

Adoption : 22 septembre 2021
Publication : 29 mars 2022

Public
GrecoRC5(2021)8

CINQUIÈME 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 DE CONFORMITÉ

ESPAGNE



Adopté par le GRECO lors de sa 88^e réunion plénière
(Strasbourg, 20-22 septembre 2021)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.
2. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités espagnoles pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur l'Espagne, adopté par le GRECO à l'occasion de sa 83^e réunion plénière (21 juin 2019) et rendu public le 13 novembre 2019 avec l'autorisation de l'Espagne ([GrecoEval5Rep\(2018\)5](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités espagnoles ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation. Ledit rapport a été reçu le 3 mai 2021 et a servi de base au présent Rapport de Conformité.
4. Le GRECO avait chargé l'Italie (en ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement central) et les États-Unis d'Amérique (en ce qui concerne les services répressifs) de nommer des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignées M^{me} Emma RIZZATO au titre de l'Italie et M^{me} Michelle MORALES au titre des États-Unis d'Amérique. Ces rapporteuses ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre auxdites recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

6. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 19 recommandations à l'Espagne. La suite du présent rapport traite de la mise en œuvre desdites recommandations.
7. Les autorités rappellent d'emblée que deux élections générales se sont tenues en Espagne en 2019 et que, quelques semaines à peine après l'entrée en fonction du nouveau gouvernement, l'état d'urgence a été déclaré en raison de la pandémie de covid-19. Ces circonstances ont considérablement affecté les travaux législatifs, ainsi que l'action et les politiques du gouvernement au regard du Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO.

¹ La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO est régie par son Règlement Intérieur, tel qu'amendé : Règle 31 bis révisée et Règle 32 bis révisée.

Recommandation i.

8. *Le GRECO avait recommandé 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'exécutif.*
9. Les autorités espagnoles indiquent que le IV^e Plan de gouvernement ouvert (2020-2024) comprend un axe spécifique (numéro 3) sur le renforcement des valeurs éthiques et des mécanismes d'intégrité des institutions publiques. Parmi les autres interventions visant à atteindre cet objectif, un projet de loi pour la prévention des conflits d'intérêts des employés publics est en cours de préparation (afin de remplacer la Loi 53/1984 sur les incompatibilités pesant sur le personnel de l'administration publique). Les autorités rappellent également que le régime des incompatibilités du personnel de l'administration publique établi par la Loi 53/1984 s'applique actuellement à tous les agents et fonctionnaires publics, y compris les conseillers. L'objectif de la réforme législative est de modifier le régime général applicable à tous ces salariés et d'instaurer un nouveau régime plus strict — analogue à celui applicable aux autres PHFE — pour les conseillers. Le nouveau texte législatif revêtira la forme d'une loi fondamentale, ce qui signifie qu'il s'appliquera à toutes les administrations nationales, régionales et locales. Il est donc essentiel de rechercher un large accord entre toutes les administrations publiques afin que la nouvelle loi fondamentale soit adaptée aux circonstances et aux particularités des différents agents et fonctionnaires publics nationaux, régionaux et locaux. Une telle entreprise nécessite une négociation complexe et une procédure législative avec un calendrier établi.
10. À cet effet, un processus de consultations publiques sur le projet de loi susmentionné a été lancé le 28 avril 2021 et a pris fin le 28 mai ; ses [résultats](#) sont accessibles en ligne. Par ailleurs, un groupe de travail a été établi en juin 2021. Composé de représentants des ministères nationaux, des gouvernements régionaux et de la Fédération espagnole des municipalités et provinces, il est censé discuter le contenu du futur projet de loi. Le groupe de travail a tenu cinq réunions plénières en juin. Il a discuté, entre autres, d'un régime avancé de prévention des conflits d'intérêts pour les conseillers politiques, notamment, en renforçant les exigences de transparence (par exemple, la publication des CV, fonctions et salaires des intéressés) et en prévoyant l'application de limitations postérieures à la cessation des fonctions analogues à celles imposées aux autres PHFE.
11. Un avant-projet de loi est attendu en octobre 2021, lequel fera ensuite l'objet de la consultation requise auprès des organismes publics compétents avant d'être soumis à la discussion parlementaire en mai 2022.
12. Le GRECO prend note des projets des autorités visant à renforcer le régime applicable aux conflits d'intérêts, à la transparence et aux autres questions liées à l'intégrité dans le secteur public, y compris en ce qui concerne les conseillers. Il s'agit d'une démarche positive et les autorités sont encouragées à poursuivre leur action dans ce domaine. Toutefois, l'initiative législative signalée n'en est encore qu'à ses débuts. Même si un solide travail préparatoire a été accompli, notamment par le biais d'une consultation

publique et de la création d'un Groupe de travail, un projet de loi contenant des propositions et des contenus concrets ne devrait pas voir le jour avant octobre 2021.

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

Recommandation ii.

14. *Le GRECO avait recommandé : (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.*
15. Les autorités espagnoles soulignent leur volonté d'adopter un plan national de lutte contre la corruption conjointement avec l'élaboration d'un cadre holistique pour la protection des lanceurs d'alerte. En ce qui concerne ce dernier point, un processus de consultation publique a été lancé en janvier 2021. Plus de 40 contributions ont été reçues d'organisations de la société civile et de particuliers et prises en considération dans l'élaboration d'un projet de Loi sur la protection des dénonciateurs, lequel devra faire l'objet d'une audition publique.
16. Les pouvoirs publics indiquent en outre que, dans le cadre du IV^e Plan de gouvernement ouvert 2020-2024 (axe 3), il est prévu d'affiner la prévention de la corruption, ainsi que le diagnostic et l'analyse des risques, notamment par les activités suivantes :
1. diagnostic des systèmes d'intégrité publique ;
 2. promotion des valeurs d'intégrité dans les modèles de gestion de la qualité ;
 3. promotion de l'élaboration de nouveaux Codes de conduite à l'intention du personnel de l'administration générale de l'État ;
 4. activités de formation ;
 5. promotion de l'adoption de cartes de risques au sein des organisations ;
 6. conception d'enquêtes en matière d'éthique et de guides d'auto-évaluation ;
 7. coopération interinstitutionnelle.
17. Les autorités soulignent que plusieurs des activités susmentionnées (1 à 3) sont en cours. Ainsi, en ce qui concerne le diagnostic des systèmes d'intégrité publique (le premier exercice du genre pour l'administration espagnole), la direction générale de la gouvernance publique (au sein du ministère de la Politique territoriale et de la Fonction publique) a diffusé un questionnaire en ligne sur l'intégrité auprès des services d'inspection de tous les départements ministériels. Un rapport a été publié par la suite, en juin 2021, et envoyé à un Groupe de travail du IV^e Plan de gouvernement ouvert pour commentaires, de manière à pouvoir se muer par la suite en un engagement formel. Le texte dudit [rapport](#) est disponible en ligne.
18. La promotion de l'intégrité au sein du service public, quant à elle, a été assurée par l'introduction de questions spécifiques dans le système d'évaluation/appréciation des agents publics (appelé EVAM). En outre, un test de qualité appelé Cyklos a été mis au point pour guider les organismes publics en matière de gestion de la qualité (avec un accent particulier sur les processus, les personnes et les résultats) ; il s'agit d'un outil en ligne qui inclut des questions et fournit un retour d'information par courrier électronique en moins de 24 heures. Cyklos permet également de dresser un état des

lieux de la gestion de la qualité dans l'ensemble de l'administration publique, de tirer des conclusions et d'identifier les tendances communes.

19. En ce qui concerne la formation, le plan de formation 2021 de l'Institut national d'administration publique (INAP) comprend désormais un volet thématique exclusivement consacré aux principes et aux valeurs publiques ; la question de l'intégrité est également abordée dans d'autres modules de formation. Une formation complémentaire sur l'éthique devrait être lancée après l'achèvement du diagnostic des systèmes d'intégrité publique. Quant aux activités restantes (4-7), la date de leur lancement n'a pas encore été fixée.
20. Le GRECO est heureux de constater que l'Espagne a progressé dans la planification stratégique et l'évaluation des risques à des fins de lutte contre la corruption ; certaines activités battent leur plein tandis que d'autres attendent encore d'être déployées. Le GRECO se félicite également de l'intention des autorités de se doter d'un plan coordonné de lutte contre la corruption ; de l'avis du GRECO cette initiative devrait constituer une action prioritaire. Pourtant, même s'il estime que les mesures signalées ne manquent pas d'intérêt, le GRECO est d'avis qu'elles sont principalement destinées aux agents publics en général (administration publique). Rien n'indique la manière dont ces mesures sont censées couvrir spécifiquement les risques de conflits d'intérêts et de corruption pesant sur les personnes exerçant des fonctions exécutives de haut niveau. Ces catégories de personnes — qui font l'objet du Cinquième Cycle du GRECO — sont confrontées à des défis différents de ceux des autres fonctionnaires en raison de la nature politique de leur rôle, de leurs interactions étroites avec le secteur privé, etc. De plus amples informations sont requises sur ce point.
21. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

22. *Le GRECO avait recommandé : (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*
23. Selon les autorités espagnoles, la Loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance établit un Code de bonne gouvernance pour les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires aux niveaux national, régional et local. Les autorités se réfèrent également aux principes éthiques de la Loi 19/2013, lesquels sont renforcés par la Loi 3/2015 sur l'exercice des hautes fonctions publiques établissant les conditions d'éligibilité pour la nomination des hauts fonctionnaires de l'administration nationale. Tous les principes énoncés dans les Lois 19/2013 et 3/2015 sont pris en considération dans l'interprétation des règles applicables à l'exercice de hautes fonctions et à l'infliction de sanctions. Le Bureau des conflits d'Intérêts [en espagnol *Oficina de Conflicto de Intereses* ou OCI], ci-après « le BCI », est chargé d'assurer l'orientation, l'application et la réalisation des enquêtes.

24. En outre, les autorités indiquent que le Code de conduite des agents publics, lequel fait partie intégrante du statut de base des salariés de la fonction publique (Décret royal législatif n° 5/2015), doit également être pris en considération aux fins d'interprétation. De nombreuses entités et institutions publiques nationales ont également adopté leurs propres codes de conduite. Enfin, on s'attend à ce que d'autres progrès soient réalisés dans le cadre du IV^e Plan de gouvernement ouvert (2020-2024) (axe 3), lequel prévoit l'adoption de nouveaux codes de conduite dans l'administration publique et l'élaboration de mesures visant à faciliter leur mise en œuvre subséquente.
25. Les autorités soulignent également le rôle du BCI, lequel a intensifié ses activités d'orientation et de conseil confidentiel. Depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle du GRECO sur l'Espagne, ledit BCI compile systématiquement des données sur les consultations effectuées par les PHFE afin que les activités d'orientation et de conseil puissent être calquées sur les questions les plus courantes. En particulier, les consultations suivantes sollicitées par des PHFE ont été données par le BCI en 2020 par téléphone, par courriel, par écrit ou en présentiel :

SUJET	NOMBRE DE CONSULTATIONS
Présentation des déclarations	1 173
Exigence de bonne réputation	45
Patrimoine	751
Activités (incompatibles avec l'exercice des fonctions)	177
Activités autorisées après la cessation des fonctions	247
Supervision et suivi	54
Régime des sanctions	15
Autres consultations sollicitées par des PHFE	209
Autres consultations sollicitées par des organismes publics	73
<i>Total</i>	<i>2 744</i>

26. Le BCI a publié en 2020 un guide de questions fréquemment posées (foire aux questions ou FAQ) sur les conflits d'intérêts et les déclarations des hauts fonctionnaires, ainsi qu'une version anglaise du Guide du régime des hauts fonctionnaires travaillant au sein de l'administration générale de l'État². Ce dernier ouvrage (dans sa version espagnole) sera mis à jour d'ici décembre 2021 afin d'inclure de nouvelles directives pratiques en matière de récusation.
27. Enfin, concernant les activités de formation, les autorités indiquent que le BCI et d'autres institutions nationales poursuivent leurs efforts dans ce domaine. Les PHFE peuvent participer à ces activités qui s'adressent à toutes les catégories d'agents publics et de fonctionnaires.
28. Le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur l'Espagne, avait déjà pris note des dispositions législatives — relatives à la conduite et à l'éthique — mentionnées de nouveau aujourd'hui par les autorités. Toutefois, l'EEG avait indiqué qu'un code autonome (distinct et plus facile à utiliser que les dispositions éparses de la législation) serait préférable s'agissant de se conformer au premier volet de la

² Lien vers les publications OCI : https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/etica/altos_cargos.html.
Les questions récurrentes sont disponibles au lien suivant :
<https://sede.funciona.gob.es/public/servicios/solicitudes-alto-cargo/solicitudes-alto-cargo-electronica.html>.

recommandation iii. Par conséquent, cette partie de la recommandation ne peut pas être considérée comme mise en œuvre.

29. Pour le GRECO, tout code de conduite est par essence vivant, à savoir que sa mise en œuvre dépend également de l'adoption de mesures pratiques. C'est la raison pour laquelle le GRECO se félicite de l'action en cours, ainsi que de l'intention déclarée des autorités de faire progresser la mise en œuvre des dispositions en matière d'éthique. Dans ce contexte, le GRECO apprécie le renforcement considérable de la fonction de conseil assumée par le BCI. Il s'agit d'une évolution positive qui fait écho au deuxième volet de la recommandation iii. En ce qui concerne les activités de formation, les autorités n'ont pas fourni de données concrètes sur le type et la fréquence des sessions de formation pertinentes, ni sur le nombre de PHFE ayant effectivement participé à ces événements.
30. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

31. *Le GRECO avait recommandé : (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*
32. Les autorités espagnoles soulignent leur intention de mettre cette recommandation en œuvre par le biais de trois initiatives législatives distinctes (lesquelles sont toutes répertoriées dans le IV^e Plan de gouvernement ouvert – axe Transparence et Reddition de comptes) :
- Modifications de la Loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance. Ces modifications tiendront compte de l'expérience acquise dans le cadre de l'application de la Loi. Un processus de consultation publique a été engagé, notamment par le biais d'un séminaire de lancement rapide qui s'est tenu le 17 mai 2021. Un avant-projet de loi devrait être envoyé d'ici mai 2023 au Conseil des ministres à charge pour celui-ci de l'approuver et de le soumettre au Parlement.
 - Adoption d'un règlement (décret royal) complétant la Loi 19/2013. Un projet de texte est déjà bien avancé et les évaluations des différentes institutions ont été recueillies.
 - Ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE 205), laquelle devrait intervenir avant la fin de 2021. Plus spécialement, le Conseil des ministres a adopté le 6 juillet 2021 un [accord](#) autorisant la signature de cet instrument. Le processus devrait se poursuivre avec la publication du rapport du Conseil d'État et le débat au Parlement en vue de la ratification de la Convention.
33. En ce qui concerne les activités de sensibilisation, un programme éducatif sur le gouvernement ouvert — destiné aux élèves de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur — a été mis en place dans le cadre du III^e Plan de gouvernement ouvert

(2017-2019). Des guides pour les enseignants et les étudiants ont été publiés — sur papier et au format électronique — sur le droit d'accès à l'information³. Le IV^e Plan de gouvernement ouvert (2020-2024), actuellement en vigueur, prévoit l'élaboration d'un plan de communication inclusif pour un gouvernement ouvert au profit des citoyens, lequel prête une attention particulière aux groupes les plus vulnérables et/ou aux personnes possédant peu de compétences en informatique, afin que les intéressés connaissent et exercent leurs droits d'accès à l'information et de participation aux affaires publiques. Un [accord](#) a été adopté, le 24 mars 2021, par le Forum du Gouvernement ouvert (c'est-à-dire un organisme qui réunit, sur un pied d'égalité, toutes les administrations espagnoles et les représentants de la société civile) en vue de la mise en œuvre de ce plan.

34. Le GRECO se félicite des initiatives législatives signalées, y compris la ratification prévue de la STCE 205. Toutes ces mesures constituent autant d'étapes positives vers le respect des exigences en matière d'accès à l'information ; toutefois, leur stade de mise en œuvre est variable. Des actions plus concrètes devraient se matérialiser, tant en droit qu'en pratique, pour aborder les questions très spécifiques soulevées par le premier volet de la recommandation iv.
35. En ce qui concerne le deuxième volet de cette recommandation relatif aux activités de sensibilisation, le GRECO relève que certaines initiatives ont déjà été prises en ce domaine et que d'autres sont en bonne voie. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs efforts en la matière.
36. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

37. *Le GRECO avait recommandé 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.*
38. Selon les autorités espagnoles, le budget du Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance a augmenté de 4,7 % en 2021. Les mêmes autorités reconnaissent que cet organisme avait été créé dans un contexte économique et financier particulièrement difficile et que, par la suite, la nécessité de combler plusieurs de ses lacunes était devenue évidente. Le Conseil devrait par conséquent faire l'objet d'une réorganisation importante dans les années à venir.
39. Le GRECO prend note de l'augmentation du budget du Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance pour l'exercice 2021. Toutefois, la recommandation ayant une portée beaucoup plus large et holistique, les autorités sont invitées à poursuivre leurs efforts dans ce domaine.

³ Les résultats de ce projet sont disponibles au lien suivant : https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/sensibilizacion-formacion/EduGobAbierto.html; et https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/sensibilizacion-formacion/Materiales.html#Componente1.

40. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

41. *Le GRECO avait recommandé : (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.*

42. Selon les autorités espagnoles, le IV^e Plan de gouvernement ouvert (2020-2024), (axe 3, projet 5.2) prévoit la création d'un registre obligatoire des lobbyistes. Le projet devait initialement être lancé en 2022, mais le gouvernement a décidé de l'avancer. Une consultation publique a donc été lancée le 28 avril 2021 et s'est terminée le 28 mai suivant (son rapport de synthèse peut d'ailleurs être consulté en ligne). En juin 2021, le projet a fait l'objet de discussions au sein du Groupe de travail sur l'intégrité du Forum pour un gouvernement ouvert. Des réunions supplémentaires avec les parties prenantes ont suivi en juin et juillet 2021 afin d'augmenter le nombre et la qualité des propositions et contributions. Un avant-projet de loi est attendu en octobre 2021, lequel fera ensuite l'objet de la consultation requise des organes officiels compétents avant d'être soumis à la discussion du Parlement en mai 2022. L'avant-projet de loi est censé couvrir les aspects suivants :

- définition des groupes d'intérêts ;
- modalités de création et de consultation du registre ;
- devoirs et obligations des membres et des représentants des groupes d'intérêts ;
- code de conduite applicable aux lobbyistes ;
- limitation du « pantouflage » des anciens hauts fonctionnaires et agents publics désireux de travailler pour des groupes d'intérêts ;
- attribution de la responsabilité de la gestion du registre au BCI ;
- sanctions.

43. Le GRECO se félicite des progrès signalés en matière de réglementation du lobbying et plus particulièrement de l'établissement d'un registre des lobbyistes. Bien qu'un solide travail préparatoire ait été réalisé, y compris une consultation du grand public et d'experts, le projet de loi en cause — assorti de propositions et d'un contenu concrets — ne sera pas présenté avant octobre 2021. En outre, tout en reconnaissant les efforts déployés par les autorités pour faire avancer la réglementation sur cette question sensible (y compris en accélérant leurs propres engagements au titre du IV^e Plan de gouvernement ouvert), le GRECO note que l'établissement d'un registre des lobbyistes ne saurait répondre à lui seul aux exigences de la recommandation vi.

44. Il serait possible de faire davantage dans l'intervalle pour se rapprocher des objectifs énoncés dans les deux volets de la recommandation vi, notamment en prodiguant des conseils aux PHFE sur la manière de traiter avec les lobbyistes (« ce qu'il faut faire et ne pas faire avec eux »), ainsi qu'en divulguant des informations sur les contacts avec ces tiers. Le GRECO encourage les autorités à réfléchir à cet aspect de la question au

moment de mettre en œuvre la recommandation iii relative à un Code de conduite des PHFE et les mesures d'accompagnement idoines. En outre, le GRECO tient à mentionner l'action positive menée par le Parlement espagnol ces dernières années en la matière, puisque les députés/sénateurs doivent divulguer des informations concernant leurs contacts avec des tiers dans le cadre de la publication de leur emploi du temps sur le « Portail de la transparence » du Congrès/Sénat, ainsi que du suivi de la participation des tiers à l'élaboration de la législation. Cette expérience mériterait d'être érigée en bonne pratique.

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

Recommandation vii.

46. *Le GRECO avait recommandé 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*
47. Les autorités espagnoles mentionnent l'indépendance et les ressources du Bureau des conflits d'intérêts (BCI) qui est l'organe compétent en la matière.
48. Le GRECO relève que les informations fournies par les autorités ne répondent pas aux points essentiels de la recommandation vii. Aucun élément nouveau n'a été signalé concernant l'examen indépendant requis de la législation applicable aux restrictions pesant après la cessation des fonctions.
49. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii.

50. *Le GRECO avait recommandé : (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.*
51. Selon les autorités espagnoles, les nouveaux formulaires de déclaration ont été publiés en 2020. Les informations à saisir dans ces formulaires ont été subdivisées pour fournir des totaux concernant les biens immeubles, les dépôts bancaires, le capital social et les actions, les assurances-vie et les plans de retraite, les autres actifs financiers et droits de propriété, ainsi que le passif. Les PHFE peuvent remplir ces formulaires en ligne sur un portail dédié à raison d'une déclaration par an. Les différents formulaires sont ensuite rassemblés en un document unique publié au *Journal officiel* et disponibles également en ligne⁴.

⁴ Les déclarations de patrimoine des PHFE sont publiquement disponibles aux adresses https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/etica/declaracion_bienes.html et https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/AltosCargos/DeclaracionesBienesAACC.html.

52. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les autorités indiquent avoir tenu compte des deux questions soulevées. Les délais de déclaration et de publication ont été analysés, mais le gouvernement a jugé bon d'accorder la priorité à d'autres mesures législatives. De même, la demande d'informations financières sur les conjoints et les membres de la famille à charge a été écartée pour le moment en raison des restrictions légales en matière de protection des données. Toutefois, les autorités soulignent que la structure et la présentation des formulaires de déclaration de patrimoine pourraient être revues dans un avenir proche, conformément aux exigences en matière de transparence et de responsabilité énoncées dans le IV^e Plan de gouvernement ouvert (axe 1, projet 2.2).
53. Le GRECO salue le passage au dépôt électronique et à la publication systématique des déclarations de patrimoine sur une base annuelle. En ce qui concerne plus particulièrement le premier volet de la recommandation, le GRECO reconnaît également que les types d'actifs et de passifs à déclarer sont davantage ventilés. Même s'il convient de se féliciter d'une telle évolution, il paraît possible de subdiviser ces données plus avant afin de rendre les déclarations d'actifs et de droits de propriété plus significatives et, partant, de mieux révéler les intérêts acquis. Aucune nouvelle information n'a été soumise quant à une amélioration supplémentaire des déclarations d'activités extérieures. La comparaison des exigences de divulgation applicables aux parlementaires et aux PHFE (voir également le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Espagne et les Rapports de Conformité correspondants) révèle clairement que les formulaires réservés aux premiers présentent un niveau de détail/ventilation largement supérieur à ceux réservés aux secondes. Le GRECO relève que les autorités n'ont pas écarté la possibilité de prendre des mesures supplémentaires dans ce domaine dans le cadre de la mise en œuvre de leurs engagements au titre du IV^e Plan de gouvernement ouvert (2020-2024). Le GRECO espère que tel sera le cas dans la mesure où il reste beaucoup à faire pour satisfaire pleinement le premier volet de la recommandation viii.
54. En ce qui concerne le deuxième volet, le GRECO avait estimé dans son Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur l'Espagne que le délai de trois mois (à compter du jour de l'entrée en fonction ou de la cessation d'activité dans la fonction publique) pour la soumission des formulaires de divulgation était trop long. L'explication fournie par les autorités concernant l'absence de tout changement à cet égard ne répond pas à l'exigence d'une prise en compte adéquate. La même remarque vaut pour l'absence de progrès concernant la divulgation d'informations financières relatives aux conjoints et aux membres de la famille à charge. À cet égard, le GRECO rappelle que l'ancienne réglementation prévoyait la déclaration volontaire des revenus et du patrimoine des conjoints et que cette obligation continue de s'appliquer aux PHFE travaillant à la Banque d'Espagne. Sur la base de l'expérience accumulée par d'autres membres du GRECO, un juste équilibre peut être recherché entre les craintes associées à l'ingérence dans la vie privée des individus et l'intérêt général attaché à la divulgation. Le GRECO n'est pas convaincu qu'une attention suffisante ait été accordée à cette question comme exigé par la recommandation. Par conséquent, le GRECO appelle les autorités à faire davantage en ce qui concerne la mise en œuvre du deuxième volet de la recommandation viii.
55. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

56. *Le GRECO avait recommandé 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.*
57. Les autorités espagnoles soulignent que le Bureau des conflits d'intérêts (*Oficina de Conflicto de Intereses* ou BCI) est un organe indépendant totalement autonome sur le plan fonctionnel en vertu de la Loi 3/2015 (article 19.1). Comme preuve de cette indépendance, les autorités mentionnent le processus de recrutement du directeur du BCI. En outre, la même Loi prévoit que ce dernier, de même que les employés du Bureau, ne peut ni demander ni accepter d'instructions d'organismes publics ou privés.
58. Le personnel du BCI se compose actuellement de 21 employés et d'un agent de sécurité ; en outre, deux postes vacants devraient être pourvus prochainement. Les autorités soulignent que les ressources du BCI ont été renforcées : sur la période 2020-2021, trois nouveaux fonctionnaires ont été recrutés, ce qui représente une augmentation de 16,66 % des effectifs par rapport aux ressources humaines disponibles en 2019. L'un des intéressés travaille à la sous-direction générale du régime des hauts fonctionnaires, ce qui représente une augmentation de 12,5 % des ressources humaines de cette unité. De nouveaux systèmes électroniques/bases de données automatisées ont également été conçus.
59. En ce qui concerne les pouvoirs et les compétences du BCI, il est prévu de confier également à ce Bureau le registre des lobbyistes (voir plus haut le paragraphe 42). De même, le BCI pourrait se voir doté de compétences accrues à la suite de la promulgation de la nouvelle Loi sur la prévention des conflits d'intérêts (voir plus haut le paragraphe 9). Le BCI a déjà renforcé ses activités de conseil (voir plus haut les paragraphes 25 et 26). Les autorités précisent également que, même s'il ne dispose pas d'un accès direct aux données fiscales, sauf autorisation de la PHFE en cause, il peut solliciter la collaboration spéciale de l'Agence nationale des impôts (AEAT) sans cette autorisation. Le BCI a déjà eu recours à ce type de collaboration dans un cas particulier en 2020-2021. Enfin, le BCI n'effectue pas seulement des contrôles de pure forme, mais aussi des contrôles de fond, notamment en consultant les données du Registre central du commerce [*Registro Mercantil Central*] et de la Trésorerie générale de la sécurité sociale [*Tesorería General de la Seguridad Social*]. À la suite de ces contrôles (ainsi que d'autres vérifications), des procédures peuvent être engagées à des fins de sanction. Ainsi, au cours du premier semestre de 2021, six procédures de sanction ont été engagées à l'encontre de PHFE.
60. Le GRECO prend note des nouveaux progrès en matière d'accroissement des ressources humaines du BCI et du renforcement de ses systèmes informatiques, conformément, entre autres, à la recommandation. Cette évolution a facilité les activités de conseil, de surveillance et d'application de la loi du BCI, comme indiqué plus haut dans le présent rapport. Le GRECO considère que la question des ressources mérite une attention d'autant plus soutenue que les compétences du BCI sont censées augmenter avec la révision prévue de la réglementation. Le GRECO insiste sur le renforcement de

l'indépendance et de l'autonomie du BCI. Or, aucune mesure supplémentaire n'a été introduite en ce sens.

61. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

62. *Le GRECO avait recommandé 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.*

63. Selon les autorités espagnoles, la raison d'être de l'« aforamiento » — lequel, en vertu de l'article 102 de la Constitution espagnole, établit un régime procédural spécial pour le président du gouvernement et les ministres — est de pouvoir engager la responsabilité pénale des intéressés devant la chambre pénale de la Cour suprême afin d'une part, de protéger les hauts fonctionnaires contre les attaques arbitraires et, d'autre part, d'éviter que les tribunaux inférieurs ne soient soumis à d'éventuelles pressions lorsqu'ils connaissent d'affaires impliquant des personnalités politiques de haut niveau.

64. Les autorités ajoutent que certaines initiatives sont en cours pour restreindre le champ d'application de l'aforamiento aux actes commis dans l'exercice des fonctions des intéressés. Le gouvernement a commandé une étude à la section procédurale de la Commission générale de codification [*Comisión General de Codificación*] — c'est-à-dire l'organe consultatif collégial supérieur du ministre de la Justice — et au Conseil d'État, afin d'élaborer une proposition de révision limitée de la Constitution qui sera soumise au Parlement. Les autorités soulignent toutefois les difficultés inhérentes à toute modification de la Constitution et la nécessité d'un consensus très large au sein du Parlement, lequel fait actuellement l'objet des efforts du gouvernement.

65. Le GRECO note que les autorités ont commandé une étude pour examiner la question de la responsabilité pénale des membres du gouvernement (*aforamiento*) afin d'en restreindre la portée. Le GRECO comprend le défi inhérent à toute réforme législative dans ce domaine, étant donné qu'une telle mesure impliquerait la modification de dispositions constitutionnelles. Il appelle cependant les autorités à œuvrer en faveur d'une action efficace.

66. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les services répressifs

Recommandation xi.

67. *Le GRECO avait recommandé 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.

68. Les autorités espagnoles mentionnent la législation et les outils déjà examinés dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle : les affaires internes, les domaines identifiés comme sensibles en raison de leurs risques inhérents ou d'épisodes récurrents de fautes professionnelles (par exemple, la gestion et l'administration des ressources financières, les domaines où il existe un contact avec des organisations relevant de la criminalité organisée), les études thématiques, les programmes de formation, de promotion et de spécialisation, etc.
69. Le GRECO regrette l'absence de toute action ciblée visant à répondre à la recommandation xi. Il convient de rappeler que les autorités elles-mêmes ont reconnu — dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle — qu'une action stratégique était en préparation. Actuellement, il n'existe pas de stratégie de prévention de la corruption dédiée et proactive (et pas seulement réactive) dans la police ou la Garde civile. Cette situation appelle une action spécifique.
70. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xii.

71. *Le GRECO avait recommandé 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.*
72. Selon les autorités espagnoles, le processus d'élaboration d'un Code de conduite pour la Garde civile progresse : un projet de texte a été finalisé en mars 2021 et, puisqu'il prendra la forme d'un décret royal, son adoption formelle est prévue au cours du deuxième semestre de la même année. Deux séminaires ont été organisés en 2020 pour recueillir l'avis des agents sur les questions à aborder dans le Code et quatre grands domaines thématiques identifiés en conséquence : performance de l'organisation et des services, éducation, contribution au leadership institutionnel et communication en interne. Une fois le Code adopté, la formation suivra. En plus de cette formation, et afin de contrôler le respect des obligations éthiques, des indicateurs de performance seront élaborés. En outre, il est prévu de créer au sein de la Garde civile un bureau de consultation qui servira de point de contact aux agents désireux d'obtenir des conseils sur des questions éthiques.
73. En ce qui concerne la police, les autorités mentionnent le Code de conduite de 2013. Elles estiment que les dispositions dudit Code — conjointement avec d'autres règles éthiques (relatives par exemple à l'utilisation de ressources publiques) telles qu'elles sont énoncées dans la Résolution de la direction générale de la police du 18 septembre 2014 — s'avèrent suffisantes, de même que la formation dispensée à l'heure actuelle et les autres activités de sensibilisation menées notamment dans le cadre de réunions de service.

74. Le GRECO prend acte des progrès signalés par la Garde civile pour mettre en place une infrastructure d'éthique au sein du corps. La rédaction du Code de conduite ayant été achevée en mars 2021, ce texte devrait désormais faire l'objet d'une adoption au cours du deuxième semestre 2021. Le projet de code est un document fondé sur des principes qui comprend des valeurs et des principes institutionnels, ainsi que des règles de conduite. Des mesures d'accompagnement supplémentaires sont prévues pour rendre le code applicable et efficace, puisqu'il n'inclut pas des sanctions, ainsi que pour promouvoir la sensibilisation à ses dispositions. En ce qui concerne la police, rien n'a été fait.
75. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

76. *Le GRECO avait recommandé de réexaminer le système de quotas d'entrée au profit des enfants des membres de la Garde civile.*
77. Les autorités espagnoles rappellent la raison d'être du système de quotas d'entrée. En outre, elles soulignent que la question a déjà été examinée par les tribunaux espagnols, lesquels ont conclu à l'absence d'atteinte au principe d'égalité. En 2020, les compétences nécessaires pour se présenter à l'examen d'entrée de l'École de la Garde civile ont été révisées afin de prendre en compte les politiques de développement rural et d'égalité des sexes.
78. Le GRECO se félicite des progrès signalés en matière de promotion du recrutement de femmes dans la Garde civile (sur cette question particulière, voir plus bas l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation xv). Néanmoins, le GRECO note que les autorités invoquent à nouveau — pour justifier les quotas d'entrée réservés à la progéniture des membres de la Garde civile — les mêmes raisons qui avaient déjà été avancées dans le rapport d'évaluation du cinquième cycle. Aucune réévaluation intrinsèque du système n'a été effectuée.
79. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xiv.

80. *Le GRECO avait recommandé 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.*
81. Les autorités espagnoles mentionnent le système de recrutement et d'évaluation périodique, les inspections et les procédures de dépôt de plainte, tous points déjà décrits dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle. Elles font en outre valoir que toutes autres mesures dans ce domaine iraient à l'encontre du principe de présomption d'innocence.
82. Le GRECO déplore l'absence de tout progrès concernant les contrôles initial et périodiques des membres des services répressifs. Il se réfère à ses propres normes dans

ce domaine et aux pratiques établies dans d'autres États membres, lesquelles démontrent l'utilité de vérifications ciblées des antécédents à des fins de prévention de la corruption. Il invite instamment les autorités espagnoles à explorer ce domaine.

83. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xv

84. *Le GRECO avait recommandé 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.*
85. Les autorités espagnoles estiment que leurs systèmes de recrutement, de promotion, de nomination discrétionnaire et d'évaluation périodique sont adéquats et soumis à des contrôles appropriés.
86. Elles soulignent que des politiques spécifiques en matière d'égalité des sexes ont été élaborées ces dernières années tant dans la police que dans la Garde civile. Plus spécialement, une résolution de la Direction générale de la police de février 2018 a créé le Bureau national pour l'égalité des sexes dans la police afin de promouvoir l'égalité réelle et effective des femmes et des hommes à tous les niveaux des forces de sécurité. Dans le prolongement de cette initiative, la police a créé en son sein le Domaine des droits humains et de l'égalité des sexes en novembre 2020. Cette unité est chargée d'effectuer une analyse détaillée et continue de la situation des femmes dans la police, de détecter les domaines potentiels de discrimination, d'adopter des mesures permettant d'atteindre un équilibre entre vie professionnelle et vie privée et un partage équitable des responsabilités entre agents des deux sexes, ainsi que d'améliorer les conditions de représentation et d'autonomisation des femmes dans la police. Au 1^{er} février 2021, 15,59 % des membres de la police étaient des femmes.
87. En ce qui concerne la Garde civile, des actions sont menées dans le cadre du Plan d'égalité de la Garde civile, approuvé en 2019, pour améliorer et promouvoir l'évolution de carrière des femmes. Des formations sur le leadership féminin ont été élaborées et les mesures de partage équitable des responsabilités entre agents des deux sexes améliorées. En 2020, les compétences requises pour se présenter au concours d'entrée de l'École de la Garde civile ont été révisées dans le but, entre autres, d'intégrer la perspective de l'égalité des sexes. Des mesures d'action positive ont notamment été introduites afin de réserver au moins 30 % des postes à des femmes. Lorsque ce pourcentage n'est pas atteint, les candidates sont privilégiées par rapport à leurs homologues masculins dès lors que la différence des notes obtenues est inférieure à 0,5 point. Lors du dernier concours, 17 femmes sont entrées grâce à cette mesure qui vise à assurer un équilibre entre le nombre de femmes et d'hommes au sein du corps. Par ailleurs, l'introduction d'un quota limité dans le temps et réservé aux femmes qui remplissent les conditions d'accès est à l'étude. Enfin, une analyse détaillée des raisons expliquant le faible nombre de candidates à l'entrée dans la Garde civile a été initiée ;

ses conclusions permettront d'adopter des mesures supplémentaires dans ce domaine et, par la suite, d'augmenter le pourcentage de femmes. Actuellement, 8 % des membres de la Garde civile sont de sexe féminin. Le nombre de femmes entrant dans ce service augmente progressivement chaque année. En 2020, 24,74 % du total des nouveaux caporaux et gardes et 21,54 % des nouveaux officiers (admis directement) étaient des femmes.

88. La Garde civile fait en outre état des efforts déployés sur la base de l'évaluation du GRECO pour mettre en place des processus plus clairs, plus objectifs et plus transparents en matière de carrière. Il a donc été procédé dans ce contexte à des examens annuels, des études et des consultations avec les associations professionnelles, ainsi qu'à la publication subséquente de nouveaux règlements relatifs notamment au système d'évaluation (essentiel pour les promotions), ainsi qu'aux modalités d'affectation et de nomination discrétionnaire.
89. Le GRECO se félicite du déploiement, au sein de la police et de la Garde civile, de politiques ciblées de promotion de l'égalité entre sexes ; il s'agit là d'une bonne pratique dont les autres membres du GRECO pourraient s'inspirer. Le GRECO reconnaît également les mesures prises par la Garde civile pour revoir ses processus internes liés à la carrière, y compris l'adoption d'une réglementation détaillée/mise à jour censée avoir fait l'objet d'une coordination avec les associations professionnelles et orientée vers une transparence et une objectivité accrues. Par conséquent, le GRECO considère que la Garde civile a satisfait à la recommandation xv.
90. Toutefois, la police doit encore démontrer des progrès en la matière — notamment en ce qui concerne l'adoption d'une approche totalement transparente et objective dans des domaines tels que le recrutement, les transferts, les évaluations et l'affectation du personnel — afin de pouvoir justifier les décisions relatives au personnel d'une manière plus ouverte et objective et de dissiper tout doute éventuel sur l'existence de pratiques de « tri biaisé », de copinage et de favoritisme.
91. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi.

92. *Le GRECO avait recommandé : (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.*
93. Les autorités espagnoles mentionnent les mesures prises par la Garde civile pour promulguer, de concert avec les organisations professionnelles, une réglementation propice à une transparence accrue de la distribution des incitations à la performance (primes de rendement, indemnités pour surcharge de travail, etc.) et des critères et procédures d'attribution desdites allocations (Ordre général No. 4/2021). Le système de suivi et de contrôle est placé sous le leadership des cadres supérieurs. En ce qui concerne la police, les autorités se réfèrent aux règles existantes telles qu'elles ont déjà été décrites dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.

94. Le GRECO rappelle qu'à l'époque de l'adoption du Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle, il avait constaté un risque d'abus dans l'attribution et le retrait d'allocations, de primes et d'autres avantages. Le GRECO salue les mesures prises par la Garde civile pour améliorer le cadre réglementaire relatif aux incitations à la performance. Cependant, lesdites mesures ne couvrent qu'un aspect de la recommandation xvi et on attend davantage de la Garde civile sur ce point, y compris en ce qui concerne d'autres types d'allocations, primes et autres avantages, et plus généralement, le système de contrôle et de suivi.
95. Aucun fait nouveau n'ayant été signalé en ce qui concerne la police, le GRECO demande à cette dernière de prendre des mesures efficaces dans ce domaine.
96. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii.

97. *Le GRECO avait recommandé 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.*
98. Les autorités espagnoles mentionnent les règles en vigueur relatives aux incompatibilités, telles qu'elles ont déjà été citées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle. Elles indiquent que la Garde civile, consciente de la nécessité de progresser dans ce domaine, élabore actuellement des règles supplémentaires. Une fois le nouveau cadre réglementaire adopté, elle devrait entreprendre une étude sur les risques de conflits d'intérêts pendant les années de service et après la cessation des fonctions. Rien n'a été signalé en ce qui concerne la police.
99. Le GRECO regrette l'absence de toute réalisation concrète dans ce domaine et conclut que la recommandation xvii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xviii.

100. *Le GRECO avait recommandé 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.*
101. Les autorités espagnoles mentionnent le cadre législatif existant relatif à la protection des lanceurs d'alerte, lequel n'a absolument pas été modifié comparé à sa description telle qu'elle figure dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.
102. Le GRECO déplore l'absence d'actions ciblées, y compris des mesures de nature pratique et concrète, visant à mieux protéger les dénonciateurs au sein des services répressifs. Il s'agit pourtant d'un domaine sensible dans lequel une action déterminée est cruciale pour la prévention et la détection de la corruption.
103. Le GRECO conclut que la recommandation xviii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xix.

104. *Le GRECO avait recommandé 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.*
105. Les autorités espagnoles mentionnent la législation en vigueur relative aux procédures et mesures disciplinaires telles qu'elles s'appliquaient déjà au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle. Elles ont communiqué en outre des données statistiques concernant le nombre de procédures disciplinaires enregistrées en 2020. La Garde civile précise par ailleurs qu'il n'est pas possible pour un chef d'unité d'infliger unilatéralement une sanction disciplinaire.
106. Le GRECO prend note des clarifications apportées par la Garde civile en ce qui concerne les décisions disciplinaires prises par un supérieur agissant seul. Il tient cependant à rappeler que la recommandation xix ne porte pas uniquement sur cette question. Dans ce contexte, le GRECO réitère ses doutes quant à l'équité des procédures disciplinaires. Dans la police, la principale préoccupation concerne les procédures disciplinaires pour des infractions mineures constituant néanmoins une violation du cadre réglementaire (et qu'il convient par conséquent de distinguer d'une simple plainte). Ces affaires sont en effet tranchées par le supérieur hiérarchique agissant seul. Dans ces cas, l'intéressé est responsable à la fois de la surveillance de l'enquête et des sanctions qui en découlent. De même, 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. Il semble 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 raréfier. Enfin, le recours aux tribunaux militaires dans le cadre des procédures disciplinaires et pénales impliquant des agents de la Garde civile dans l'exercice de leurs fonctions de police soulève son lot de problèmes, les décisions disciplinaires infligées dans ce corps étant particulièrement sévères.
107. Le GRECO note l'absence de tout fait nouveau dans ce domaine et conclut que la recommandation xix n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

108. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Espagne n'a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante aucune des 19 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, sept ont été partiellement mises en œuvre et douze n'ont pas été mises en œuvre.
109. Plus spécialement, les recommandations iii, iv, viii, ix, xii, xv et xvi ont été partiellement mises en œuvre, tandis que les recommandations i, ii, v, vi, vii, x, xi, xiii, xiv, xvii, xviii et xix n'ont pas été mises en œuvre.

110. En ce qui concerne les PHFE, certaines évolutions prometteuses sont prévues dans le cadre du IV^e Plan de gouvernement ouvert (2020-2024), s'agissant notamment de la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans le secteur public, toutes catégories confondues, ainsi que de l'élaboration d'une approche plus stratégique et holistique de la lutte contre la corruption. Pourtant, dans le cadre de ce processus, il importerait de veiller à ce que l'attention nécessaire soit accordée aux risques spécifiques pesant sur les personnes investies de fonctions exécutives de haut niveau, y compris les conseillers politiques. L'intensification du rôle de conseil et de surveillance du Bureau des conflits d'intérêts (BCI) constitue une évolution bienvenue. Néanmoins, la question des pouvoirs et des ressources de ce BCI et du Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance nécessiterait une attention accrue pour faire de la mise en œuvre des différentes initiatives réglementaires qui se profilent à l'horizon une réalité non seulement sur le plan législatif, mais aussi la pratique. La divulgation des informations financières pourrait bénéficier de nouveaux ajustements et d'une plus grande précision, à des fins de transparence. La réglementation du lobbying reste également une question en suspens. De même, le système de responsabilité pénale des membres du gouvernement (*aforamiento*) devrait être révisé.
111. La situation concernant les services répressifs est décevante. Le GRECO souligne que l'objet de la procédure de conformité est d'évaluer la mise en œuvre des recommandations et non de réévaluer la situation déjà décrite au moment de l'évaluation initiale. Les autorités ont, pour la plupart, rappelé des règles qui étaient déjà en vigueur en 2019 au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur l'Espagne. La Garde civile a réalisé quelques progrès concernant ses mécanismes de renforcement de l'éthique (une initiative qui doit encore déboucher sur des résultats concrets) et l'élaboration d'une réglementation plus détaillée sur les processus liés à la carrière, en particulier, les systèmes d'évaluation, les procédures de nomination et les primes de performance. Le GRECO prend également acte de certaines évolutions intéressantes signalées, tant par la police que par la Garde civile, en matière de promotion de l'égalité des sexes ; ces avancées pourraient servir d'inspiration aux autres membres du GRECO qui s'engagent dans cette politique particulièrement pertinente. Cela dit, le GRECO déplore plus spécialement l'absence de toute autre amélioration concrète et factuelle au sein de la police ; cette inaction s'analyse en une occasion manquée de mettre en place une infrastructure éthique complète, proactive et efficace dans ce corps. En conclusion, le GRECO attend des services répressifs qu'ils prennent des mesures tangibles, résolues et complètes pour répondre aux recommandations à titre prioritaire et sans délai.
112. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès supplémentaires devront être effectués dans les 18 prochains mois pour atteindre un niveau acceptable de conformité aux recommandations. En vertu de l'article 31 *bis* révisé, paragraphe 8.2, de son Règlement intérieur, le GRECO invite le Chef de la délégation espagnole à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre de toutes les recommandations en suspens, à savoir les recommandations i à xix, d'ici le 31 mars 2023.
113. Enfin, le GRECO invite les autorités espagnoles à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.