

Adoption : 1 décembre 2023
Publication : 16 avril 2025

Public
GrecoRC5(2023)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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

ESPAGNE



Adopté par le GRECO
à sa 95^e réunion plénière (Strasbourg, 27 novembre – 1^{er} décembre 2023)



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 promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».
2. Ce Deuxième 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. Le [Rapport de Conformité](#) correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 88^e réunion plénière (22 septembre 2021) et rendu public le 29 mars 2022 avec l'autorisation de l'Espagne.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités espagnoles ont rendu un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 31 mars 2023, et les informations fournies par la suite ont constitué la base de ce Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a 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 Mme Emma RIZZATO au titre de l'Italie et Mme Michelle MORALES au titre des États-Unis d'Amérique. Elles ont été assistées par le Secrétariat du GRECO pour l'élaboration du Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO avait adressé 19 recommandations à l'Espagne dans son Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle. Dans le Rapport de Conformité, il avait conclu que les recommandations iii, iv, viii, ix, xii, xv et xvi avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations i, ii, v, vi, vii, x, xi, xiii, xiv, xvii, xviii et xix n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.

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

Recommandation i

6. *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.*
7. Il est rappelé que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Un travail préparatoire avait été réalisé, sans toutefois dépasser le stade initial.

¹La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation se déroule conformément au Règlement intérieur du GRECO dans sa version modifiée (article 31 révisé bis et article 32 révisé).

8. Les autorités espagnoles font savoir que le Code de bonne gouvernance, qui constitue l'un des éléments du système d'intégrité pour l'administration centrale (SIAGE) (voir aussi le paragraphe 13), s'applique aux conseillers. Le SIAGE prévoit également le développement d'autres outils de promotion de l'intégrité (canaux d'information internes et messageries institutionnelles relatives aux questions d'éthique, système de gestion des risques en matière d'intégrité, activités de formation et de sensibilisation, mécanismes de suivi, etc.).
9. Concernant la transparence, le groupe de travail participant à l'élaboration du projet de loi modifiant la loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance dans le cadre du forum pour un gouvernement ouvert, a proposé d'élargir les obligations de publication proactive d'informations. Cette proposition englobe, entre autres, la publication sur le portail Transparence de l'administration générale de l'État des profils et des salaires des conseillers, des secrétaires d'État et des autres personnes occupant des postes à responsabilité particulière pourvus par nomination discrétionnaire (*puestos de libre designacion*).
10. Le GRECO note que les travaux relatifs aux exigences de transparence et d'intégrité des conseillers en sont encore à leurs balbutiements. Rien n'indique qu'une attention particulière ait été accordée, dans le cadre de la réforme globale du système d'intégrité, à la situation des conseillers et à la nature politique de leur nomination et de leurs fonctions, qui sont différentes de celles des autres agents publics (aussi bien les fonctionnaires que les autres employés du secteur public). En ce qui concerne la transparence, le GRECO note la proposition de publier les profils et les salaires des conseillers sur le portail Transparence, mais cela doit se concrétiser dans la pratique. Le GRECO appelle les autorités à prendre des mesures effectives en la matière.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation ii

12. *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 de hautes fonctions au sein de l'exécutif et ii) de relier les résultats d'une telle stratégie à un programme d'action pour sa mise en œuvre.*
13. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO avait pris note de l'intention des autorités d'introduire la planification stratégique et l'évaluation des risques de corruption dans l'administration publique. Cependant, aucun élément n'établissait que ces mesures s'appliqueraient également aux personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif (PHFE), ou qu'elles seraient spécifiquement adaptées à ces personnes.
14. Les autorités espagnoles font le point sur la mise en œuvre de leurs engagements au titre du IV^e Plan de gouvernement ouvert (2020-2024). Un système d'intégrité pour l'administration centrale a été adopté le 7 mars 2023 (SIAGE) et publié sur le portail Transparence le 4 juillet 2023. Avant son adoption formelle, un vaste processus de

consultation a eu lieu entre 2021 et 2023 (notamment au moyen d'enquêtes sur l'intégrité auprès des services d'inspection de tous les ministères, et de contributions d'organisations de la société civile et de personnes physiques). Le SIAGE établit un cadre global pour l'intégrité, qui doit être adapté à la situation spécifique des organismes publics. Les différents organismes œuvrent actuellement à l'élaboration de leur propre système d'intégrité sectoriel et de ses composantes spécifiques (code de conduite, formation, cartographie des risques, canaux de signalement et auto-évaluation).

15. Le SIAGE comprend un volet spécifique sur la gestion des risques en matière d'intégrité, qui précise les actions à mener au sein de l'organisation concernée pour identifier les risques de fraude, en évaluant ces risques à l'aide de cartes et de matrices qui permettent d'analyser leur fréquence et leur gravité, en mettant en place des mesures correctives, ainsi qu'en documentant et en enregistrant ces risques.
16. Une réglementation a été adoptée pour atténuer les risques de conflits d'intérêts, notamment dans le cadre du Plan de relance, de transformation et de résilience (arrêté HFP/55/2023). Un organe consultatif sur les conflits d'intérêts a été créé au sein de l'Inspection générale de l'Administration de l'État (IGAE). Cet organe remplit les fonctions suivantes : i) émettre un avis sur la question de savoir si un agent doit ou non s'abstenir de traiter une affaire susceptible de provoquer un conflit d'intérêts ; ii) publier des bonnes pratiques visant à éviter et à empêcher les conflits d'intérêts ; iii) élaborer des manuels fournissant des informations pratiques sur la manière d'identifier et de traiter les situations de conflit d'intérêts, à l'usage des comités antifraude et des supérieurs hiérarchiques ; iv) examiner et établir un rapport sur tout projet de règlement ou toute procédure mise en place en vue d'éviter les conflits d'intérêts. Les services chargés de la mise en œuvre du Plan de relance, de transformation et de résilience ont accès à l'outil d'exploration de données MINERVA, un outil informatisé d'analyse des risques de conflit d'intérêts que l'administration fiscale (*Agencia Estatal de Administracion Tributaria*) met à la disposition de toutes les instances de décision, instances d'exécution et instances contribuant autrement à la mise en œuvre du Plan.
17. En outre, les autorités évoquent des outils de gestion de la qualité (par exemple, EVAM² et le test de qualité Cyklos), qui ont continué à être mis au point et appliqués dans différentes administrations au niveau national et infranational.
18. Les autorités soulignent que la loi 2/2023 relative à la protection des personnes qui signalent des infractions à la réglementation et à la lutte contre la corruption (ci-après la loi sur la protection des lanceurs d'alerte), qui transpose la directive (UE) 2019/1937, a été adoptée le 20 février 2023. Cette loi a pour objectif de protéger les personnes qui, dans un cadre professionnel, détectent des infractions pénales ou administratives et les signalent par le biais de mécanismes de signalement internes et externes. Elle élargit le champ d'application matériel de la directive en englobant les infractions au droit

²La version 2021 du [guide EVAM](#) (système d'évaluation/appréciation des agents publics) inclut des questions spécifiques sur l'intégrité. Le test de qualité [Cyklos](#) consiste en un outil en ligne qui comporte des questions (64 questions couvrant entre autres la dimension de l'intégrité) et fournit des informations en retour 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. Il met l'accent sur les processus, les personnes et les résultats. Le modèle a été mis en œuvre dans les 52 délégations et sous-délégations de gouvernement du ministère de la Politique territoriale.

communautaire et au droit national et en créant l’Autorité indépendante de protection des lanceurs d’alerte (*Autoridad Independiente de Proteccion del Informante*). La loi 2/2023 prévoit également l’élaboration d’une stratégie de lutte contre la corruption d’ici l’été 2024³. Le SIAGE a servi à mettre en œuvre des systèmes d’information internes dans le cadre de la loi 2/2023. Des canaux de signalement internes ont été mis en place au sein des 22 ministères et de leurs organismes publics subordonnés astreints à l’obligation de disposer de tels canaux.

19. Enfin, les autorités renvoient au projet de stratégie nationale antifraude en cours d’élaboration par le service national de coordination antifraude de l’IGAE, qui fait partie du SIAGE. Cette stratégie prévoit également l’approbation d’un plan d’action pour la période 2024-2026. L’objectif stratégique n° 1 du plan d’action vise à mettre en œuvre des politiques d’intégrité publique et de lutte contre la corruption. Les actions comprennent : la mise en place de systèmes d’intégrité institutionnelle et la sensibilisation du personnel ; l’analyse et la clarification des manuels, directives et procédures anti-corruption existants ; l’amélioration des mécanismes de prévention et de détection de la fraude, de la corruption et de toute infraction administrative ou pénale commise par le personnel ; le renforcement des systèmes de prévention et de réaction aux situations de conflit d’intérêts ; la promotion d’une culture de l’éthique ainsi que la formation adaptée aux besoins de chaque entité.
20. Le GRECO reconnaît les mesures prises par les autorités pour développer un cadre global en matière d’intégrité pour l’administration centrale. Il incombe désormais à chaque organisme public de concevoir son système d’intégrité en élaborant une cartographie des risques, un code d’éthique adapté, une politique en matière d’intégrité et de conflits d’intérêts, une formation, des canaux de signalement pour les lanceurs d’alerte, ainsi qu’un mécanisme d’évaluation.
21. Si un certain nombre de mesures sont en cours d’élaboration et peuvent être considérées comme transversales pour l’ensemble du secteur public, le GRECO appelle les autorités à accorder une plus grande attention à la situation particulière des PHFE et aux risques spécifiques de conflit d’intérêts et de corruption auxquels les PHFE sont exposés dans l’exercice de leurs fonctions. Certains aspects de la réforme plus large relative à l’intégrité peuvent couvrir ces risques, mais le GRECO souhaite une approche plus adaptée de la mise en œuvre de la recommandation ii. Le GRECO souligne à nouveau que ces personnes sont exposées à des défis spécifiques (et différents) par rapport aux autres fonctionnaires, en raison de la nature politique de leur rôle, de leurs interactions avec le secteur privé, etc.
22. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

23. *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*

³La cinquième disposition additionnelle de la loi 2/2023 charge le gouvernement d’approuver une « stratégie de lutte contre la corruption » dans un délai de 18 mois à compter de février 2023.

des consignes écrites, des conseils prodigués à titre confidentiel et des formations spécialisées

24. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait préconisé un code rationalisé, qui rassemblerait les dispositions applicables aux PHFE en matière d'intégrité, lesquelles étaient dispersées dans plusieurs instruments (codes et lois) adoptés à des moments différents. Le GRECO s'était félicité du rôle de conseil joué par le Bureau des conflits d'intérêts (BCI), mais avait demandé des informations sur les formations spécialisées.
25. Les autorités espagnoles font savoir que pour compléter la loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance, une partie essentielle du SIAGE consiste en un Code de bonne gouvernance, qui guide la conduite des membres du gouvernement et des hauts fonctionnaires. Ce code énonce des dispositions concernant 1) le service de l'intérêt public ; 2) l'intégrité ; 3) l'objectivité ; 4) l'impartialité ; 5) la transparence ; 6) la confidentialité ; 7) la diligence raisonnable et la qualité du service public ; 8) la reddition de comptes ; 9) l'égalité de traitement et l'équité entre hommes et femmes ; 10) la rigueur ; 11) la crédibilité ; 12) l'engagement en faveur du service public ; 13) l'exemplarité ; 14) l'accessibilité ; 15) l'efficacité ; 16) l'honnêteté ; 17) la promotion de la culture et le respect de l'environnement.
26. Le Code définit des normes de conduite strictes pour les PHFE, qui vont au-delà des exigences minimales, placent l'intérêt public au premier plan et promeuvent l'adhésion aux valeurs du service public afin de favoriser la bonne gouvernance. Il est également conçu comme un outil visant à favoriser la réflexion personnelle sur les défis auxquels sont confrontés ceux qui exercent des responsabilités publiques. En même temps, son caractère évolutif lui permettra de s'adapter aux exigences de la société. Le Code diffuse les valeurs et les normes du secteur public à la fois en interne et en externe. Sur le plan interne, le Code précise les exigences en termes de normes d'intégrité pour les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires. Sur le plan externe, le Code informe le secteur privé, la société civile et les citoyens sur les valeurs du secteur public, afin que ces valeurs soient respectées dans les rapports qu'ils entretiennent avec le secteur public.
27. Le Code comprend un volet entier sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts. Les hauts fonctionnaires doivent diriger l'organisation de manière éthique et, à cette fin, s'engager activement en faveur de la prévention et de la gestion adéquate des conflits d'intérêts. En cas de survenance d'un conflit d'intérêts ou d'existence d'un risque de conflit d'intérêts, le haut fonctionnaire concerné doit s'abstenir de participer à la procédure et en informer par écrit son supérieur hiérarchique direct ou l'instance qui l'a nommé. Le haut fonctionnaire déclare cette abstention dans un délai d'un mois au registre des activités des hauts fonctionnaires afin qu'elle soit consignée. Le haut fonctionnaire peut à tout moment interroger le BCI sur l'opportunité de s'abstenir sur des questions spécifiques et demander des conseils sur la mise en œuvre du Code de bonne gouvernance.
28. En effet, comme par le passé, il incombe au BCI de fournir des conseils sur la mise en œuvre du Code de bonne gouvernance, de prévenir et de gérer les conflits d'intérêts et

de prodiguer aussi des conseils en cas de dilemme d'ordre éthique. En outre, l'utilisation de questionnaires et de formulaires est recommandée en guise de méthode d'identification de situations (le Code comprend à cet effet un questionnaire type). En 2022, le BCI a mis à jour le guide, sous forme de questions fréquemment posées (foire aux questions ou FAQ), sur les conflits d'intérêts et les déclarations des hauts fonctionnaires, et a mis en ligne une version anglaise du guide intitulé « Régime des hauts fonctionnaires travaillant au sein de l'administration générale de l'État : aspects pertinents ».

Travail de surveillance réalisé par le BCI en 2022

SUJET	NOMBRE DE CONSULTATIONS
Déclarations lors de la prise et de la cessation de fonctions	365
Exigence de bonne réputation	181
Déclarations fiscales annuelles	751
Activités autorisées après la cessation des fonctions	46
Régime des sanctions	0
Données du registre du commerce	184
Données de la Trésorerie générale de la sécurité sociale	1213
Total	2740

29. Enfin, pour ce qui est de la formation spécifique à l'intégrité, le BCI et l'Institut national d'administration publique (INAP) organisent des programmes de formation à l'intention des fonctionnaires qui occupent des postes d'encadrement et de direction (y compris les PHFE). En 2022, l'INAP a organisé un cours sur la « Prévention de la corruption dans l'administration publique », qui a abordé les points suivants : la prévention et la répression de la corruption dans les administrations publiques ; les notions d'éthique publique, d'intégrité et de lutte contre la corruption ; l'intégrité publique dans les administrations publiques ; les outils, les recommandations et les lignes directrices ayant trait à la prévention et à la répression de la fraude et de la corruption en Espagne. Un autre programme de formation, intitulé « Intégrité dans l'exercice des fonctions publiques », a été organisé en avril 2023. Il a traité des points suivants : comprendre la complexité de l'intégrité publique et ses variables analytiques ; comprendre la valeur et la mise en œuvre des cadres d'intégrité ; connaître les principaux outils de promotion de l'intégrité au sein de l'organisation ; identifier des outils et des cadres pratiques pour mettre en œuvre des mécanismes de gestion des conflits d'intérêts dans les services ; définir les responsabilités des gestionnaires publics en matière d'éthique.
30. Le GRECO reconnaît les mesures prises par les autorités pour mettre en place un Code de bonne gouvernance spécifique et plus convivial pour les PHFE, assorti d'orientations écrites. Le Code se double d'un système de suivi, d'application et de conseil confidentiel. S'agissant de la formation à l'éthique et à l'intégrité, rien ne prouve que les PHFE en aient effectivement bénéficié. Il semblerait, d'après les informations fournies, que les cours soient davantage destinés aux fonctionnaires et qu'ils soient suivis par eux. La recommandation ayant préconisé une formation spécifique pour les PHFE, une action plus systématique est nécessaire à cet égard.
31. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

32. *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.*
33. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait pris note de la réforme législative envisagée dans ce domaine, qui en était encore à son stade initial. Il s'était félicité des mesures de sensibilisation aux exigences en matière de liberté d'information.
34. Les autorités espagnoles indiquent que les travaux ont progressé à un rythme satisfaisant pour les amendements à la loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance, conformément aux engagements pris (et révisés par la suite) dans le cadre du IV^e Plan de gouvernement ouvert (2020-2024). Plusieurs analyses portant sur différentes composantes de la liberté d'information ont été élaborées par des experts de l'administration publique et de la société civile. Un vaste processus de consultation publique (comportant plusieurs événements) s'est déroulé en février 2023.
35. Le projet est en cours d'amélioration, sur la base des conclusions du groupe de travail mis en place dans le cadre du forum pour un gouvernement ouvert. Concernant l'exercice du droit d'accès à l'information publique, les conclusions du groupe de travail – qui seront reflétées dans le projet de loi – visent à préciser clairement aux personnes demandant un accès à l'information les étapes à suivre et les ressources disponibles pour exercer efficacement leur droit. L'objectif général est de remédier aux insuffisances, aux lacunes ou aux difficultés d'interprétation ou d'application du cadre réglementaire existant. Par exemple, le délai de réponse de l'administration est réduit et commence à courir à partir du moment où la demande d'information est soumise par tout moyen légalement recevable, et non à partir du moment où la demande parvient au centre administratif chargé d'y répondre, comme c'est actuellement le cas. En outre, il est proposé d'autoriser un nouveau canal de demande d'informations qui n'impose pas l'identification du demandeur, concernant les informations déjà publiées ou concernant les informations pour lesquelles certaines circonstances, comme l'inapplicabilité des limites visées dans la loi, s'appliquent. Dans ce type de cas, il suffirait que le demandeur renseigne une adresse électronique.
36. Des efforts supplémentaires ont été faits pour renforcer la mise en œuvre des exigences en matière d'accès à l'information. À cet égard, le Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance a amélioré la gestion des plaintes, ce qui a pour effet de mieux garantir le droit d'accès à l'information. En outre, pour respecter l'un des engagements du IV^e Plan de gouvernement ouvert, la Direction générale de la gouvernance publique a organisé un atelier en ligne en juin 2023, afin de recueillir des propositions visant à améliorer le portail Transparence du point de vue de l'organisation et de la présentation des informations, de leur accessibilité et de la convivialité du site. Des représentants de

l'administration publique et de la société civile ont pris part à l'atelier. Les résultats ont été publiés et sont disponibles [en ligne](#).

37. En outre, les autorités ajoutent que plusieurs communautés autonomes et municipalités ont progressé dans ce domaine en se dotant de leurs propres dispositions en matière de transparence. Les autorités ont également le plaisir de confirmer que l'Espagne a ratifié, le 27 septembre 2023, la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels (STCE 205).
38. En ce qui concerne les mesures de sensibilisation, les autorités font état de plusieurs activités dans ce domaine : une campagne de communication, des ateliers ciblés pour les groupes vulnérables, la publication de matériel d'information, etc.
39. Le GRECO reconnaît les efforts fournis par les autorités pour faire progresser la mise en œuvre des exigences en matière d'accès à l'information, notamment la récente ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels (STCE 205). Le GRECO reconnaît également le processus approfondi et inclusif qui a été engagé pour modifier la loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance et ainsi faciliter une meilleure mise en œuvre des exigences en matière de liberté d'information. Tout en reconnaissant les avancées dans ce domaine, le GRECO attend l'adoption effective des amendements annoncés.
40. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note avec satisfaction que les autorités ont pris des initiatives spécifiques pour sensibiliser les citoyens (y compris les groupes vulnérables) à leur droit d'accès à l'information. Le GRECO considère que ce volet de la recommandation a été pleinement mis en œuvre.
41. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

42. *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.*
43. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO avait pris note de l'augmentation du budget du Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance (CTBG), mais avait fait remarquer que la portée de la recommandation v était beaucoup plus large et plus globale.
44. Les autorités espagnoles indiquent que les conclusions formulées par le groupe de travail, mis en place dans le cadre du forum pour un gouvernement ouvert afin d'améliorer la législation sur l'accès à l'information, comprennent certaines mesures ciblées concernant le Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance, notamment s'agissant des sanctions, de l'indépendance (par exemple, l'examen du processus de nomination du président) et des moyens (ressources matérielles et personnelles supplémentaires). En outre, il est proposé d'augmenter le nombre de représentants au sein de la Commission chargée des questions de transparence (organe consultatif du

Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance) afin d'y inclure des représentants de la société civile et des experts indépendants.

45. Les autorités font état également d'une augmentation constante des ressources du CTBG au fil des ans (voir le tableau ci-dessous). De même, depuis la création du Conseil, son activité s'est développée de manière exponentielle. Le nombre d'affaires introduites par les citoyens n'a cessé d'augmenter : 517 (2015), 890 (2016), 1 067 (2017), 1 338 (2018), 1 780 (2019), 1 704 (2020), 2 245 (2021) et 2 071 (2022). En ce qui concerne l'évaluation du respect des obligations en matière de publicité active par les parties assujetties, le Conseil a mis en œuvre une méthodologie qui a donné lieu à 239 rapports d'évaluation en 2021.

Année budgétaire	Moyens financiers du CTBG
2021	1 743 690 €
2022	2 328 790 €
2023	2 690 060 €

46. Le GRECO prend note de l'augmentation soutenue des moyens financiers du Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance et s'en félicite eu égard à sa charge de travail croissante. Il apprécie particulièrement le rôle important que le Conseil a joué au fil des ans en contrôlant la transparence des agents publics, y compris des PHFE, et en mettant en lumière les irrégularités. C'est pourquoi le GRECO se félicite de la proposition visant à renforcer l'indépendance, les pouvoirs et les moyens du Conseil et espère qu'il y sera donné suite rapidement et efficacement.
47. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi

48. *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.*
49. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO avait noté qu'un projet de loi était en cours, mais qu'il ne prenait pas entièrement en compte les différents éléments de la recommandation et se trouvait encore à un stade très précoce.
50. Les autorités espagnoles font savoir que le 8 novembre 2022, le Conseil des ministres a adopté un projet de loi sur la transparence et l'intégrité des activités des groupes d'intérêt. Le texte prévoit la création d'un registre des groupes d'intérêt, définit ce qui constitue une activité d'influence et précise les activités qui font d'une personne physique ou morale un « lobbyiste ». Toutefois, le projet n'a pas été approuvé par le Conseil des ministres en raison de la convocation d'élections et de la dissolution anticipée du Parlement.

51. Concernant les emplois du temps, les autorités notent que la loi 19/2013 impose aux hauts fonctionnaires de publier leurs emplois du temps sur le portail Transparence. La recommandation 1/2017 relative aux informations concernant les emplois du temps des agents publics du Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance insiste sur la publication proactive d'informations concernant les emplois du temps des PHFE (personnel dont l'activité est liée à la prise de décision dans les domaines relevant de leur compétence, à la gestion de fonds ou ressources publics et à la détermination des critères d'intervention). En outre, la recommandation détaille les informations devant être incluses dans ces emplois du temps (réunions tenues dans l'exercice de leurs fonctions publiques avec le personnel placé sous leur responsabilité ou avec d'autres personnes, physiques ou morales, en vue de définir ou de développer les actions à mener dans l'exercice de leurs fonctions ; voyages et déplacements officiels effectués par l'agent public) ainsi que la forme et la périodicité de la publication des informations.
52. Le GRECO regrette que le projet de loi sur la transparence et l'intégrité des activités des groupes d'intérêt n'ait pas été adopté, car il visait à apporter une plus grande transparence dans les activités de lobbying auprès de l'exécutif. Pour autant, le projet de loi se concentrait sur une partie de l'équation, à savoir les lobbyistes, en créant un registre pour eux, en définissant leurs obligations et la conduite exigée de leur part et en énonçant les sanctions applicables en cas de manquement. Le projet de loi ne traitait pas de l'autre partie de l'équation, à savoir les PHFE, que visent pourtant spécifiquement les deux volets de la recommandation vi. Cet aspect doit être traité de façon effective.
53. En ce qui concerne la transparence des emplois du temps, rien de nouveau n'a été ajouté à ce qui a déjà été décrit dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle. Bien que le Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance ait insisté sur la nécessité de publier des informations sur les emplois du temps, la pratique reste très variable.
54. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation vii

55. *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.*
56. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, dès lors qu'aucune mesure n'avait été prise pour y donner suite.
57. Les autorités espagnoles indiquent que le projet de loi sur la transparence et l'intégrité des activités des groupes d'intérêt comportait une interdiction d'exercer des activités de lobbying auprès de hauts fonctionnaires pendant une durée de deux ans.
58. Le GRECO prend note des nouvelles informations fournies. Elles sont cependant dénuées de pertinence puisque ledit projet n'a pas vu le jour en raison de la fin du mandat du gouvernement. Quoi qu'il en soit, la recommandation a une portée beaucoup plus large : elle préconise un examen indépendant du système actuel en vue de son amélioration, chaque fois qu'il y a lieu.

59. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation viii

60. *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.*

61. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait salué le passage au dépôt électronique et à la publication systématique des déclarations de patrimoine chaque année. Il avait en outre reconnu que les types d'actifs et de passifs à déclarer étaient davantage ventilés. Cependant, le GRECO avait préconisé une ventilation plus poussée des données déclarées, notamment sur les activités extérieures. Enfin, le GRECO n'était guère convaincu que le deuxième volet de la recommandation ait été traité de façon satisfaisante.

62. Les autorités espagnoles indiquent qu'aucune évolution notable n'est intervenue dans ce domaine.

63. En l'absence de progrès, le GRECO conclut que la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix

64. *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.*

65. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait reconnu les mesures prises pour accroître les pouvoirs et les ressources du BCI. Toutefois, il ne disposait d'aucune information au sujet des améliorations relatives à l'indépendance et à l'autonomie du BCI.

66. Les autorités espagnoles font état du renforcement des compétences du BCI, comme le prévoit le SIAGE (voir aussi les paragraphes 26 et 27).

67. Le GRECO constate que les règles régissant l'indépendance et l'autonomie du BCI n'ont pas évolué, et conclut que la recommandation ix demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation x

68. *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.*
69. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient commandé une étude sur la question, mais celle-ci n'avait abouti à aucun résultat tangible.
70. Les autorités espagnoles soulignent à nouveau que l'aforamiento est un sujet délicat, car sa remise en question nécessiterait une modification de la Constitution, autrement dit un large consensus de différentes institutions, ce qui s'est avéré difficile à obtenir à ce jour. Néanmoins, les autorités font remarquer à nouveau que la procédure spéciale d'aforamiento n'exonère pas les personnes visées de leur responsabilité, mais confère simplement la compétence à la Chambre pénale de la Cour suprême.
71. Les autorités renvoient aux amendements apportés à différentes législations infranationales (Aragon, Baléares, Cantabrie et Murcie) concernant l'aforamiento en vue de limiter le nombre de fonctionnaires relevant de ce régime.
72. Le GRECO note qu'il n'y a eu aucun changement dans ce domaine au niveau central, qui est le niveau examiné dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation, et conclut que la recommandation x n'est toujours pas mise en œuvre.

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

Recommandation xi

73. *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.*
74. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO avait regretté l'absence de toute action ciblée dans ce domaine.
75. Les autorités espagnoles indiquent que l'Unité des affaires internes (UAI) de la police procède à une évaluation continue des risques dans les domaines sujets à la corruption et effectue des tâches de surveillance et de contrôle stratégiques dans tous les domaines considérés comme prioritaires dans le cadre de la lutte contre la corruption. Pour ce faire, elle travaille sur deux plans : elle réagit aux événements de corruption lorsqu'un comportement irrégulier est détecté, et elle développe également des outils de prévention. A ce propos, l'UAI a élaboré des protocoles pour l'exercice de différentes fonctions, y compris celles qui sont particulièrement sensibles à la corruption, afin de

renforcer les contrôles internes applicables (secret professionnel, bonnes pratiques, guides d'action, etc.).

76. L'UAI recueille et compile sous forme de tableaux des données sur les enquêtes et mène des études spécifiques en vue d'identifier des modèles et des tendances de corruption (par zones géographiques, types de fonctions, niveaux hiérarchiques, etc.). Grâce à ces activités, il a été possible de déterminer les régions où les taux de criminalité sont les plus élevés, les types d'infractions qui sont les plus fréquents, ainsi que les lieux de travail et les postes présentant les incidences de criminalité les plus élevées, afin d'élaborer de nouvelles statistiques permettant de dresser un tableau plus précis du phénomène de la corruption.
77. En outre, le développement d'un modèle prédictif en collaboration avec une université est à l'étude. Cet outil permettra d'aborder le phénomène de la corruption sous l'angle des probabilités, en calibrant l'importance de chacun des facteurs du phénomène, ce qui permettra de préparer des rapports de situation qui serviront de base à l'adoption de stratégies et de politiques de prévention de la corruption. La mise en œuvre de ces modèles de probabilités améliorerait l'approche proactive ou préventive en montrant ce qui, avec un certain degré de probabilité, va se produire.
78. En ce qui concerne la Garde civile, elle a appliqué des critères analytiques et rationnels dans ses processus de planification stratégique par le biais du tableau de bord équilibré (TBE). La mise en œuvre de ce système facilite l'identification des éléments essentiels de la mission de la Garde civile et les relie au but et aux objectifs de l'organisation.
79. En outre, la sous-direction opérationnelle (*Dirección Adjunta Operativa*) procède régulièrement à des analyses des risques de comportements contraires à la déontologie constituant des infractions pénales, commises par des membres de l'organisation dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors. Ces analyses sont reflétées dans des études stratégiques trimestrielles et annuelles, dont le but est de mettre en lumière la situation en matière d'éthique professionnelle dans la Garde civile. En outre, ponctuellement, des études stratégiques axées sur les domaines et les types d'infraction les plus sujets à la corruption sont également menées.
80. Les associations professionnelles de la Garde civile ont été informées de la mise en œuvre d'un plan d'action en matière d'éthique professionnelle. Les travaux ont également commencé en vue de l'élaboration d'un arrêté ministériel relatif à la mise en œuvre du Code de conduite qui prévoit notamment un système d'intégrité sur le modèle de celui publié pour l'administration générale de l'État. En outre, un système d'information interne dans le cadre de la loi 2/2023 est aussi en cours de préparation.
81. Par ailleurs, les autorités indiquent que dans le domaine de la corruption, la coopération entre la Garde civile et la police s'est concrétisée par la collaboration entre l'Unité des affaires internes (UAI) de la police et le Service des affaires internes de la Garde civile (SAI).
82. Le GRECO prend note des activités menées par l'Unité des affaires internes de la police pour évaluer les risques dans les domaines sujets à la corruption, en conformité avec le premier volet de la recommandation. En ce qui concerne le deuxième volet de la

recommandation, le GRECO espère que les outils d'évaluation des risques déjà en place, ainsi que ceux qui sont en cours d'élaboration, contribueront à la conception d'une stratégie d'intégrité et de lutte contre la corruption pour la police, qui fait défaut pour l'heure.

83. Le GRECO note que les travaux sont en cours au sein de la Garde civile pour mettre en œuvre cette recommandation. Toutefois, s'agissant du premier volet de la recommandation concernant l'évaluation des risques, il semble que, jusqu'à présent, l'approche ait été plus réactive que proactive. Une stratégie propre axée sur l'intégrité et la lutte contre la corruption, conforme au cadre général fixé par le SIAGE, reste encore à développer.
84. Le GRECO se félicite du bon niveau de coopération entre les unités d'affaires internes respectives de la police et de la Garde civile, dont font état les autorités. Il invite les deux organismes à entreprendre les actions nécessaires à la mise en œuvre intégrale de la recommandation xi.
85. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii

86. *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.*
87. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait relevé que la Garde civile avait rédigé un Code de conduite, qui devait encore être adopté, puis complété par des mesures d'accompagnement pour le rendre opérationnel. Pour sa part, la police n'avait pris aucune mesure pour donner suite à cette recommandation.
88. S'agissant du premier volet de la recommandation, les autorités espagnoles indiquent que le Code de conduite de la Garde civile a été adopté en mars 2022⁴. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation, la Garde civile fait référence à un arrêté ministériel en cours d'élaboration avec la participation d'associations professionnelles qui viendra compléter le Code de conduite. Différentes actions de sensibilisation ont été menées (affiches d'information, mise à jour des programmes de formation et d'enseignement, actions de formation, etc.). La direction du personnel (*Mando de Personal*) est chargée de piloter le processus de mise en œuvre du Code. La police évoque différents instruments législatifs, mais ne fournit pas d'informations actualisées sur les mesures pratiques de mise en œuvre du Code.
89. Le GRECO se félicite de l'adoption du Code de conduite de la Garde civile. Elle satisfait au premier volet de la recommandation. En ce qui concerne le deuxième volet de la

⁴Décret royal 176/2022 du 4 mars 2022 sur le Code de conduite de la Garde civile, publié au Journal officiel le 5 mars 2022.

recommandation, le GRECO prend note des travaux en cours au sein de la Garde civile concernant les mesures pratiques de mise en œuvre du Code. La police n'a fourni aucune information à cet égard.

90. Le GRECO conclut que la recommandation xii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii

91. *Le GRECO avait recommandé de réexaminer le système de quotas d'entrée au profit des enfants des membres de la Garde civile.*
92. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO s'était félicité des évolutions rapportées sur la promotion du recrutement de femmes dans la Garde civile, mais il avait noté l'absence de réexamen des quotas d'entrée d'enfants des membres de cette institution.
93. Les autorités espagnoles font état des mesures prises par la Garde civile pour favoriser l'accès des femmes à cette institution et pour mieux respecter le principe de l'égalité des sexes. La loi sur le personnel de la Garde civile est en cours de modification et le réexamen du quota fixe réservé aux enfants des membres de la Garde civile dans l'école de cette institution est en cours.
94. Le GRECO se félicite des évolutions rapportées sur la promotion du recrutement de femmes dans la Garde civile (voir également la recommandation xv), mais il constate qu'aucune action ne s'est concrétisée dans les faits ou n'a produit de résultat tangible pour répondre à la recommandation xiii.
95. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation xiv

96. *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.*
97. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO avait déploré l'absence de tout progrès concernant les contrôles initial et périodiques des membres de la police et de la Garde civile.
98. Les autorités espagnoles indiquent que des mesures ont été prises pour améliorer le contrôle au sein de la police. L'UAI procède à un contrôle régulier de ses agents tout au long de leur carrière professionnelle. Des contrôles aléatoires et inopinés sont réalisés sur les agents, en particulier ceux qui occupent des postes sensibles. L'UAI participe à l'initiative européenne ICIN (Internal Criminal Investigations Network), qui vise à identifier, en vue de les partager, les bonnes pratiques des instances responsables de la lutte contre la corruption dans les organisations policières.

99. Elle travaille actuellement sur deux projets. Premièrement, en collaboration avec le Département de la planification et de la coordination stratégiques, elle envisage de mettre en place un système d'alerte précoce qui, en croisant les bases de données respectives du renseignement, des antécédents et des ressources humaines, permettra de détecter précocement les liens, les comportements et les relations irrégulières de membres de la police. Cela se fera au moyen d'un contrôle en deux temps : i) un contrôle axé sur l'intelligence artificielle, qui permettra de signaler l'existence de relations entre un fonctionnaire de police et une personne visée par une enquête ; ii) un contrôle humain, qui quant à lui permettra de distinguer les présomptions erronées de celles qui méritent un examen approfondi. Deuxièmement, une collaboration est envisagée entre l'UAI et le Département de la formation et du développement de la Police nationale pour examiner le profil des candidats avant leur entrée dans la police et pour concevoir des programmes spécifiques destinés à tester les étudiants au cours de leur formation et à s'assurer ainsi qu'ils satisfont aux exigences d'intégrité applicables aux fonctionnaires de police. Ce programme s'appuierait sur les tests dits « d'intégrité », qui ont pour finalité de détecter et d'écarter les profils inadaptés aux fonctions de la police.
100. La Garde civile prévoit, tant pour l'admission dans ses centres de formation que pour les cours de spécialisation, un test psychotechnique destiné à évaluer les aptitudes intellectuelles et à établir un profil de personnalité. Les candidats passent un entretien individuel pour compléter les résultats des tests et évaluer leur aptitude à exercer des fonctions professionnelles, ainsi que leur adhésion aux règles et principes et aux valeurs institutionnelles. Des rapports périodiques sur les qualifications personnelles de la Garde civile (IPECGUCI) permettent d'évaluer les performances professionnelles de tous les membres de l'institution sur la base des catégories suivantes de concepts et de compétences : a) les compétences professionnelles ; b) les compétences personnelles ; c) le prestige professionnel.
101. Le GRECO salue les mesures prises par la police pour renforcer ses processus de contrôle conformément à la recommandation ; certaines des initiatives mentionnées étant encore à l'examen, le GRECO attend avec intérêt de recevoir d'autres mises à jour sur leur mise en œuvre concrète. Quant à la Garde civile, elle a évoqué les tests d'entrée et les évaluations des performances. Ces processus existaient déjà au moment du Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle. Le GRECO note qu'ils diffèrent des contrôles initial et périodiques visés dans la recommandation xiv.
102. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv

103. *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.*

104. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait reconnu les mesures positives prises par la police et la Garde civile pour promouvoir l'égalité des sexes. En ce qui concerne l'objectivité et la transparence des processus internes liés à la carrière, le GRECO avait reconnu les efforts accomplis par la Garde civile pour améliorer la réglementation dans ce domaine. Aucun changement n'avait été enregistré pour la police.
105. Les autorités espagnoles soulignent que la police est à l'avant-garde de la protection des droits humains et de la promotion de l'égalité des sexes grâce au travail du Département des droits humains et de l'égalité. Depuis 2018, le nombre de femmes intégrant les différents grades de la police n'a cessé d'augmenter. Le pourcentage de femmes occupant le grade le plus élevé dans la police, celui de commissaire principal(e), est particulièrement édifiant : il est passé de 5,88 % en 2018 à 14,29 % en 2023. De 2018 à 2022, le nombre de surintendantes principales a augmenté de 143 %, celui de surintendantes de 36 % et celui d'inspectrices en chef de 53 %. Des mesures ciblées ont été prises pour lever des obstacles au recrutement de femmes dans la police (par exemple, la suppression du critère de la taille) et favoriser leur maintien au sein de cette institution (par exemple, des mesures visant à concilier responsabilités professionnelles et familiales suite à une grossesse, un accouchement, une adoption ou l'accueil d'un enfant ; la participation aux processus de promotion interne dans des situations comme le congé pour prendre soin de membres de la famille ou pour cause de violence sexiste ou de violence terroriste, ou comme le congé volontaire pour cause de regroupement familial dans un souci d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée ; la reconnaissance du congé du parent autre que la mère biologique pour la naissance d'un enfant, l'accueil familial en vue d'une adoption, l'accueil familial ou l'adoption, ce congé étant fixé à 16 semaines ; le congé parental et d'allaitement en formation, etc.).
106. Le premier Plan pour l'égalité dans la police (2023-2026) a été adopté en février 2023. Une commission composée de manière équilibrée de représentants de l'administration et des organisations syndicales assurera le suivi de sa mise en œuvre. Des mesures ciblées, sous la forme de l'élaboration de protocoles d'action, ont également été prises pour dissuader le harcèlement sexuel, le harcèlement fondé sur le sexe, l'orientation sexuelle et l'identité sexuelle, ainsi que la violence à l'égard des femmes. Un conseiller-confident assistera la victime et une procédure spéciale de conciliation sera mise en œuvre (il s'agit d'un instrument volontaire en faveur de la personne qui s'estime victime de comportements sexistes ou discriminatoires). Les principes généraux qui s'appliquent dans ce domaine sont, entre autres, la tolérance zéro, l'égalité, la prévention, l'information, l'intérêt de la victime, le traitement équitable et l'accès restreint, afin de garantir la protection de la victime.
107. En ce qui concerne les processus internes liés à la carrière, les autorités considèrent que la législation en vigueur satisfait aux exigences d'objectivité et de transparence recommandées par le GRECO.
108. La Garde civile indique que, conformément à l'ordonnance générale 2/2022, des mesures ont été prises pour faciliter l'accès aux informations contenues dans les dossiers et aux formats utilisés (*fichas de méritos*). L'ordonnance générale 3/2023

introduit des critères spécifiques pour l'appréciation du mérite et des compétences dans le cadre des processus d'évaluation de la Garde civile.

109. Le GRECO se félicite des mesures ciblées prises par la police et la Garde civile en vue de promouvoir l'égalité des sexes à tous les niveaux au sein de ces institutions, conformément à la recommandation. Il reste cependant beaucoup à faire en matière de transparence et d'objectivité des processus internes liés à la carrière. Les organisations professionnelles (de la police et de la Garde civile) continuent de s'inquiéter tout particulièrement des nominations discrétionnaires et d'autres types d'affectations (par exemple, les détachements) qui ne sont pas pourvues par voie de concours et dont le nombre va crescendo. Le GRECO considère qu'en règle générale, les postes (y compris les postes temporaires) doivent faire l'objet d'une publicité et être pourvus par le biais d'un concours. Toutes les décisions de recrutement doivent être motivées, avec des précisions sur la procédure suivie et les critères appliqués.
110. Le GRECO conclut que la recommandation xv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi

111. *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.*
112. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait salué les mesures prises par la Garde civile pour traiter un point de la recommandation, à savoir les incitations à la performance. La police n'avait pas fait état d'éléments pertinents.
113. Les autorités espagnoles indiquent que, conformément à la loi 20/2022 sur la mémoire démocratique, les administrations publiques doivent adopter les mesures appropriées pour réexaminer d'office ou retirer les décorations décernées avant l'entrée en vigueur de la loi et manifestement incompatibles avec les valeurs démocratiques et les droits et libertés fondamentaux, celles qui glorifient le soulèvement militaire, la guerre ou la dictature, ainsi que celles qui ont été accordées à des personnes qui faisaient partie de l'appareil répressif de la dictature franquiste. Un groupe de travail a été mis en place au sein de la police pour élaborer un nouveau règlement actualisant les critères et les procédures d'attribution des différentes décorations. Ce nouveau règlement se trouve à un stade avancé de son élaboration. À part cela, la police ne fait état d'aucun élément nouveau – elle fait plutôt valoir que le système déjà décrit dans les rapports d'évaluation du Cinquième Cycle fonctionne efficacement.
114. La Garde civile quant à elle évoque une nouvelle fois le système de primes incitatives introduit en 2021 (et examiné par le GRECO dans son précédent Rapport de Conformité) et son fonctionnement efficace dans la pratique, moyennant des ajustements de barèmes, le cas échéant. Concernant les limitations et les exclusions, le traitement des femmes membres de la Garde civile empêchées d'exercer leurs fonctions en raison d'une grossesse a été notablement amélioré. Elles recevront désormais la totalité du traitement perçu antérieurement, afin d'éviter que la grossesse n'entraîne une

réduction importante de la rémunération. De même, la rémunération des fonctionnaires qui suivent un cours autorisé a été sensiblement améliorée afin d'encourager le développement professionnel. La compensation des heures supplémentaires est limitée à celles effectuées au cours de la période de référence et, chose nouvelle, aux services extraordinaires fournis à la place d'un repos additionnel particulier ou d'un jour férié. Dans tous les cas, ces services seront volontaires, d'une durée minimale équivalente au repos qu'ils remplacent, fournis conformément à des critères opérationnels et assortis d'une rémunération fixe. Enfin, s'agissant de la transparence, pour la première fois en décembre 2022, les représentants des associations professionnelles au sein du Conseil de la Garde civile ont été informés du niveau de mise en œuvre du régime de rémunération susmentionné. La périodicité de cette information est semestrielle.

115. Le GRECO note que la police est en train de revoir les dispositions applicables aux décorations. De son côté, la Garde civile a fourni des précisions supplémentaires sur le fonctionnement concret des incitations à la performance et aux heures supplémentaires. Tout en notant avec satisfaction que les deux organismes ont pris certaines mesures, le GRECO constate que celles-ci restent limitées et n'englobent pas tous les éléments de la recommandation.
116. Le GRECO conclut que la recommandation xvi demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii

117. *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.*
118. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO avait regretté l'absence d'avancées concrètes dans ce domaine.
119. Les autorités espagnoles indiquent que le régime des incompatibilités respectif de la police nationale et de la Garde civile est toujours en cours de révision. Chacune des deux organisations a élaboré sa propre réglementation, qui doit encore être adoptée.
120. Le GRECO fait remarquer que rien ne démontre que la police et la Garde civile aient réalisé une étude sur les risques de conflits d'intérêts pendant la période de service actif et après la cessation des fonctions, ou qu'elles le feraient à l'avenir. Pour le GRECO, il s'agit d'une occasion manquée, car une telle étude pourrait mieux informer les processus d'évaluation des risques. Cela dit, la police et la Garde civile sont en train de modifier leurs dispositions respectives en matière d'incompatibilités afin de renforcer le régime actuel, ce qui constitue un pas positif dans le sens de la recommandation. Rien n'a été rapporté au sujet des éléments d'orientation. Le GRECO a déjà souligné l'importance de la fourniture d'orientations sur les exigences en matière d'éthique et d'intégrité pour la police et la Garde civile (voir également la recommandation xii). Cela revêt une importance toute particulière pour la question des incompatibilités et, plus

généralement, pour la prévention et la gestion des conflits d'intérêts, une fois les nouvelles règles mises en place.

121. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii

122. *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.*

123. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Aucune évolution n'est intervenue dans ce domaine.

124. Les autorités espagnoles évoquent une fois encore les dispositions en vigueur en matière de protection des témoins. En outre, en cas de plainte interne, la protection du lanceur d'alerte est garantie par le(s) fonctionnaire(s) de police auprès duquel/desquels il fait sa déposition. Son identité peut être préservée jusqu'à ce que l'affaire soit résolue. Selon les autorités, il n'y a eu à ce jour aucune situation dans laquelle cette protection a été mise en péril ou compromise. En cas de menaces ou de coercition à l'encontre du plaignant, l'affaire serait transmise au système de justice pénale.

125. Les autorités ajoutent que, suite à l'adoption récente de la loi 2/2023 sur la protection des lanceurs d'alerte, la police et la Garde civile devront développer leurs systèmes de signalement et de protection des lanceurs d'alerte en tenant compte des nouvelles dispositions législatives. À cet égard, le ministère de l'Intérieur a lancé le système d'information interne au début du mois de juin 2023, en publiant les principaux documents applicables aux deux organisations. La Garde civile a nommé un responsable du système d'information interne de l'institution et étudie actuellement les besoins et les paramètres nécessaires à sa mise en œuvre en interne. Comme indiqué précédemment (voir le paragraphe 18), tous les ministères, y compris le ministère de l'Intérieur, ont mis en place des systèmes d'information internes dans le cadre de la loi 2/2023.

126. Le GRECO salue l'adoption de la loi 2/2023 sur la protection des lanceurs d'alerte. Il note que des travaux sont en cours pour mettre ses dispositions en œuvre au sein de la police et de la Garde civile, notamment par le développement de systèmes internes de dénonciation. Des dispositifs efficaces de mise en œuvre de la protection des lanceurs d'alerte sont essentiels, en particulier dans le domaine de l'application des lois, pour créer un environnement sûr permettant de signaler les actes répréhensibles et de protéger les lanceurs d'alerte contre les représailles. Il convient de prendre des mesures supplémentaires à cet égard tant au niveau de la police que de la Garde civile ; le GRECO attend avec intérêt leur mise en œuvre effective.

127. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix

128. *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.*
129. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO avait noté l'absence d'avancées dans ce domaine.
130. Les autorités espagnoles évoquent une fois encore les régimes disciplinaires de la police et de la Garde civile, qui étaient déjà en place au moment de la visite d'évaluation du Cinquième Cycle. Elles soulignent que la possibilité pour un supérieur hiérarchique de trancher seul des questions de discipline ne s'applique qu'aux infractions légères et que, même dans ces cas, il existe des garanties procédurales. Il est toujours possible de faire appel devant un tribunal.
131. Le GRECO regrette l'absence d'avancées sur les questions disciplinaires. Les autorités ne reconnaissent pas qu'il s'agit d'un domaine problématique dans lequel des améliorations sont réellement nécessaires. Et pourtant, l'équité et la proportionnalité des procédures disciplinaires demeurent une source de préoccupation majeure pour la profession elle-même, comme en témoignent nombre de décisions de justice et d'articles de presse sur le sujet.
132. Le GRECO conclut que la recommandation xix n'a toujours pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

133. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Espagne n'a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante aucune des dix-neuf recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Sur ces recommandations en suspens, treize ont été partiellement mises en œuvre et six n'ont pas été mises en œuvre.
134. Plus précisément, les recommandations ii, iii, iv, v, viii, ix, xi, xii, xiv, xv, xvi, xvii et xviii ont été partiellement mises en œuvre, tandis que les recommandations i, vi, vii, x, xiii et xix n'ont pas été mises en œuvre.
135. Le GRECO se réjouit de l'adoption d'un cadre global en matière d'intégrité pour l'administration centrale (SIAGE), qui repose sur l'évaluation des risques, un code d'éthique, des dispositions relatives à l'intégrité et aux conflits d'intérêts, des mesures de formation, des canaux de signalement internes, la gestion de la qualité et un processus d'évaluation. Il incombe désormais à chaque organisme public concerné de concevoir son propre système d'intégrité sur la base du modèle susmentionné. Le GRECO appelle les autorités à accorder une plus grande attention à la situation particulière des PHFE (y compris les conseillers politiques) et aux risques spécifiques de conflit d'intérêts et de corruption auxquels les PHFE sont exposés dans l'exercice de leurs fonctions. Certains aspects de la réforme plus large relative à l'intégrité peuvent couvrir ces risques, mais le GRECO souhaite une approche plus adaptée. La divulgation

d'informations financières gagnerait à être encore améliorée, notamment en termes de précision, à des fins de transparence. La réglementation du lobbying reste également une question en suspens. De même, le régime de responsabilité pénale des membres du gouvernement (dit *aforamiento*) devrait être révisé.

136. Le GRECO reconnaît les efforts fournis par les autorités pour faire progresser la mise en œuvre des exigences en matière d'accès à l'information, notamment la récente ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels (STCE 205). Tout en reconnaissant les avancées dans ce domaine, le GRECO attend l'adoption effective des amendements annoncés à la loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information et la bonne gouvernance. Des efforts ont été faits pour maintenir les ressources du Bureau des conflits d'intérêts et du Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance ; en revanche, il reste encore beaucoup à faire pour leur indépendance et leurs pouvoirs.
137. Pour ce qui est des services répressifs (police et Garde civile), des progrès ont été enregistrés, même s'ils sont limités. Le GRECO se félicite tout particulièrement des initiatives de grande envergure prises ces dernières années pour promouvoir l'égalité des sexes et espère qu'une action ciblée du même ordre sera également mise en place sur le front de la lutte contre la corruption. À ce propos, des progrès importants restent à faire : une stratégie spécifique de lutte contre la corruption doit encore être élaborée, les codes de conduite doivent être assortis de mesures pratiques pour leur mise en œuvre, et une action ciblée doit être engagée pour garantir la transparence, l'objectivité et l'équité des processus de prise de décision.
138. Dans l'ensemble, la réponse de l'Espagne aux recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle a été insuffisante, ce qui s'est traduit par un faible niveau de mise en œuvre.
139. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Espagne ne se conforme pas suffisamment aux recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle au sens de l'article 31 révisé bis, paragraphe 10 de son Règlement intérieur. Il décide par conséquent d'appliquer l'article 32 révisé, paragraphe 2 (i), et invite le chef de la délégation de l'Espagne à fournir un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens, c'est-à-dire la totalité des recommandations (i à xix), d'ici le 31 décembre 2024.
140. En outre, conformément à l'article 32 révisé, paragraphe 2, alinéa (ii.b), de son Règlement intérieur, le GRECO invite le président du Comité statutaire à envoyer au Représentant Permanent de l'Espagne auprès du Conseil de l'Europe une lettre - avec copie au Chef de délégation de l'Espagne - attirant l'attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures énergiques en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
141. 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.