



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 21 juin 2024  
Publication : 16 avril 2025

Public  
GrecoRC4(2024)10

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

## DEUXIÈME ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ ESPAGNE

Adopté par le GRECO lors de sa 97e réunion plénière  
(Strasbourg, 17-21 juin 2024)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité examine les mesures prises par les autorités espagnoles pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Espagne (voir paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Espagne](#) a été adopté lors de la 62e réunion plénière du GRECO (6 décembre 2013) et rendu public le 15 janvier 2014, après autorisation de l'Espagne.
3. Selon le [Rapport de Conformité](#) adopté par le GRECO lors de sa 72e réunion plénière (27 juin-1er juillet 2016) et rendu public le 10 octobre 2016, aucune des 11 recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle n'avait été mise en œuvre de façon satisfaisante ou traitée de façon satisfaisante par l'Espagne. Compte tenu de ce résultat, le GRECO avait conclu que le très faible degré de conformité aux recommandations était « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Le GRECO avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 i, du Règlement, relatif aux membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et avait invité le chef de la délégation espagnole à produire un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire l'ensemble des recommandations).
4. Dans le [Rapport de Conformité intérimaire](#) adopté lors de sa 78e réunion plénière (8 décembre 2017) et rendu public le 3 janvier 2018, le GRECO avait encore qualifié de « globalement insatisfaisant » le niveau de conformité de l'Espagne aux recommandations, en faisant valoir que le nombre total de recommandations en suspens restait inchangé. Le GRECO avait donc une nouvelle fois conclu que le niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Il avait demandé au chef de la délégation espagnole de produire un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire l'ensemble des recommandations).
5. Dans son [Deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#) adopté lors de sa 83e réunion plénière (21 juin 2019) et rendu public le 13 novembre 2019, le GRECO avait conclu que l'Espagne avait fait des progrès, puisque deux des onze recommandations avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, huit étaient partiellement mises en œuvre et une non mise en œuvre. Le GRECO avait donc estimé que le niveau de conformité aux recommandations n'était plus « globalement insatisfaisant ». L'application de l'article 32 avait été suspendue et il avait été demandé à l'Espagne de communiquer des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens.
6. Dans le [Deuxième Rapport de Conformité](#) adopté lors de sa 87e réunion plénière (25 mars 2021) et rendu public le 30 septembre 2021, le GRECO avait conclu que l'Espagne avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante six des onze recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.
7. L'[Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté lors de la 92ème Réunion plénière du GRECO (2 décembre 2022) et rendu public le 5 décembre 2022, après autorisation de l'Espagne. Le GRECO y concluait que des progrès avaient été réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens. Sept des onze recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière

satisfaisante, trois recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et une recommandation n'avait toujours pas été mise en œuvre.

8. Comme l'exige le Règlement intérieur du GRECO, l'Espagne a soumis un Rapport de situation qui comporte des informations supplémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les quatre recommandations en suspens. Le Rapport de situation a été reçu le 21 décembre 2023 et a servi de base au présent Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
9. Le GRECO a chargé l'Islande (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et l'Italie (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été nommés, pour rédiger cet addendum au Deuxième Rapport de Conformité, M. Kjartan ÓLAFSSON, au titre de l'Islande, et Mme Emma RIZZATO, au titre de l'Italie. Les deux rapporteurs ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent rapport.

## **II. ANALYSE**

10. Les autorités espagnoles indiquent qu'en 2023, les différentes initiatives mentionnées dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité ont été interrompues en raison de la convocation des élections, qui ont eu lieu le 23 juillet 2023. Jusqu'à la formation du nouveau gouvernement (novembre 2023), le gouvernement en exercice ne pouvait ni déposer d'initiatives législatives ni prendre de décisions susceptibles de compromettre la politique du nouveau gouvernement.

### *Prévention de la corruption des parlementaires*

#### **Recommandation ii**

11. *Le GRECO avait recommandé d'introduire des règles encadrant les relations entre les parlementaires et les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif.*
12. Le GRECO avait conclu dans son Addendum au Deuxième Rapport de Conformité que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait reconnu les mesures positives prises au fil des ans pour améliorer la transparence du travail législatif au sein du Parlement. Cependant, l'adoption d'une législation sur le lobbying est toujours en suspens en Espagne. En outre, bien que le Code de conduite du Parlement établisse des exigences de transparence renforcées pour les parlementaires, notamment l'obligation pour ces derniers de publier leurs agendas institutionnels, la pratique est très différente.
13. Les autorités espagnoles n'ont fait état d'aucun fait nouveau.
14. Le GRECO note les retards successifs survenus dans l'adoption de la législation sur le lobbying. En outre, le [rapport 2023 du Bureau des conflits d'intérêts du Parlement](#) signalait que moins de 10 % des parlementaires publient dans leur agenda institutionnel les contacts avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif (alors que le Code de conduite du Parlement le leur impose). Le [rapport 2024](#) du Bureau rappelle aux parlementaires leur obligation de publier dans leurs agendas les réunions qu'ils ont tenues avec les représentants des groupes d'intérêt. Cette situation n'est pas satisfaisante ; le GRECO exhorte donc les autorités à agir plus résolument dans ce domaine.
15. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation v**

16. *Le GRECO avait recommandé aux autorités d'analyser le cadre législatif régissant le Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ) et ses répercussions sur l'indépendance effective et perçue de cet organe vis-à-vis de toute influence indue en vue de remédier à toute lacune identifiée.*
17. Le GRECO avait conclu dans son Addendum au Deuxième Rapport de Conformité que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO avait à nouveau réaffirmé qu'il fallait retirer aux autorités politiques toute possibilité d'intervenir sur le processus de sélection des membres de la magistrature.
18. Les autorités espagnoles n'ont fait état d'aucun fait nouveau.
19. Le GRECO regrette l'absence de résultat positif dans la mise en œuvre de cette recommandation. Il rappelle les normes applicables du Conseil de l'Europe concernant le renouvellement des conseils de la magistrature : en présence d'un organe mixte, il convient de laisser les juges élire leurs pairs (selon des modalités qui garantissent la plus large représentation du pouvoir judiciaire à tous les niveaux) et d'éviter que les autorités politiques, telles que le Parlement ou l'exécutif, n'interviennent à quelque stade que ce soit de la procédure de sélection<sup>1</sup>. L'impasse dans laquelle se trouve depuis longtemps la désignation du CGPJ (depuis plus de cinq ans maintenant<sup>2</sup>) est un sujet de préoccupation majeur, qui doit être traité en priorité.
20. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

### **Recommandation vi**

21. *Le GRECO avait recommandé d'inscrire dans la loi des critères objectifs et des règles d'évaluation pour les nominations aux hautes fonctions de l'ordre judiciaire, à savoir, président de tribunal provincial ou de tribunal supérieur de justice et juge à la Cour nationale ou au Tribunal suprême, afin que ces nominations ne fassent naître aucun doute sur l'indépendance, l'impartialité ou la transparence du processus.*
22. Le GRECO avait conclu dans son Addendum au Deuxième Rapport de Conformité que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait pris acte, dans certains de ses rapports précédents, des mesures prises pour renforcer la transparence du système de nomination des plus hauts responsables de l'appareil judiciaire. Il avait toutefois estimé qu'une rationalisation accrue des exigences et procédures applicables dans ce domaine était possible au moyen de mesures législatives/réglementaires supplémentaires, notamment en agissant dans les domaines qui s'étaient révélés difficiles dans la pratique. Le GRECO était particulièrement préoccupé par l'impasse dans laquelle se trouvait la nomination aux plus hauts postes de la magistrature<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour un aperçu des normes européennes relatives aux conseils de la justice, voir [l'Avis n° 10 \(2007\) du Conseil consultatif de juges européens \(CCJE\) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société](#), ainsi que [l'Avis n° 24 \(2021\) du Conseil consultatif de juges européens \(CCJE\) sur l'évolution des Conseils de la Justice et de leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux](#).

<sup>2</sup> La composition du CGPJ devait être renouvelée en décembre 2018.

<sup>3</sup> En attendant le renouvellement du CGPJ, la loi 4/2021 empêche le CGPJ en exercice de nommer le président de la Cour suprême, les présidents des cours provinciales et des cours supérieures de justice, le président de la Cour nationale et les présidents de chambre et les juges de la Cour suprême. La loi organique 8/2022 autorise le Conseil de la magistrature à procéder à la nomination des membres de la Cour constitutionnelle.

23. Les autorités espagnoles n'ont fait état d'aucun fait nouveau.
24. Le GRECO regrette l'absence d'éléments nouveaux dans ce domaine. La situation impose d'agir rapidement. Le blocage du CGPJ s'est traduit par un retard important dans la nomination aux plus hauts postes de la magistrature. Il s'agit certainement d'une situation préoccupante qui nécessite une action rapide et efficace.
25. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

#### *Prévention de la corruption des procureurs*

#### **Recommandation ix**

26. *Le GRECO avait recommandé : (i) de réviser la méthode de sélection et la durée du mandat du Procureur général ; (ii) d'établir dans la loi des prescriptions et des procédures claires concernant l'amélioration de la transparence de la communication entre le Procureur général et le Gouvernement ; et (iii) de réfléchir à d'autres manières d'augmenter l'autonomie du ministère public dans la gestion de ses moyens.*
27. Le GRECO avait conclu dans ses précédents rapports de conformité que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait reconnu que le volet i de la recommandation avait été traité – bien que cette démarche n'ait entraîné aucun changement dans le mode de sélection du Procureur général et la durée de son mandat, un sujet de préoccupation ancien qui nuit à la manière dont est perçue l'autonomie du ministère public en Espagne. Le GRECO avait jugé encourageant de voir que les autorités réexaminaient le système de nomination du Procureur général et l'autonomie du ministère public, notamment par le biais d'amendements au Statut organique du ministère public. Ces travaux étaient en cours. Le GRECO attendait également des évolutions supplémentaires dans les volets ii – transparence de la communication avec le gouvernement, et iii – autonomie de gestion (affectation du personnel dans les différents ministères publics) de la recommandation ix.
28. Les autorités espagnoles n'ont fait état d'aucun fait nouveau.
29. Le GRECO note que le Statut organique du ministère public n'a pas encore été modifié. Rappelons que la réforme envisagée comprendrait, notamment, des modifications ciblées sur cinq axes : (i) l'autonomie budgétaire ; (ii) l'autonomie normative ; (iii) l'autonomie en matière de formation ; (iv) une réglementation transparente des communications entre le gouvernement et le Procureur général, et (v) la durée du mandat du Procureur général (afin qu'elle ne coïncide pas avec celle du mandat du gouvernement)<sup>4</sup>. Les questions susmentionnées correspondent de fait aux différents éléments de la recommandation ix et justifient la nécessité d'obtenir des garanties supplémentaires pour renforcer l'indépendance, la transparence et l'autonomie du ministère public.
30. Compte tenu des priorités définies dans la réforme proposée, le GRECO appelle les autorités à prendre des mesures résolues dans ce domaine, notamment en procédant à une consultation inclusive de la profession elle-même, dans la mesure où tout changement proposé concerne le fonctionnement du ministère public.
31. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

---

<sup>4</sup> Voir le [rapport annuel 2021 du ministère public](#).

### III. CONCLUSIONS

32. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Espagne a désormais mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante sept des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les recommandations qui restent à traiter, trois ont été partiellement mises en œuvre et une n'a toujours pas été mise en œuvre.
33. Plus précisément, les recommandations i, iv, vii, viii, x et xi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. La recommandation iii a été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations ii, vi et ix ont été partiellement mises en œuvre. La recommandation v n'a pas été mise en œuvre.
34. Pour ce qui est des parlementaires, il reste à élaborer une réglementation particulière sur le lobbying. En outre, la pratique montre qu'en dépit des exigences de transparence accrue établies par le Code de conduite, une grande opacité règne au sujet des contacts des parlementaires avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif.
35. S'agissant des juges, le système de nomination des magistrats au Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ) et la politisation dont il semble imprégné aux yeux du grand public continuent de poser un problème majeur. Il ne s'agit pas là d'une préoccupation mineure dans la mesure où il appartient au CGPJ de prendre certaines décisions capitales dans la magistrature, notamment la désignation des magistrats de haut rang qui est interrompue pour le moment et ce jusqu'au renouvellement du CGPJ. A cet égard, il convient de noter que le renouvellement du CGPJ est bloqué depuis plus de cinq ans. Cette situation est très préoccupante et les autorités sont invitées à prendre des mesures énergiques dans ce domaine essentiel.
36. La question des relations entre le Procureur général et l'exécutif continue de préoccuper l'opinion publique (en raison de la manière dont il perçoit l'indépendance de l'institution). Les autorités sont invitées instamment à poursuivre la réforme plus générale du statut du Procureur général, qui devait revoir, notamment, le système de nomination du Procureur général et l'autonomie du ministère public.
37. L'adoption de ce Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième Cycle à l'égard de l'Espagne. Les autorités espagnoles pourraient toutefois souhaiter informer le GRECO de l'évolution de la situation de la mise en œuvre des recommandations en suspens.
38. Enfin, le GRECO invite les autorités espagnoles à autoriser la publication du présent rapport dans les meilleurs délais, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.