquelle représente une valeur cardinale. Cette question revêt une importance particulière dans le contexte espagnol à la lumière du débat d'actualité sur la politisation présumée de la police. D'autre part, la jouissance des droits politiques, en tant que principe, s'appliquent à tous les citoyens, y compris les agents des services répressifs, de sorte que leur restriction est licite uniquement si elle s'avère indispensable à l'exercice par les intéressés de leurs fonctions dans une société démocratique (conformément à la loi et à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>41</sup>). L'EEG appelle les autorités à se pencher sur cette situation, en tenant dûment compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, au moment de mettre en œuvre la recommandation xviii telle qu'elle est formulée plus bas au paragraphe 183.

179. En ce qui concerne la période suivant la cessation des fonctions, tout agent des services répressifs peut en règle générale occuper le poste de son choix. Il n'existe pas de politique particulière qui régleme l'emploi à certains postes ou fonctions ou l'exercice d'autres activités rémunérées ou non rémunérées après le départ des services répressifs. La seule exception à cette dernière règle s'applique au personnel en service non opérationnel<sup>42</sup> (*segunda actividad sin destino/reserva activa*) et prévoit que l'agent en cause pourra exercer des activités professionnelles, commerciales ou industrielles de nature privée sans avoir à demander d'autorisation, à condition de n'avoir pas déjà reçu d'autorisation pour exercer une autre activité de nature privée. L'exercice d'activités liées aux fonctions qu'il a exercées au cours des deux années précédant immédiatement la transition vers des fonctions non opérationnelles est soumis à l'approbation préalable du directeur général de la police pendant une période de deux ans, à compter du jour suivant la date de ladite transition. Rares sont les cas d'employés en service exerçant des activités privées.

---

<sup>41</sup> [Code européen d'éthique de la police, Recommandation Rec\(2001\)10](#)

<sup>42</sup> Agents qui changent de statut professionnel en raison d'un handicap les empêchant d'occuper le poste leur ayant été initialement attribué (notamment en raison de leur âge).

180. L'EEG a été informée d'incidents et d'abus liés à des activités extérieures étant le fait d'agents en service ou, le plus souvent, à la retraite. À cet égard, elle a appris que plusieurs agents à la retraite occupent des postes élevés/de direction dans des services de sécurité du secteur privé<sup>43</sup>. Dans ce contexte, l'EEG ne peut que souligner l'importance d'assurer le suivi non seulement des activités auxiliaires exercées par des agents en service (contrôle que les autorités devraient renforcer à la lumière des irrégularités flagrantes apparues ces dernières années), mais aussi après la cessation des fonctions, afin d'éviter des missions irrégulières dans le secteur privé susceptibles de générer des situations de conflits d'intérêts.

181. L'EEG reconnaît que les membres de la police peuvent apporter au secteur privé certaines compétences et connaissances spécialisées à la fois rares et inestimables ; la question cruciale ici n'est pas de savoir si un professionnel compétent du secteur public a été recruté dans le secteur privé, mais plutôt s'il a obtenu cet emploi en contrepartie d'un acte ou d'une omission dans le cadre de ses fonctions officielles. La difficulté à cet égard consiste à trouver un juste équilibre, selon trois principes : (1) garantir que des informations spécifiques obtenues dans l'exercice de fonctions publiques ne soient pas utilisées de manière abusive ; (2) s'assurer que le policier n'est pas influencé, dans l'exercice de ses fonctions, par des considérations de gain personnel, ni par l'espoir ou l'anticipation d'un emploi futur ; et (3) s'assurer que les relations et contacts d'agents publics en exercice ou d'anciens agents ne soient pas utilisés au profit injustifié des agents intéressés ou de tiers.

182. L'EEG rappelle que la Recommandation n° R (2000)10 du Comité des Ministres sur les codes de conduite pour les agents publics contient des lignes directrices spécifiques sur la cessation de fonctions officielles (article 26). Elle dispose en particulier que l'agent public ne doit pas tirer abusivement parti de sa fonction publique pour obtenir une possibilité d'emploi hors de la fonction publique. L'EEG souligne les risques inhérents à la possibilité de trouver un emploi hors des services répressifs (notamment à titre de récompense, dans le cadre d'un réseautage avec d'anciens collègues, ou dans le but de faire profiter le nouvel employeur de connaissances spécialisées sur les procédures policières, etc.)

183. Il s'agit d'un domaine où la clarté et la surveillance sont des outils essentiels. L'EEG est convaincue que les services répressifs ont encore beaucoup à faire dans ce domaine. **Le GRECO recommande que la police et la Garde civile réalisent une étude sur les risques de conflits d'intérêts pendant la période de service actif et après la cessation des fonctions (y compris au niveau le plus élevé) et élaborent ensuite des réglementations et des orientations plus ciblées.**

#### *Cadeaux*

184. L'acceptation de cadeaux est interdite par la législation pénale. En vertu de la jurisprudence pertinente, seuls les cadeaux de courtoisie peuvent être acceptés, le critère d'acceptabilité tenant non pas tant à la valeur économique de l'avantage qu'à son caractère gratifiant, à savoir qu'il a été accordé dans le but d'influencer l'action d'un agent public dans son service. Le code de conduite de la police rappelle que les agents de ce service ne peuvent accepter, dans le cadre de leur travail, des services, cadeaux, gratifications et autres

---

<sup>43</sup> [https://elpais.com/politica/2019/02/02/actualidad/1549140039\\_141705.html](https://elpais.com/politica/2019/02/02/actualidad/1549140039_141705.html)

avantages personnels ou professionnels autres que ceux reçus comme une marque de courtoisie (article 16, paragraphe 3, du code de conduite de la police). Lors des discussions tenues sur place, les interlocuteurs ont systématiquement mis l'accent sur les dispositions relatives à la corruption. Le GRECO dispose d'une expérience étendue dans ce domaine particulier, laquelle insiste sur la nécessité de prêter attention aux zones grises (par exemple l'hospitalité) au moyen de règles administratives (préventives) ou de lignes directrices plutôt que de se fonder exclusivement sur la législation pénale (répressive/punitive). Il s'agit d'un domaine qui gagnerait à être affiné (par exemple, scénarios et procédures pratiques visant les situations dans lesquelles des cadeaux sont acceptés, notification et enregistrement des cadeaux, etc.) dans les directives préconisées précédemment (voir la recommandation xii, paragraphe 150).

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

185. L'utilisation de ressources publiques à des fins personnelles peut constituer une infraction pénale (détournement de fonds) ou disciplinaire. On a dénombré des cas d'utilisation abusive de ressources publiques à des fins privées, comme l'utilisation de véhicules officiels par des membres de la haute hiérarchie (en particulier en ce qui concerne les véhicules dits K), ou même d'objets saisis (comme des bicyclettes). Les autorités ont fait valoir que des consignes étaient données par l'unité responsable compétente au sein de chaque service répressif chargée de l'utilisation des véhicules, ceux-ci ne devant être utilisés que dans le cadre de missions officielles et non à des fins personnelles ; toute utilisation abusive peut donner lieu à des mesures disciplinaires. Toutefois, l'EEG a appris qu'une fois de plus, la réalité n'était pas conforme aux règles mentionnées et que cette question mériterait comme les autres d'être approfondie, conformément aux recommandations xii (paragraphe 150) et xvi (paragraphe 173).

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

186. Les agents des services répressifs sont liés par le secret professionnel. Les contacts non officiels ne sont pas expressément interdits, mais tout acte compromettant l'impartialité d'un agent pourrait conduire à la commission d'une infraction pénale ou disciplinaire. L'EEG note que la fuite d'informations ou l'accès non autorisé aux données représentent un sérieux risque dans la pratique. Dans ce contexte, l'EEG a entendu parler d'une affaire pénale en cours dans laquelle un commissaire possédait une société privée fournissant des services de sécurité et de conseils et bénéficiant d'informations et de bases de données auxquelles l'intéressé avait accès dans le cadre de l'exercice de ses fonctions officielles.

187. L'EEG considère que des mesures supplémentaires s'imposent en matière de protection des informations, notamment lorsque les demandes ou les sollicitations émanent de sources fiables comme un autre agent, un supérieur hiérarchique ou un ex-collègue passé dans le secteur privé. Il s'agit là d'une question spécifique qu'il conviendrait de prendre en considération dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation xii, paragraphe 150.

## **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

188. Les personnes occupant le poste le plus élevé au sein de la police et de la Garde civile, à savoir les directeurs généraux respectifs de ces services, sont soumises à un système de déclaration de patrimoine applicable à tous les hauts fonctionnaires, comme expliqué aux paragraphes 105 et 106 du présent rapport (pour plus de détails, voir la section consacrée aux PHFE). Aucun autre agent des services répressifs n'est soumis à la moindre obligation de déclaration financière, hormis à des fins fiscales.

189. L'EEG constate que les obligations de déclaration s'appliquant aux agents des services répressifs se limitent fréquemment aux titulaires des postes supérieurs, lesquels sont plus exposés à la corruption que leurs subordonnés (exception faite de la petite corruption). Toutefois, il existe sans doute d'autres postes exposés à des risques de corruption et pour lesquels l'obligation de déclaration financière pourrait jouer un rôle de prévention, s'agissant par exemple des agents publics s'occupant de la passation des marchés publics. En outre, à condition de s'appliquer à l'avenir à tous les échelons des institutions concernées, l'obligation de déclaration du patrimoine pourrait être perçue non plus comme une obligation pesant sur les policiers, mais également comme une occasion de prévenir des situations pouvant déboucher en définitive sur de la corruption. Il en va notamment ainsi des situations d'endettement dans lesquelles l'agent en cause peut bénéficier d'une aide sociale à condition que son problème ait été correctement identifié. L'EEG encourage les autorités à examiner cette question dans le cadre des améliorations à apporter aux systèmes d'agrément et de renouvellement de l'agrément recommandé plus haut (recommandation xiv, paragraphe 158).

## **Mécanisme de surveillance**

### *Contrôles internes*

190. Les unités suivantes des services répressifs poursuivent des activités de contrôle interne (l'infrastructure décrite ci-dessous étant généralement analogue dans la police et dans la Garde civile) :

- unité des affaires internes
- unité du régime disciplinaire
- unités provinciales ou territoriales de coordination des opérations
- inspection du personnel et des services de sécurité du ministère de l'Intérieur.

191. La création des unités des affaires internes respectives de la police (en 1987) et de la Garde civile (en 1991) constitue incontestablement un progrès décisif dans les enquêtes pour corruption au sein de ces services. Lesdites unités doivent être informées de toute procédure ou question relative à une allégation d'infraction pénale impliquant des agents des services répressifs. En présence d'indices d'une telle implication dans une affaire criminelle, l'unité des affaires internes, avant d'intervenir, doit déterminer la procédure qu'il convient de suivre. Elle agit sous le contrôle des autorités judiciaires et coordonne toujours son action avec elles.

192. Par conséquent, dans son double rôle d'enquêteur et de coordonnateur des actions d'autres unités, les Affaires internes peuvent exercer leurs fonctions de trois façons différentes selon la complexité et les circonstances particulières de l'enquête :

- autoriser une autre unité périphérique ou centrale à procéder à l'enquête en limitant leur propre intervention à la surveillance et au contrôle final ;
- mener une enquête commune et coordonnée avec une autre unité ;
- mener elle-même l'enquête sans participation d'aucune autre unité.

193. La coordination avec les unités de régime disciplinaire s'exerce dans les deux sens. Lorsqu'une telle unité, dans le cadre d'une enquête portant sur une infraction administrative, découvre la commission d'un acte criminel, elle signale les faits à l'unité des affaires internes correspondantes, laquelle à son tour ouvre une enquête en coordination avec l'autorité judiciaire ou le procureur compétent. Réciproquement, si la conduite adoptée par les Affaires internes s'avère constituer une infraction administrative, l'affaire est communiquée à l'autorité judiciaire de manière à ce qu'elle puisse classer l'affaire le cas échéant ou la communiquer à l'unité de régime disciplinaire pour qu'elle engage son processus.

194. D'autre part, il est important de noter qu'au niveau pénal, toutes les enquêtes doivent être introduites dans une base de données secrète à laquelle personne n'a accès, hormis les enquêteurs eux-mêmes. L'objectif est de vérifier qu'aucune autre unité n'enquête déjà sur les mêmes auteurs. Les informations croisées avec d'autres enquêtes sont transmises aux responsables des enquêtes, à charge pour eux de décider s'ils doivent agir conjointement, séparément ou par délégation.

195. À supposer qu'une enquête concerne plusieurs organes, les divergences éventuelles et la coordination entre eux relèvent du CITCO (Centre de renseignements contre le terrorisme et la criminalité organisée). Par conséquent, les enquêtes sont toujours coordonnées et soumises à des règles en vertu desquelles l'importance, le secret, la quantité et la qualité des données, la subsidiarité, l'autorité judiciaire compétente et d'autres aspects constituent autant de critères fondamentaux pour déterminer l'unité chargée de mener l'enquête.

196. Les unités des affaires internes ne disposent pas de leurs propres ressources financières, mais plutôt – comme toutes les autres unités – des ressources générales de la direction générale de la police/Garde civile. Leur structure, leur organisation, leurs techniques opérationnelles et leurs sources d'information relèvent de la Loi 9/1968 sur les secrets d'État et elles ne sont donc pas répertoriées dans l'organigramme. Leurs agents sont sélectionnés sur la base de nominations discrétionnaires (dans la mesure où, en raison du type de travail qu'ils accomplissent, leurs qualifications et leurs compétences doivent être variées) et ils ne sont pas soumis à des procédures de contrôle distinctes ou spéciales, ni à l'obligation de passer un nouveau concours. L'EEG rappelle ses remarques précédentes concernant les processus de nomination et d'agrément, qui sont d'autant plus pertinentes s'agissant des unités compétentes des affaires internes de la police et de la Garde civile (voir la recommandation xiv au paragraphe 158 et la recommandation xv au paragraphe 168). La Garde civile a évoqué les processus de sélection et de formation mis en œuvre pour les agents des unités des affaires internes, afin de vérifier qu'ils ont le profil de l'emploi et de les préparer à accomplir leur mission efficacement.

197. Normalement, les simples citoyens n'ont pas accès aux statistiques relatives à l'action des Affaires internes, bien que des communiqués de presse puissent parfois être préparés à la demande des médias et des bureaux de presse. Le Parlement, le ministère de l'Intérieur et les deux directions générales (police nationale et Garde civile) disposent par contre de ces informations, certaines automatiquement (chaîne de commandement du ministère de l'Intérieur) et les autres sur demande (députés, sénateurs et médiateur).

### *Surveillance externe*

198. D'une manière générale, le pouvoir judiciaire (par le biais des enquêtes pénales) et le Parlement (par le biais des questions parlementaires) jouent un rôle clé dans la surveillance des services répressifs. L'Agence de protection des données supervise le respect par les agents des conditions d'accès aux bases de données et des exigences en matière de respect de la vie privée. De plus, le médiateur assume des responsabilités essentielles en ce qui concerne le contrôle de toutes les entités de l'administration publique et la Constitution lui confère expressément des pouvoirs de contrôle en cas d'abus commis par des policiers.

199. Le médiateur peut agir à la demande d'une personne ou de sa propre initiative (notamment à la suite de divulgations dans la presse). Ses décisions sont importantes non seulement pour le demandeur individuel (qui peut avoir réclamé une indemnisation au titre du préjudice subi), mais aussi parce qu'elles informent plus généralement les organismes de l'administration publique sur la manière dont ils pourraient améliorer leurs services. La coopération institutionnelle entre le médiateur et les services répressifs serait très bonne, lesdits services coopérant pleinement. Le médiateur reçoit en moyenne entre 20 000 et 25 000 plaintes de citoyens par an, dont 100 seulement concernent la police et la Garde civile (ce taux de 0,4 % a été reconnu par le médiateur comme étant plutôt faible par rapport à celui des autres organes de l'administration publique).

200. De même, aucune préoccupation particulière n'a été soulevée sur place concernant le rôle joué par les services répressifs face à l'augmentation exponentielle du nombre de migrants et de réfugiés sur le territoire national. Au contraire, lesdits services ont déployé des efforts notables pour faire face au nombre croissant de demandes d'asile. Ce constat est partagé par le médiateur (qui joue un rôle de supervision décisif dans la protection des droits des migrants). Un document publié en 2018 – le Rapport de la mission d'information effectuée en Espagne par le représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés en Espagne – reconnaît également ce fait tout en demandant que des mesures supplémentaires soient prises afin de former les policiers et les gardes civils à mieux respecter le principe de non-refoulement<sup>44</sup> et garantir l'accès aux procédures d'asile, ainsi qu'à identifier les victimes possibles de la traite d'êtres humains et les orienter vers des structures d'assistance.

201. Enfin, les syndicats peuvent agir en tant qu'organes de contrôle et de surveillance lorsqu'ils reçoivent des plaintes de leurs membres ou affiliés concernant des

---

<sup>44</sup> En vertu du principe de non-refoulement, nul ne doit être renvoyé dans un pays où il risque la torture, des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou d'autres atteintes irréparables. Ce principe s'applique à tous les migrants à tout moment, quel que soit leur statut migratoire.

dysfonctionnements. Ces organisations peuvent alors se tourner à leur tour vers l'Administration (en plus du Conseil de la police, en ce qui concerne cette entité) ou vers les autorités judiciaires.

### **Obligations de signalement et protection des dénonciateurs**

202. Les agents des services répressifs sont tenus de signaler les cas (présumés) de corruption, d'inconduite ou de manquement à leurs devoirs par des collègues dont ils peuvent avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions (article 4 de la Loi organique 4/2010 pour la police et article 40 de la Loi organique 12/2007 pour la Garde civile). Le défaut de déclaration peut entraîner des sanctions disciplinaires. On distingue les signalements en externe (au ministère public) des signalements en interne (au supérieur hiérarchique immédiat ou au supérieur hiérarchique de ce dernier lorsque celui-ci est lui-même impliqué dans le stratagème de corruption). Selon le problème signalé, le supérieur saisi peut transmettre le dossier à l'unité des Affaires internes, à l'unité du régime disciplinaire ou au parquet. Il est possible de procéder à un signalement en conservant l'anonymat.

203. La Loi 19/1994 sur la protection des témoins et des experts confèrent des garanties aux personnes se sentant physiquement en danger. Il existe également des protocoles contre le harcèlement sur le lieu de travail, comme le prévoient la résolution du 10 juillet 2013 de la police et la résolution du 8 avril 2013 de la Garde civile. Des doutes ont déjà été exprimés quant au champ d'application et à l'efficacité réelle de la Loi 19/1994, laquelle devrait être réexaminée selon les responsables. De même, le Protocole d'action relatif aux cas de harcèlement, introduit en 2013, offre une certaine protection interne aux agents, mais ne s'applique pas aux employés de la police n'exerçant pas de fonctions opérationnelles.

204. En outre, lorsqu'elle s'est penchée sur les processus et procédures spécifiques de protection des dénonciateurs et sur la manière dont ils sont gérés dans la pratique, l'EEG a constaté que des mesures supplémentaires s'imposent pour protéger l'identité des personnes signalant des abus. La procédure actuelle permet manifestement à un trop grand nombre de personnes de prendre conscience de la véritable identité du dénonciateur. L'EEG estime que les mécanismes actuels visant à garantir la protection de l'identité physique des dénonciateurs devraient être considérablement renforcés, afin de mieux mériter la confiance des intéressés. **Le GRECO recommande qu'il soit procédé à un examen complet des procédures actuelles de dénonciation au sein de la police et de la Garde civile dans le but principal de renforcer la protection de la véritable identité des dénonciateurs et de se concentrer davantage sur la substance des informations fournies.**

205. L'EEG souligne en outre que l'Espagne ne dispose pas d'une législation adéquate en matière de protection des dénonciateurs. Un projet de loi sur la lutte contre la corruption et la protection des dénonciateurs est en cours d'élaboration depuis 2014. Pour l'EEG, l'adoption d'un cadre législatif idoine est une question prioritaire qui appelle une action immédiate. Une fois adoptées, et conformément à la recommandation formulée ci-dessus, ces procédures devront être définies, affinées et ciblées en fonction des particularités des groupes professionnels concernés. Ceci vaut notamment pour les services répressifs en raison du « code du silence » (code bleu) censé régner de manière informelle dans les

organisations hiérarchiques, mais aussi de l'exigence du strict respect du principe de discipline et de loyauté, ainsi que de l'obligation de confidentialité, auquel les agents sont soumis.

### **Procédures de recours pour le grand public**

206. Les plaintes administratives publiques (*quejas*) sont généralement adressées directement aux services répressifs (quartier général de la police) verbalement, ou par écrit, par lettre, téléphone ou courriel. Elles peuvent aussi être déposées sur les sites Web de la police et de la Garde civile, ainsi que sur celui du ministère de l'Intérieur ou sur le portail Transparence, voire sur les réseaux sociaux (comptes Twitter et Facebook du service répressif concerné). Elles peuvent être anonymes et, dans tous les cas, sont traitées par l'inspection du personnel et des services de sécurité du ministère de l'Intérieur. Le dépôt ou l'enregistrement d'une plainte administrative sont gratuits.

### **Application et sanctions**

#### *Procédure disciplinaire*

207. La Loi organique 4/2010 sur le régime disciplinaire de la police nationale et la Loi organique 12/2007 sur le régime disciplinaire de la Garde civile distinguent entre les infractions très graves, graves et mineures, lesquelles sont passibles respectivement des sanctions suivantes :

- Infractions disciplinaires très graves
  - révocation
  - suspension pendant une période comprise entre trois mois plus un jour et six ans
  - rétrogradation dans l'échelle des salaires
- Infractions disciplinaires graves
  - suspension pendant une période comprise entre un et trois mois
  - suspension pendant une période comprise entre 5 et 20 jours assortie d'une perte de salaire
  - perte de l'affectation
- Infractions disciplinaires mineures
  - réprimande
  - suspension pendant une période comprise entre 5 et 20 jours assortie d'une perte de salaire.

208. La plupart des procédures disciplinaires ouvertes ont pour origine des rapports émanant du personnel ou la surveillance exercée par les supérieurs hiérarchiques. Il peut s'agir, par exemple, du non-respect d'ordres, du traitement inconsideré de supérieurs et de collègues dans l'exercice de leurs fonctions, de la consommation de stupéfiants, de l'abus d'autorité, de l'absence de collaboration, du manquement à des devoirs et obligations, du non-signalement d'allégations d'infractions pénales, de l'exercice d'activités incompatibles, etc.

209. Les procédures disciplinaires pour infractions graves et très graves sont entendues par un collègue ; celles relatives aux infractions mineures sont du ressort du supérieur

hiérarchique. Toute révocation d'un service répressif doit faire l'objet d'un avis dans un bulletin officiel (le Journal officiel en ce qui concerne la police, le Journal officiel de la Garde civile et le Journal officiel du ministère de la Défense en ce qui concerne la Garde civile). L'action disciplinaire peut être contestée devant le juge administratif, mais les procédures d'appel seraient à la fois lourdes et longues.

210. L'EEG a entendu des critiques récurrentes concernant l'équité des procédures disciplinaires. La préoccupation la plus critique se rapporte à ces procédures disciplinaires pour des infractions disciplinaires mineures qui ne respectent toujours pas le cadre réglementaire (mais qui diffèrent du grief). Ces situations sont résolues par le supérieur hiérarchique agissant seul. En pareil cas, l'intéressé est responsable à la fois de la surveillance de l'enquête et des sanctions qui en découlent. L'EEG a également été informée que, s'agissant des infractions disciplinaires mineures, les garanties procédurales pertinentes sont minces ; ainsi, la décision n'est pas motivée ni mise à la disposition de » l'agent en cause après la procédure.

211. En outre, les représentants du personnel ont souligné que deux poids, deux mesures s'appliquent en fonction du grade de l'agent faisant l'objet de la procédure disciplinaire et que les cas où les cadres supérieurs sont sanctionnés tendent à se faire très rares. Les représentants du personnel ont fait valoir que, par souci d'objectivité, de proportionnalité et d'équité, il serait préférable que les questions et procédures disciplinaires soient non seulement soustraites à la compétence de la ligne de commandement, mais aussi, pour les mêmes raisons, confiées à des entités extérieures à la police et à la Garde civile et relevant d'un service distinct du ministère de l'Intérieur (par exemple, l'Inspection du personnel et des services de sécurité) sans lien direct avec la personne faisant l'objet d'une procédure pour faute professionnelle.

212. L'EEG a aussi appris qu'en raison des caractéristiques militaires de la Garde civile, les décisions disciplinaires au sein de ce service sont particulièrement sévères, notamment parce que les représentants du personnel (associations professionnelles) ne jouent aucun rôle actif à la différence de leurs homologues de la police (au sein de laquelle les syndicats peuvent saisir le Conseil de police). Les représentants du personnel sont convenus que le recours aux tribunaux militaires dans le cadre des procédures disciplinaires et pénales impliquant des agents de la Garde civile dans l'exercice de fonctions de police, est une relique du passé qui n'a plus lieu d'être. Entre 2007 et 2016, 4 794 sanctions ont été infligées pour des infractions graves et très graves dans la Garde civile, tandis que pour la période 2006-2015, 1 659 sanctions ont été infligées dans la police<sup>45</sup>.

213. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de revoir le régime disciplinaire de la police et de la Garde civile, afin notamment de renforcer sa transparence, son objectivité et sa proportionnalité et, plus spécialement, d'exclure toute possibilité pour un supérieur hiérarchique de trancher seul des questions de discipline.**

---

<sup>45</sup> [https://elpais.com/politica/2017/03/17/actualidad/1489764786\\_023334.html](https://elpais.com/politica/2017/03/17/actualidad/1489764786_023334.html)

### *Procédure pénale*

214. Les agents des services répressifs ne jouissent d'aucune immunité ou autre privilège procédural. Les policiers sont soumis à la procédure pénale ordinaire tandis que les gardes civils peuvent relever de la juridiction militaire. En ce qui concerne ces derniers et comme nous l'avons déjà vu, des doutes se sont fait jour pendant la visite quant à la proportionnalité du système actuel.

### *Statistiques*

215. Les informations sur les sanctions administratives (disciplinaires) ne sont pas rendues publiques. Les jugements rendus dans les affaires pénales sont publics. L'EEG estime qu'il serait utile de publier des statistiques publiques sur les mesures disciplinaires prises en cas d'inconduite liée à la corruption (il s'agirait de données chiffrées expurgées de toute référence à l'identité des fonctionnaires ou autres détails protégés par la Loi 15/1999 sur la protection des données à caractère personnel), par exemple dans les rapports annuels d'activité du service répressif en cause, afin de rassurer le public sur l'engagement de cette institution en faveur d'une culture de tolérance zéro à l'égard de la corruption.

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

216. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Espagne :

*En ce qui concerne l'administration centrale (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. **renforcer le régime applicable aux conseillers, en les soumettant à des exigences de transparence et d'intégrité équivalentes à celles appliquées aux personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutive (paragraphe 38) ;**
- ii. **(i) élaborer une stratégie d'intégrité pour l'analyse et l'atténuation des risques de conflits d'intérêts et de corruption à l'égard des personnes occupant des postes de direction et (ii) relier les résultats d'une telle stratégie à un programme d'action pour sa mise en œuvre (paragraphe 50) ;**
- iii. **(i) qu'un code de conduite destiné aux personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif soit adopté et rendu aisément accessible au public, et (ii) qu'il soit assorti de mesures pratiques en vue de sa mise en œuvre, y compris des consignes écrites, des conseils prodigués à titre confidentiel et des formations spécialisées (paragraphe 54) ;**
- iv. **(i) faire progresser l'application de la loi 19/2013, notamment en facilitant les procédures de demande d'information, en prévoyant un délai de réponse raisonnable et en introduisant des exigences appropriées en matière d'enregistrement et de traitement des informations publiques fournies sous forme électronique, et (ii) sensibiliser davantage les citoyens à leur droit d'accès à l'information (paragraphe 59) ;**
- v. **doter le Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance de l'indépendance, de l'autorité et des ressources nécessaires pour s'acquitter efficacement de ses fonctions de suivi (paragraphe 69) ;**
- vi. **(i) l'introduction de règles régissant la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions peuvent entretenir des contacts avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer le travail – notamment législatif – du gouvernement ; et (ii) la divulgation d'informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, entre autres l'identité des personnes avec lesquelles ou pour le compte desquelles des réunions ont été tenues ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés au cours des discussions (paragraphe 76) ;**
- vii. **que la législation régissant les restrictions pesant après la cessation des fonctions fasse l'objet d'un examen par un organe indépendant et qu'elle soit renforcée chaque fois que cela apparaît nécessaire (paragraphe 103) ;**
- viii. **(i) élargir la portée des obligations de publication des informations financières pour y inclure des informations ventilées/détaillées sur les actifs,**

les intérêts, les emplois extérieurs et le passif ; et (ii) envisager de réduire les délais de déclaration et de publication, ainsi que d'inclure des informations sur les conjoints et les membres de la famille à charge étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques (paragraphe 107) ;

- ix. que le régime de conseil, de surveillance et d'application concernant les conflits d'intérêts des personnes occupant de hautes fonctions soit considérablement renforcé, notamment en accroissant l'indépendance et l'autonomie, les pouvoirs et les ressources du Bureau des conflits d'intérêts (paragraphe 117) ;
- x. veiller à ce que la procédure spéciale de l'*aforamiento* soit modifiée de manière à ne pas entraver le processus de justice pénale à l'égard des membres du gouvernement soupçonnés d'avoir commis des infractions liées à la corruption (paragraphe 123) ;

*En ce qui concerne les services répressifs*

- xi. que la police et la Garde civile (i) procèdent à une évaluation stratégique des risques dans les domaines et activités sujets à la corruption afin d'identifier les problèmes et les menaces émergentes, et (ii) utilisent les données recueillies pour concevoir de manière proactive une stratégie d'intégrité et de lutte contre la corruption. Il serait en outre préférable que les deux services se consultent mutuellement dans le cadre de ces initiatives (paragraphe 141) ;
- xii. que (i) la Garde civile adopte un code de conduite et le rende public ; (ii) la police nationale et la Garde civile complètent leurs codes respectifs par des lignes directrices et des mesures pratiques relatives à leur mise en œuvre (portant par ex. sur les conflits d'intérêts, les cadeaux, l'utilisation des ressources publiques, les informations confidentielles, les activités accessoires, la neutralité politique, etc.), ainsi que par un mécanisme de supervision et de sanction crédible et efficace (paragraphe 150) ;
- xiii. réexaminer le système de quotas d'entrée au profit des enfants des membres de la Garde civile (paragraphe 155) ;
- xiv. renforcer les processus actuels de contrôle approfondi des agents de la police et de la Garde civile et d'introduire un système de contrôle à intervalles réguliers pendant toute la carrière des membres de ces services (paragraphe 158) ;
- xv. que la police et la Garde civile revoient leurs processus internes liés à la carrière (recrutement, promotions, nominations discrétionnaires, systèmes d'évaluation et avancements au mérite) dans le seul but d'identifier les possibilités d'améliorer l'enregistrement et la publication des motifs des décisions, afin d'instaurer une approche plus objective et plus transparente.

**Dans le cadre de la révision desdits processus, une attention particulière devrait être accordée à l'intégration des femmes à tous les niveaux de l'organigramme de la police (paragraphe 168) ;**

- xvi. (i) revoir les critères et procédures d'attribution et de retrait des allocations, primes et autres avantages, afin de promouvoir la transparence, la cohérence et l'équité du système et (ii) introduire des contrôles et un suivi adéquats dans ce domaine (paragraphe 173) ;**
- xvii. que la police et la Garde civile réalisent une étude sur les risques de conflits d'intérêts pendant la période de service actif et après la cessation des fonctions (y compris au niveau le plus élevé) et élaborent ensuite des réglementations et des orientations plus ciblées (paragraphe 183) ;**
- xviii. qu'il soit procédé à un examen complet des procédures actuelles de dénonciation au sein de la police et de la Garde civile dans le but principal de renforcer la protection de la véritable identité des dénonciateurs et de se concentrer davantage sur la substance des informations fournies (paragraphe 204) ;**
- xix. revoir le régime disciplinaire de la police et de la Garde civile, afin notamment de renforcer sa transparence, son objectivité et sa proportionnalité et, plus spécialement, d'exclure toute possibilité pour un supérieur hiérarchique de trancher seul des questions de discipline (paragraphe 213).**

217. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités espagnoles à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2020. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

218. Le GRECO invite aussi les autorités espagnoles à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, sa traduction dans la langue nationale et la diffusion de ladite traduction auprès du grand public.

---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et à des visites effectuées sur place, et une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est mis en œuvre, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports nationaux, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : [www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr).