Adoption : 6 juin 2025
Publication : 1 août 2025

Public
GrecoRC5(2025)

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

ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

ESPAGNE



Adopté par le GRECO
à sa 100e réunion plénière (Strasbourg, 3-6 juin 2025)

GRECO
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. Cet Addendum au 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 lors de sa 83e 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 88e réunion plénière (22 septembre 2021) et rendu public le 29 mars 2022 avec l'autorisation de l'Espagne. Le Deuxième Rapport de Conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 95e réunion plénière (1er décembre 2023) et rendu public le 16 avril 2025.

3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO[1], les autorités espagnoles ont rendu un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 3 janvier 2025, et les informations fournies par la suite ont constitué la base de cet Addendum au 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 désignés M. Milto Stefano De Nozza au titre de l'Italie et M. Kellen McClure au titre des États-Unis d'Amérique. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour l'élaboration de l'Addendum au 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 Deuxième Rapport de Conformité, il avait conclu que les recommandations ii, iii, iv, v, viii, ix, xi, xii, xiv, xv, xvi xvii et xviii avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations i, vi, vii, x, xiii 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. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Un travail préparatoire avait été

[1] La 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).

réalisé, mais les propositions législatives n'en étaient qu'au stade initial. Le GRECO avait noté que rien n'indiquait qu'une attention particulière avait été accordée à la situation des conseillers et à la nature politique de leur nomination et de leurs fonctions.

8. Les autorités espagnoles font savoir que le Conseil des ministres a approuvé le 17 septembre 2024 un Plan d'action pour la démocratie[2], une feuille de route destinée à renforcer les principaux éléments de l'État de droit, à lutter contre les risques auxquels sont confrontées les démocraties, comme la désinformation, et à donner à la société espagnole davantage d'outils pour évaluer l'action des pouvoirs publics. Ce plan s'articule autour de trois volets d'action.

9. Dans le cadre du premier volet du Plan d'action pour la démocratie, baptisé « Développer et améliorer la qualité de l'information gouvernementale », un avant-projet de loi sur une administration ouverte (ci-après « APLAA ») doit être examiné en Conseil des ministres dans les premiers mois de 2025. Le texte prévoit des mesures concernant les conseillers et établit des exigences d'intégrité et de transparence équivalentes à celles requises par la loi pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif. Le rapport d'analyse d'impact réglementaire qui accompagne l'avant-projet fixe comme l'un des principaux objectifs de la loi l'encadrement du système de prévention des conflits d'intérêts applicable au personnel exerçant des fonctions de confiance et de conseil spécial, le rapprochant du régime applicable aux personnes nommées sur décision politique. Le rapport fait expressément référence à la recommandation i du GRECO.

10. Les autorités indiquent que l'un des titres de l'APLAA porte sur les principes de bonne gouvernance et de bonne administration applicables aux personnes nommées sur décision politique, aux membres de cabinets exerçant des fonctions de confiance et de conseil spécial, ainsi qu'aux agents publics. En ce qui concerne les conseillers, le texte prévoit les obligations suivantes : respect des normes d'aptitude (honorabilité et formation adéquate pour le poste à occuper), interdiction d'exercer en dehors de la fonction publique et assujettissement à un régime très strict d'incompatibilités ; obligation de soumettre une déclaration d'activités et une déclaration de patrimoine ; évaluation et contrôle des résultats ; obligations de transparence et de publicité équivalentes à celles imposées aux personnes nommées sur décision politique – publication des informations concernant l'identité et le salaire et mise à la disposition du public de l'agenda officiel, entre autres.

11. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite que l'APLAA accorde une attention particulière à la fonction de conseiller. Il note avec satisfaction que des dispositions spécifiques prennent en considération la nature politique de la nomination et des fonctions de conseiller, ainsi que la nécessité d'un rapprochement avec le régime de prévention de la corruption qui régit les personnes nommées sur décision politique. Toutefois, l'avant-projet de loi n'a pas encore été adopté en Conseil des ministres et le GRECO n'a pas pu en évaluer le contenu. Par conséquent, l'évaluation de la recommandation ne peut être modifiée à ce stade.

12. Le GRECO conclut que la recommandation i reste non mise en œuvre.

[2] https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/Documents/2024/2024-3002_Plan_de_accion.pdf.

Recommandation ii

13. *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.*

14. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans le Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait reconnu les mesures prises par les autorités pour développer un cadre global en matière d'intégrité pour l'administration centrale. Il avait toutefois souhaité une approche plus adaptée de la mise en œuvre de la recommandation et avait appelé les autorités à accorder une plus grande attention à la situation particulière des PHFE.

15. Les autorités espagnoles indiquent que le Plan d'action pour la démocratie (voir recommandation i) prévoit l'adoption d'un décret royal sur l'élaboration d'une stratégie globale de renforcement de la transparence et de la lutte contre la corruption, telle que prévue par la loi n^{o} 2/2023 relative à la protection des personnes qui signalent des infractions à la réglementation et à la lutte contre la corruption. Cette stratégie s'attachera à évaluer le respect des objectifs fixés dans la loi n^{o} 2/2023 et envisagera de nouvelles mesures de prévention de la corruption. L'Autorité pour la protection des lanceurs d'alerte, dont le statut a été approuvé par le décret royal 1101/2024 et dont le président a été approuvé par le Congrès le 9 avril 2025, fera une première proposition de stratégie d'intégrité et de prévention de la corruption, applicable aux personnes exerçant des fonctions de direction. Cette proposition sera ensuite élaborée avec l'aide des différents ministères concernés.

16. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite que le Plan d'action pour la démocratie prévoie l'adoption d'un décret royal visant à élaborer une stratégie globale en matière d'intégrité. Toutefois, il rappelle qu'une attention particulière doit être accordée aux PHFE et aux risques spécifiques auxquels ils sont exposés par rapport aux autres agents publics pour que cette recommandation puisse être considérée comme mise en œuvre de manière satisfaisante.

17. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

18. *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.*

19. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans le Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait reconnu les mesures prises par les autorités pour mettre en place un Code de bonne gouvernance spécifique et plus convivial pour les PHFE. Il avait préconisé une action plus systématique s'agissant des formations spécifiques devant être dispensées aux PHFE.

20. Les autorités espagnoles indiquent que le Système d'intégrité de l'administration générale de l'État (SIAGE)[3] fait référence à un Code de bonne administration et à un Code de bonne gouvernance, qui définissent un ensemble de valeurs éthiques et de normes de conduite en découlant et contiennent divers éléments relatifs à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts dans leurs domaines de compétence respectifs. Ils contiennent également un guide détaillé pour la gestion des messageries institutionnelles relatives aux questions d'éthique.

21. Les autorités ajoutent que l'APLAA établit des procédures relatives à l'obligation de diligence raisonnable à l'intention des fonctionnaires, devant notamment comporter une déclaration de conformité à des normes élevées d'intégrité et de respect des codes de bonne gouvernance et de bonne administration. L'avant-projet de loi prévoit la mise en place de formations agréées pour toutes les catégories de personnel de l'organisme ou de l'agence sur les valeurs du code de conduite ainsi que sur tous les éléments encadrés par la loi, la prévention des conflits d'intérêts et les mesures visant à prévenir les fraudes, à les détecter et à y remédier.

22. L'APLAA dispose également que les administrations publiques doivent promouvoir des mesures de sensibilisation et de formation à l'intention des personnes nommées sur décision politique, du personnel temporaire exerçant des missions de conseil spécialisé (*personal eventual*) et des agents publics sur les principes généraux et les mesures prévues par la loi.

23. En outre, en ce qui concerne la formation spécifique, les autorités précisent que l'APLAA intègre le règlement du Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance (CTBG), qui est notamment chargé de dispenser, en collaboration avec les centres de formation des différentes administrations territoriales et l'Institut national d'administration publique, la formation permanente des personnes nommées sur décision politique et des agents publics sur les questions d'intégrité publique et de prévention des conflits d'intérêts.

24. Enfin, l'APLAA prévoit la création de commissions spéciales sur l'intégrité institutionnelle pour l'administration générale de l'État, qui auront pour mission de faire adopter des mesures et des plans d'action efficaces dans le domaine du renforcement de l'intégrité institutionnelle. Ces commissions seront coordonnées par un organe collégial interministériel chargé d'assurer la cohérence de la politique d'intégrité de l'ensemble de l'administration générale de l'État.

25. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il salue les mesures envisagées dans l'APLAA pour mettre en place des procédures de diligence raisonnable afin de garantir l'intégrité dans l'administration publique. En ce qui concerne la formation spécifique pour les PHFE, il note que le Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance s'est vu confier la mission d'assurer une formation permanente destinée, entre autres, aux personnes nommées sur décision politique, et prend acte également

[3] Le Conseil des Ministres le 25 janvier 2025 a approuvé le SIAGE le 28 janvier 2025. Il a été publié au Journal Officiel le 13 février 2025: Disposición 2771 del BOE núm. 38 de 2025.

de la mission de promotion de mesures de sensibilisation et de formation confiée aux administrations publiques. Toutefois, aucun élément n'indique que des PHFE ont suivi les formations déjà en place ou que le nouveau projet de loi prévoie des activités de formation spécifiques qui prennent en considération les spécificités de leurs fonctions. Il convient donc de prendre des mesures plus systématiques à cet égard.

26. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

27. *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.*

28. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait reconnu les efforts fournis par les autorités pour faire progresser la mise en œuvre des exigences en matière d'accès à l'information et attendait l'adoption de modifications de la loi, qu'il jugeait positives. Il avait donc considéré que ce volet de la recommandation était partiellement mis en œuvre. En ce qui concerne les mesures de sensibilisation, le GRECO avait pris note avec satisfaction des initiatives spécifiques prises. Il avait conclu que ce volet de la recommandation avait été pleinement mis en œuvre.

29. Les autorités indiquent que la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE 205) (la « Convention de Tromsø ») est entrée en vigueur en Espagne le 1er janvier 2024. La réglementation espagnole en matière de transparence et d'accès à l'information publique doit être révisée, et adaptée lorsque nécessaire, à la suite de la ratification. Un effort important a été accompli lors de la phase de consultation préalable à l'élaboration de l'APLAA avec la mise en place d'un groupe de travail et l'organisation d'une vaste consultation publique[4]. Un rapport sur les mesures adoptées en vue de la mise en conformité avec les articles de la Convention devrait prochainement être achevé.

30. L'APLAA prévoit que les décisions d'octroi ou de refus d'accès doivent être communiquées sans délai au demandeur et à tout tiers concerné. La notification doit intervenir dans un délai maximal d'un mois à compter de la date d'enregistrement de la demande auprès de l'autorité administrative compétente. La réforme met en place une nouvelle modalité d'accès qui permet aux personnes physiques d'obtenir des informations publiques sans avoir à s'identifier, dans certains cas spécifiques. Cela est possible lorsque i) les informations sont déjà publiées, ii) aucune restriction juridique ne s'applique, iii) il n'y a pas d'infraction aux règles relatives à la protection des données à caractère personnel et, iv) il n'existe pas de motif d'irrecevabilité. Les demandes traitées

[4] On trouvera les informations concernant ce processus de participation publique en suivant ce lien : Processus participatif pour la réforme de la loi 19/2013 du 9 décembre 2013 sur la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance.

dans le cadre de ce dispositif doivent recevoir une réponse dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle elles ont été transmises à l'administration compétente.

31. En outre, l'APLAA comprend des dispositions visant à améliorer la gestion de l'information au sein de l'administration générale de l'État, de sorte que les informations publiques soient facilement accessibles et gérées selon des procédures normalisées. La réforme s'aligne sur le décret royal 1164/2002, qui régit la conservation des archives historiques et l'élimination des documents administratifs. Un système complet de gestion de la documentation sera mis en place afin de renforcer l'intégrité et la sécurité. Il encadrera la création, la transmission et la conservation des informations publiques, ainsi que l'accès à celles-ci, de sorte que seules les personnes autorisées et dûment identifiées puissent accéder aux documents officiels. Il offrira également des garanties contre toute modification, suppression ou dissimulation non autorisée. Enfin, conformément aux obligations de transparence, les archives de l'administration générale de l'État mettront à disposition des instruments d'archivage facilitant la localisation et l'identification des informations publiques, dans les limites des contraintes imposées par la loi.

32. Le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur en Espagne de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE 205), dont il avait salué la ratification dans son précédent rapport. Il reconnaît les efforts fournis par les autorités pour faire progresser la mise en œuvre des exigences en matière d'accès à l'information. Il accueille favorablement la nouvelle procédure rapide permettant d'obtenir des informations sans avoir à s'identifier, mais fait observer que, comme cela avait été souligné dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle (paragraphe 59), un délai d'un mois pour répondre à une demande d'information est un délai long, s'agissant aussi bien de la procédure normale que de la procédure rapide. Le projet de loi prévoyant un délai maximal d'un mois, des informations devront être fournies concernant la durée effective du délai dans la pratique. Le GRECO se félicite par ailleurs de l'attention accordée à la gestion de l'information au sein de l'administration générale de l'État. Tout en reconnaissant les progrès accomplis dans ce domaine, il demande que la question du délai maximal prévu par la loi pour la réponse à une demande d'accès à l'information soit reconsidérée et attend l'adoption effective des modifications prévues.

33. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

34. *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.*

35. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans le Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait pris note de l'augmentation soutenue des moyens financiers du Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance (CTBG) et s'était félicité de la proposition visant à renforcer l'indépendance, les pouvoirs et les moyens du Conseil.

36. Les autorités espagnoles indiquent que le décret royal 615/2024 portant approbation d'un nouveau statut du CTBG a été adopté le 2 juillet 2024. Le CTBG est désormais structuré autour d'un Secrétariat général, qui est l'organe de gestion des services généraux ; trois sous-directions générales, ce qui renforce la capacité du Conseil de mener à bien sa mission de protection du droit d'accès à l'information publique et d'évaluation du respect des obligations en matière de transparence ; et un cabinet, qui appuie la Présidence dans ses fonctions de direction et de prise de décision. Les fonctions respectives sont définies de manière claire et systématique : certaines activités déjà menées sont formellement attribuées tandis que d'autres découlant de lois sectorielles sont expressément énoncées. Les dispositions en matière d'économie, de patrimoine et de personnel ont par ailleurs été profondément modifiées afin d'adapter le dispositif aux changements de la législation et le mettre en cohérence avec celui des autres autorités administratives indépendantes. Le cadre réglementaire du système de comptabilité et de contrôle est lui aussi renforcé et amélioré.

37. Une Commission de la transparence et de la bonne gouvernance est en outre créée auprès du CTBG. Cet organe consultatif a notamment pour mission de fournir des conseils sur la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance ; d'élaborer les rapports obligatoires sur les initiatives législatives au niveau national concernant la loi 19/2013 ; et d'approuver le rapport annuel qui évalue la mise en œuvre et le respect de la législation. Par ailleurs, la commission propose à la Présidence des recommandations, des lignes directrices et des bonnes pratiques, encourage les initiatives de formation et de sensibilisation, et facilite la coopération avec les organes similaires au niveau national et au niveau international. Elle organise aussi des réunions annuelles avec des organes régionaux de même nature, publie des rapports à la demande de la Présidence et approuve le Règlement de fonctionnement interne du CTBG. Enfin, elle facilite la participation de la société civile et des experts dans son domaine d'action pour l'aider à mieux s'acquitter de sa mission et mieux remplir ses objectifs, le but étant de renforcer le lien entre le CTBG et la société civile.

38. Enfin, les autorités indiquent que l'APLAA instaure un régime de sanctions pour le Conseil. L'avant-projet de loi définit le dispositif juridique, les infractions, les sanctions correspondantes (comprenant des astreintes), les compétences, les procédures, etc. Le texte établit le régime applicable aux agents de l'administration générale de l'État (AGE) en ce qui concerne les incompatibilités et la prévention des conflits d'intérêts, ainsi que ceux applicables respectivement aux membres des cabinets et aux groupes d'intérêts, tous ces dispositifs étant complétés par un ensemble de dispositions communes en la matière.

39. Le GRECO se réjouit de l'adoption d'un nouveau statut du Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance, dont il a reconnu l'importance dans de précédents rapports. De plus, il convient de saluer particulièrement la mise en place de la Commission de la transparence et de la bonne gouvernance car elle renforce la participation de la société civile, pour améliorer encore le contrôle indépendant. Le nouveau statut garantit le bon fonctionnement de cet organe et une plus grande indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. En ce qui concerne le nouveau régime de sanctions envisagé dans l'APLAA, le GRECO ne peut qu'accueillir favorablement les dispositions proposées dans ce texte, dont il attend l'adoption et la mise en œuvre. Cette modification renforcerait considérablement l'obligation de rendre compte et la bonne application des dispositions dans le cadre de transparence.

40. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement 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. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il regrettait que le projet de loi sur la transparence et l'intégrité des activités des groupes d'intérêt n'ait pas été adopté et que le texte se concentre sur les lobbyistes sans accorder d'attention particulière aux PHFE. Il faisait observer en outre que la pratique restait très variable concernant la transparence des emplois du temps.

43. Les autorités font savoir que le Plan d'action pour la démocratie prévoit l'adoption de dispositions réglementaires encadrant l'influence des tiers et des lobbyistes. À sa réunion du 28 janvier 2025, le Conseil des ministres a approuvé le projet de la loi sur la transparence et l'intégrité des activités des groupes d'intérêt et son dépôt au Congrès des députés[5]. Les autorités précisent que son adoption est envisageable en 2025.

44. Le projet de loi comporte plusieurs éléments importants. Il prévoit en premier lieu la création d'un registre public et obligatoire, géré par le Bureau des conflits d'intérêts, et assorti d'obligations de publication similaires à celles en vigueur dans les autres pays européens. Deuxièmement, il prévoit l'interopérabilité complète de ce registre avec ceux mis en place dans les administrations territoriales. Troisièmement, il établit un code de conduite applicable aux groupes d'intérêt dans lequel sont énoncés les droits et les obligations de ces derniers, afin de renforcer les normes éthiques dans les activités de lobbying. Quatrièmement, il impose la transparence en prévoyant une obligation de divulgation des interactions entre les groupes d'intérêt et les responsables publics, ainsi que des contributions de ces groupes au processus d'élaboration du cadre législatif et réglementaire (« empreinte normative »). Enfin, il instaure un régime de sanctions en cas d'infraction, notamment pour défaut d'inscription au registre ou de divulgation d'activités de lobbying auprès de responsables publics.

45. Le projet de loi introduit également des dispositions concernant le personnel susceptible d'être influencé. Selon l'article 3 du projet de loi, ces règles s'appliquent : aux hauts responsables occupant des fonctions supérieures dans l'administration générale de l'État, ce qui inclut les ministres ; aux membres des cabinets qui exercent des fonctions de confiance ou de conseil spécial auprès du gouvernement ; au personnel de gestion publique et aux autres membres du personnel de l'administration générale de l'État et de son secteur public institutionnel qui participent à la prise de décisions publiques, à

[5] Le texte du projet de loi se trouve ici : 121/000046 Projet de loi sur la transparence et l'intégrité des activités des groupes d'intérêt.

l'élaboration de dispositions réglementaires et à l'exécution des politiques publiques. Le projet de loi prévoit pour ces personnes les règles suivantes : l'obligation de vérifier que les groupes d'intérêt sont enregistrés ; l'identification du personnel d'intérêt public qui a eu des contacts avec ces groupes dans les rapports sur l'empreinte réglementaire ; une limitation des activités privées après la cessation de leurs fonctions.

46. En ce qui concerne les emplois du temps, l'obligation de divulgation des agendas de certains agents publics ne figure pas dans le projet de loi déposé au Congrès des députés. Toutefois, il est prévu que cette disposition soit incluse dans le projet de loi sur la transparence administrative, prévu dans le plan réglementaire annuel 2024 et dans le plan d'action pour la démocratie. Cette loi globale vise à étendre les obligations en matière de transparence et à renforcer les contrôles exercés sur les fonctionnaires, en particulier en ce qui concerne les conflits d'intérêts. Son renvoi au Conseil des ministres en première lecture est prévu au cours du premier semestre 2025.

47. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il salue l'adoption en Conseil des ministres d'un projet de loi sur la transparence et l'intégrité des activités des groupes d'intérêt ayant pour objectif d'instaurer une plus grande transparence dans les activités de lobbying auprès de l'exécutif. Attendue de longue date, cette initiative est assurément positive et doit maintenant se concrétiser. Le GRECO fait observer que le projet de loi impose des règles aux 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. S'agissant de l'autre partie de l'équation, qui est celle explicitement visée par la recommandation, les agents publics susceptibles d'être influencés devront vérifier que les groupes sont enregistrés et seront soumis à une nouvelle restriction concernant leurs activités privées après la cessation de leurs fonctions.

48. En ce qui concerne la transparence des emplois du temps, la recommandation spéciale du Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance n'a toujours pas été prise en considération. Les autorités ont manqué l'occasion de donner suite à la deuxième partie de la recommandation vi.

49. Le GRECO conclut que la recommandation vi est partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii

50. *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.*

51. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Deuxième 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.

52. Les autorités font savoir que l'APLAA contient des mesures qui renforcent la portée des dispositions concernant le pantouflage. Le projet de loi prévoit que les restrictions relatives à l'exercice d'activités privées pendant deux ans après la cessation de fonctions soient étendues, s'agissant des personnes nommées sur décision politique, aux activités professionnelles d'influence pour les organismes figurant dans le registre des groupes

d'intérêt, ou au service de ces entités, sur tous les sujets en lien avec les compétences du ministère, organe ou organisme dans lequel elles ont fourni des services. La même disposition figure dans le projet de loi sur la transparence et l'intégrité des activités des groupes d'intérêt (second point de la première disposition finale).

53. En outre, la portée subjective de la disposition sur les personnes soumises à ces restrictions est étendue aux hauts fonctionnaires n'ayant pas la qualité de personne nommée sur décision politique. Le texte prévoit une interdiction, pendant les deux années qui suivent leur cessation de fonctions, de fournir des services dans des structures privées dont l'objet social est directement en lien avec les missions exercées dans la fonction publique, ou de mener des activités professionnelles ou des activités d'influence pour des structures figurant dans le registre des groupes d'intérêt, sur tous les sujets en lien avec les compétences du ministère, organe ou organisme dans lequel elles ont fourni des services.

54. Le GRECO se félicite des modifications envisagées à la législation existante, qui renforceraient les restrictions concernant le pantouflage en élargissant la limitation de deux ans des activités dans le secteur privé applicable aux personnes nommées sur décision politique et étendraient cette mesure aux hauts fonctionnaires. Il reste cependant à adopter ces modifications. En tout état de cause, le GRECO rappelle que la recommandation a une portée beaucoup plus large, en ce sens qu'elle préconise un examen indépendant du système actuel en vue de son amélioration, chaque fois qu'il y a lieu. En particulier, comme souligné dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle (paragraphes 100-102), plusieurs aspects du régime de restriction applicable pendant la période suivant la cessation des fonctions doivent faire l'objet d'un examen. Le dispositif de contrôle et de reddition de comptes, en particulier, doit être amélioré.

55. Le GRECO conclut que la recommandation vii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii

56. *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.*

57. Rappelons que cette recommandation avait été considérée comme 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, il avait préconisé une ventilation plus poussée des données déclarées, notamment sur les activités extérieures. Enfin, il n'était guère convaincu que le deuxième volet de la recommandation ait été traité de façon satisfaisante.

58. Les autorités espagnoles indiquent que cette recommandation sera prise en considération lors de l'examen de l'APLAA.

59. En l'absence de toute évolution, le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix

60. *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.*

61. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait reconnu les mesures prises pour accroître les pouvoirs et les ressources du Bureau des conflits d'intérêts (BCI), mais avait observé que d'autres mesures devaient encore être prises pour renforcer son indépendance et son autonomie.

62. Les autorités espagnoles font savoir que la question de l'indépendance du BCI est traitée dans le cadre d'une modification de l'article 19 de la loi 3/2015 figurant dans la première disposition finale du projet de loi. Cette modification vise à renforcer l'indépendance du Bureau et encadre l'exercice des hautes fonctions au sein de l'administration générale de l'État, qui agira en toute autonomie et indépendance fonctionnelle dans l'exercice de ses fonctions et dans la réalisation de ses objectifs, et ne pourra solliciter ni accepter d'instructions d'aucune entité publique ou privée. Le texte précise que le Bureau est rattaché au ministère compétent en matière de prévention des conflits d'intérêts, par l'intermédiaire du secrétariat d'État à la fonction publique, uniquement à des fins organisationnelles et budgétaires.

63. Le GRECO prend note des informations communiquées et regrette que les autorités aient choisi de maintenir le lien de subordination entre le BCI et l'exécutif, étant donné que le Bureau demeure placé dans la structure hiérarchique du ministère et ne dispose pas de son propre budget. Le GRECO préconise donc des mesures mieux ciblées pour garantir l'indépendance et l'autonomie du BCI.

64. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation x

65. *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.*

66. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient mentionné les modifications apportées à différentes législations infranationales concernant la procédure de *l'aforamiento*, mais il n'y avait eu aucun changement au niveau central, qui est le niveau examiné dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation.

67. Les autorités espagnoles soulignent de nouveau que la procédure spéciale de l'*aforamiento* n'exonère pas les personnes visées de leur responsabilité, mais confère simplement la compétence à la chambre pénale de la Cour suprême.

68. Elles mentionnent un projet de réforme qui limiterait la procédure spéciale de l'*aforamiento* aux actes commis en lien avec l'exercice des fonctions officielles. Ce projet a été soumis aux *Cortes Generales* en 2019 et suivait son cours au moment de leur dissolution, en 2023.

69. Le GRECO constate qu'aucun résultat concret n'a été obtenu s'agissant de la mise en œuvre de cette recommandation. Il conclut en conséquence que la recommandation x reste non mise en œuvre.

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

Recommandation xi

70. *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.*

71. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la police, il avait pris note des activités menées par l'Unité des affaires internes pour évaluer les risques dans les domaines sujets à la corruption ; cependant, aucune stratégie d'intégrité et de lutte contre la corruption n'avait été élaborée. En ce qui concerne la Garde civile, le GRECO avait noté que les évaluations des risques réalisées avaient été menées davantage de façon réactive que de façon proactive, et qu'une stratégie propre axée sur l'intégrité et la lutte contre la corruption restait encore à développer.

72. Les autorités espagnoles indiquent de nouveau que la police procède à une évaluation continue et préventive des risques dans les domaines sujets à la corruption et effectue des tâches de surveillance stratégique par l'intermédiaire de l'Unité des affaires internes. Celle-ci détecte les comportements irréguliers et mène des investigations sur les cas, auxquels elle donne suite par la voie juridictionnelle ou dans le cadre disciplinaire mis en place par la loi organique 4/2010. Elle assure également une surveillance constante de l'activité policière, conformément aux stratégies de prévention de la corruption.

73. En outre, l'Unité collecte et analyse les données des enquêtes dans l'objectif d'identifier des schémas de corruption, d'établir une cartographie des cas et de développer des modèles de risques prédictifs. Des initiatives visant à améliorer la collecte de données tout en préservant l'anonymat sont en cours. Afin de renforcer les contrôles internes, la police poursuit la mise en place de protocoles d'enquête au moyen de circulaires émises par les unités de police, la Direction générale de la police et le secrétariat d'État à la

sécurité. Les lignes directrices à l'intention de tous les commissaires généraux sont régulièrement mises à jour et la coordination avec les autres forces de sécurité reste une priorité, l'objectif étant de réduire le nombre de cas de corruption non signalés. Une demande concernant un modèle prédictif d'analyse de la corruption en termes de probabilité, qui a été élaboré en collaboration avec des organismes universitaires, a été soumise à l'UE pour un financement dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure (2021-2027).

74. En ce qui concerne la Garde civile, les autorités font savoir que la Stratégie institutionnelle 2030 de la Garde civile, compatible avec le tableau de bord prospectif (BSC), a fait de la lutte contre la corruption une priorité stratégique. D'autres documents d'orientation, notamment le Plan stratégique 2021-2024 pour la Garde civile, ont été établis dans ce cadre. La stratégie est en phase avec les plans nationaux comme la Stratégie nationale de sécurité 2021 et la Stratégie nationale contre la criminalité organisée et les crimes graves 2019-2023. La stratégie 2024-2027 est en phase finale d'approbation.

75. Les autorités font savoir en outre que de nouvelles mesures réglementaires ont été adoptées. L'arrêté PJC/849/2024 instaure le Système d'intégrité de la Garde civile (SINTEGC), un cadre interconnecté de politiques et de normes visant à promouvoir une conduite éthique et à renforcer la prévention et la détection des comportements contraires à la loi, ainsi que l'ouverture de poursuites lorsqu'il y a lieu. Le SINTEGC repose notamment sur une approche proactive s'agissant de l'analyse des risques en matière d'intégrité. Il prévoit une évaluation des risques par domaine d'activité (article 6.2), prescrit l'élaboration de cartes d'évaluation des risques et la mise en place de protocoles spécifiques d'évaluation et de surveillance des domaines de risques identifiés, et propose l'adoption de mesures correctives à actualiser en fonction de l'évolution de la situation (article 9). L'identification et l'évaluation des risques en matière de non-respect et l'élaboration de plans en vue d'atténuer ces risques incombent au Comité de gestion du comportement éthique (article 7). L'Observatoire du comportement éthique de la Garde civile est un organe d'assistance technique qui intervient en appui du comité (article 8). Enfin, l'arrêté prévoit des actions de formation spécifique pour les personnes concernées par les domaines de risques identifiés (article 9).

76. L'arrêté général 10/2024 définit la structure et les principes du SINTEGC. Il prévoit en outre l'élaboration d'un Plan d'action d'éthique professionnelle (PLAEP), et établit un cadre d'identification, d'évaluation et d'atténuation des risques en matière d'intégrité susceptibles de porter atteinte aux objectifs de l'institution. Le PLAEP, qui n'a pas encore été approuvé, intègre un modèle d'analyse et de gestion des risques permettant d'évaluer l'efficacité du SINTEGC et de surveiller les vulnérabilités dans le cadre des opérations de la Garde civile.

77. L'évaluation des risques est l'un des volets essentiels du PLAEP. Il s'agit d'identifier des situations pouvant constituer une menace pour l'institution, d'estimer la probabilité qu'elles surviennent et d'envisager les incidences qu'elles pourraient avoir, et de mettre en œuvre des actions de prévention pour minimiser les risques. Le processus comprend un diagnostic initial, qui permet de classer les risques en matière d'intégrité selon différents domaines fonctionnels tels que la gestion financière, la gestion du personnel,

la gestion des ressources matérielles, l'efficacité opérationnelle et la gouvernance institutionnelle. Chaque risque identifié se voit attribuer une valeur en fonction de sa probabilité et de son impact, ce qui permet d'élaborer une matrice et une carte des risques à partir desquelles sont élaborées des stratégies d'atténuation.

78. Le PLAEP intègre également des mécanismes d'évaluation et de suivi continus. Il s'agit notamment de l'analyse des données, d'études de perception auprès du personnel de la Garde civile et d'évaluations réalisées par le Comité de gestion du comportement éthique et le Groupe de travail permanent chargé du suivi du PLAEP. En outre, le service de psychologie évalue l'appropriation en interne du Code de conduite afin d'évaluer le climat éthique de l'institution. Les conclusions de ces évaluations sont reprises dans un rapport annuel, ce qui permet d'actualiser et d'affiner régulièrement le PLAEP afin de garantir une prévention efficace des comportements contraires à l'éthique et le renforcement de l'intégrité au sein de la Garde civile.

79. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne la police, il se félicite que l'Unité des affaires internes mène une évaluation continue des risques et salue d'autres éléments positifs, comme l'élaboration de protocoles pour certaines activités professionnelles, la publication de lignes directrices et la coordination avec d'autres forces de sécurité. Quant au second volet de la recommandation, le GRECO relève que la police n'a pas encore mis en place une stratégie propre en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption. En ce qui concerne la police, par conséquent, la recommandation xi ne peut être considérée que comme partiellement mise en œuvre.

80. Le GRECO prend note du travail de fond réalisé au sein de la Garde civile concernant cette recommandation. Sur le premier volet, il relève que dans le cadre du Système d'intégrité de la Garde civile (SINTEGC) et du Plan d'action d'éthique professionnelle (PLAEP), qui ont été approuvés, une analyse des risques proactive dans des domaines opérationnels clés va être introduite. Des cartes et des études en matière d'évaluation des risques permettront de mieux évaluer les vulnérabilités liées à la corruption. Le GRECO accueille favorablement les nouvelles mesures en matière d'intégrité mises en place actuellement au sein de la Garde civile, comme les actions de formation structurées, les évaluations périodiques des risques et les mécanismes de surveillance. Il espère que ces instruments seront prochainement mis en place. Sur le second volet de la recommandation, le GRECO note que la Garde civile a intégré la prévention de la corruption dans son cadre stratégique général (Stratégie institutionnelle 2030 et Plan stratégique 2021-2024). La corruption est expressément reconnue comme étant une priorité, au même niveau que les stratégies en matière de sécurité nationale et de prévention de la criminalité. En conséquence, le GRECO considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre pour ce qui concerne la Garde civile.

81. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii

82. *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.*

83. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il s'était félicité de l'adoption du Code de conduite de la Garde civile et avait pris note des travaux en cours concernant les mesures pratiques de mise en œuvre du Code. La police n'avait pris aucune mesure pour donner suite à cette recommandation.

84. Concernant la police, les autorités mentionnent une nouvelle fois le Code de conduite de 2013. Elles font référence en outre au décret royal 49/2024 portant approbation du Règlement des centres de formation de la police nationale, qui met en place un système d'évaluation des comportements et des valeurs des étudiants lors des procédures d'entrée, de recrutement et de promotion interne dans la police nationale.

85. Concernant la Garde civile, les autorités indiquent que plusieurs mesures ont été prises pour soutenir la mise en œuvre du Code de conduite. Comme précisé à propos de la recommandation xi, le système d'intégrité de la Garde civile est régi par l'arrêté PJC/849/2024A et l'arrêté général 10/2024. Le PLAEP comprend des mesures dans différents domaines liés au comportement professionnel dont l'élément central est l'approbation d'un protocole de bonnes pratiques. Il traite des conflits d'intérêts et de la gestion des cadeaux et établit des lignes directrices en matière d'éthique applicables dans tous les domaines de la profession. Il définit des critères clairs pour la prévention des conflits d'intérêts, conformément à la loi 40/2015, et interdit toute intervention dans les cas où il existe des liens personnels, familiaux ou économiques. Les membres de la Garde civile sont invités à faire preuve de loyauté, à ne pas exercer d'influence indue et à éviter les situations de relation hiérarchique avec un proche dans le cadre du travail. Enfin, les dispositions réglementaires interdisent l'acceptation de cadeaux susceptibles de compromettre l'impartialité et n'autorisent que les cadeaux symboliques dans des limites bien définies. Un registre garantit la transparence et les cadeaux ne respectant pas les règles sont restitués.

86. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne la police, il regrette une nouvelle fois que rien n'ait été fait quant à des mesures pratiques de mise en œuvre du Code de conduite de 2013. Il prend acte de l'adoption d'un règlement des centres de formation de la police nationale, mais considère que ce texte normatif ne répond pas, même partiellement, à la recommandation.

87. En ce qui concerne la Garde civile, le GRECO accueille avec satisfaction l'élaboration du Plan d'action d'éthique professionnelle (PLAEP), et en particulier la présence dans ce cadre d'un protocole de bonnes pratiques. Toutefois, cette initiative est encore en phase d'élaboration. Le GRECO attend qu'elle soit adoptée.

88. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii

89. *Le GRECO avait recommandé de réexaminer le système de quotas d'entrée au profit des enfants des membres de la Garde civile.*

90. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il s'était félicité des évolutions rapportées sur la promotion du recrutement de femmes dans la Garde civile ; cependant, il avait constaté qu'aucune action ne s'était concrétisée dans les faits pour répondre à cette recommandation.

91. Les autorités indiquent une nouvelle fois que le système de quotas d'entrée s'est avéré efficace pour accroître le nombre de femmes dans la Garde civile et ajoutent que les textes régissant l'entrée dans la Garde civile ont été révisés afin de prendre en considération le développement rural. Elles rappellent que les compétences nécessaires pour se présenter à l'examen d'entrée dans les écoles de la Garde civile sont les mêmes pour tous. Enfin, elles soulignent une fois encore que ni la Cour suprême ni le Conseil d'État ne remettent en cause le principe d'égalité dans l'application de ces quotas.

92. Les autorités font savoir en outre qu'il existe un projet de modification de la loi 29/2014 sur le statut du personnel de la Garde civile qui comprend une disposition (nouvelle section 8, article 35) visant à encadrer par la loi cette modalité d'accès. Le projet de modification prévoit que jusqu'à 20 % des places peuvent être réservées aux enfants de membres de la Garde civile. La formulation proposée correspond à l'article 2.2.a du décret royal 131/2018, qui approuve le règlement relatif à l'organisation de l'enseignement dans la Garde civile et qui régissait jusqu'à présent l'accès au Collège des jeunes gardes. En outre, les autorités font valoir que pour la période 2020-2025, le pourcentage de descendants de membres de la Garde civile admis reste inférieur à 8 %.

93. Le GRECO prend note du projet de modification de la loi 29/2014 et salue la proposition visant à rendre facultatif le quota d'entrée maximal fixé à 7,93 %. Toutefois, le GRECO invite les autorités à réduire ce quota de manière significative, ou sinon à le supprimer complètement.

94. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv

95. *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.*

96. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Sur la police, il avait salué les mesures prises et attendait leur mise en œuvre concrète. Sur la Garde civile, il regrettait qu'aucune mesure n'ait été prise pour donner suite à la recommandation.

97. En ce qui concerne la police, les autorités rappellent que l'Unité des affaires internes participe à l'initiative européenne ICIN (Internal Criminal Investigation Network). Elles ajoutent que les initiatives mentionnées dans le précédent rapport – mise en place du système d'alerte précoce, projet prévoyant d'examiner le profil des candidats avant leur entrée dans la police et utilisation de programmes de tests spécifiques – progressent, mais sont encore dans leur phase préliminaire.

98. En ce qui concerne la Garde civile, les autorités reprennent les informations communiquées dans le précédent rapport.

99. Le GRECO prend note des progrès mentionnés quant à la poursuite des projets concernant les contrôles initial et périodique dans la police. Il attend avec intérêt de recevoir de nouvelles informations à propos de leur mise en œuvre concrète. Quant à la Garde civile, le GRECO regrette qu'aucune mesure n'ait été prise en vue de la mise en œuvre de la recommandation xiv. Il souligne une nouvelle fois qu'il est essentiel d'introduire un système de contrôle à intervalles réguliers pendant toute la carrière des membres de ces services et invite les autorités espagnoles à examiner plus avant cette question.

100. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv

101. *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.*

102. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans son Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il s'était félicité des mesures ciblées prises par la police et la Garde civile en vue de promouvoir l'égalité de genre à tous les niveaux au sein de ces institutions, mais avait invité les autorités à faire davantage en matière de transparence et d'objectivité des processus internes liés à la carrière.

103. Les autorités espagnoles indiquent que l'arrêté INT/632/2024 fixe les règles d'application et de mise en place du règlement sur les processus de sélection et de formation de la police nationale, qui a été approuvé par le décret royal 853/2022. Cet arrêté instaure des mesures spécifiques de conciliation et de coresponsabilité pour les personnes participant aux divers processus de sélection et en prévoit également pour celles qui souhaitent faire coïncider des congés avec leurs études.

104. Le GRECO salue les mesures spécifiques mises en place au sein de la police. Il insiste néanmoins sur le fait que, comme souligné dans les précédents rapports, davantage doit être fait s'agissant des nominations discrétionnaires et d'autres types d'affectations (par exemple, les détachements). Le GRECO réaffirme que toutes les décisions de

recrutement doivent être motivées, avec des précisions sur la procédure suivie et les critères appliqués, et doivent gagner en transparence.

105. Le GRECO conclut que la recommandation xv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi

106. *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.*

107. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans le Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait reconnu les mesures prises par la police concernant les dispositions applicables aux décorations, et par la Garde civile s'agissant du fonctionnement concret des incitations à la performance et aux heures supplémentaires. Ces initiatives restaient cependant limitées et n'englobaient pas tous les éléments de la recommandation.

108. Les autorités espagnoles indiquent qu'aucune évolution significative n'est intervenue concernant la mise en œuvre de la présente recommandation.

109. En l'absence d'élément nouveau, le GRECO conclut que la recommandation xvi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii

110. *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.*

111. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans le Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait jugé positif le fait que la police et la Garde civile soient en train de modifier leurs dispositions respectives en matière d'incompatibilités afin de renforcer le régime. Toutefois, il avait rappelé que, pour répondre à la recommandation dans son intégralité, il était nécessaire que la police et la Garde civile réalisent une étude et élaborent des orientations sur les risques de conflits d'intérêts pendant la période de service actif et après la cessation des fonctions.

112. Les autorités espagnoles indiquent que l'une des mesures prévues dans le cadre du Système d'intégrité de la Garde civile est la mise en place d'un système complet de gestion des risques, dont le risque de conflits d'intérêts. Un diagnostic initial suivi d'une évaluation, d'un contrôle et d'un processus de réexamen sur la base des résultats obtenus, assorti de propositions de mesures, seront appliqués dans ce domaine. Cette réglementation n'a pas encore été adoptée.

113. Le GRECO accueille avec satisfaction les éléments nouveaux intervenus dans ce domaine en ce qui concerne la garde civile, tout particulièrement s'agissant de la prévention et la

gestion des conflits d'intérêts. Aucune évolution n'a été signalée pour ce qui est de la police. Le GRECO rappelle qu'il est nécessaire de disposer, pour les deux institutions, d'une étude et d'orientations sur les conflits d'intérêts pendant la période de service actif et après la cessation de fonctions.

114. Le GRECO conclut que la recommandation xvii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii

115. *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.*

116. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans le Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait salué l'adoption de la loi 2/2023 sur la protection des lanceurs d'alerte et noté que des travaux étaient en cours pour mettre ses dispositions en œuvre au sein de la police et de la Garde civile. Il avait fait observer que des dispositifs efficaces de mise en œuvre étaient essentiels en vue de répondre pleinement à la recommandation, pour créer un environnement sûr permettant de signaler les actes répréhensibles et de protéger les lanceurs d'alerte contre les représailles. Il convenait de prendre des mesures supplémentaires à cet égard dans les deux institutions.

117. Les autorités espagnoles indiquent une nouvelle fois que, à la suite de l'adoption de la loi 2/2023, tous les services ministériels ont mis en place des canaux de signalement interne. Le ministère de l'Intérieur a créé un système de signalement interne accessible en ligne[6].

118. Concernant la police, l'Unité des affaires internes étudie actuellement de nouveaux moyens d'accès pour les lanceurs d'alerte qui signalent des cas de corruption interne. Pour sa part, la Garde civile a intégré dans le Système d'intégrité de la Garde civile son propre mécanisme de signalement. Le Comité de gestion du comportement éthique de la Direction générale de la Garde civile, qui est responsable du système de signalement interne de l'institution, a été installé officiellement en novembre 2023. Le comité a dans un premier temps traité les signalements par le canal interne du ministère de l'Intérieur. Le système de signalement de la Garde civile fonctionne actuellement sur une plateforme numérique spécifique bénéficiant d'un dispositif de sécurité et de confidentialité renforcé, conformément à la loi 2/2023.

119. Le GRECO salue les efforts déployés par la Garde civile pour mettre en place son propre système de signalement, et notamment l'application de mesures renforcées de sécurité et de confidentialité. Cela répond aux exigences de la recommandation. En ce qui concerne la police, le GRECO regrette que la mise en place d'un mécanisme de

[6] Le canal de communication interne du ministère de l'Intérieur est accessible par ce lien : https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/canal-interno-de-comunicacion/.

signalement interne n'ait pas progressé et invite les autorités à prendre des mesures supplémentaires.

120. Le GRECO conclut que la recommandation xviii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix

121. *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.*

122. Rappelons que le GRECO avait conclu, dans le Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il avait noté l'absence d'avancée sur ces questions et regretté que les autorités ne reconnaissent pas qu'il s'agit d'un domaine problématique dans lequel des améliorations sont réellement nécessaires.

123. Les autorités espagnoles évoquent une nouvelle fois les régimes disciplinaires de la Garde civile, qui étaient déjà en place au moment de la visite d'évaluation du Cinquième Cycle. Elles font savoir que les services juridiques de la Garde civile ont émis des recommandations précisant que la personne qui instruit la procédure en cas d'infraction disciplinaire mineure ne doit jamais être celle qui a émis le rapport disciplinaire. Cette recommandation vise à garantir la plus grande objectivité et à fournir des garanties dans la pratique en matière de preuve. Les autorités indiquent qu'entre 2021 et 2024, il n'y a eu qu'un seul cas (pour une infraction disciplinaire mineure) où un sous-officier a émis un rapport disciplinaire et est intervenu en tant qu'instructeur et autorité décisionnaire. La décision prise a été confirmée en appel.

124. Le GRECO prend note des informations communiquées concernant la Garde civile et se félicite de la recommandation émise par ses services juridiques préconisant d'exclure la possibilité qu'une décision dans un cas d'infraction mineure soit rendue par une personne agissant seule. Aucun élément nouveau n'a été signalé par la police. Le GRECO demande une nouvelle fois aux autorités de revoir en profondeur le régime disciplinaire afin de garantir l'équité et la proportionnalité des procédures disciplinaires dans les deux institutions.

125. Le GRECO conclut que la recommandation xix reste non mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

126. **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.** Seize recommandations ont été partiellement mises en œuvre et trois n'ont pas été mises en œuvre.

127. Plus précisément, les recommandations ii, iii, iv, v, vi, vii, viii, ix, xi, xii, xiii, xiv, xv, xvi, xvii et xviii ont été partiellement mises en œuvre, tandis que les recommandations i, x et xix n'ont pas été mises en œuvre.

128. Le GRECO regrette l'absence d'une action déterminée et de résultats concrets concernant les recommandations relatives aux PHFE. Des améliorations sont certes proposées dans le cadre d'initiatives comme le Plan d'action pour la démocratie, adopté, et en particulier l'APLAA, qui doit encore être adopté, mais ces initiatives restent à mettre en œuvre. L'absence de formation des PHFE sur le Code de conduite et la lenteur de la mise en place d'une stratégie en matière d'intégrité montre combien il est nécessaire d'agir de façon plus systématique. La ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics a permis de promouvoir des mesures en matière de transparence, mais des problèmes persistent concernant le délai de réponse et l'accès du public. Par ailleurs, le Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance a acquis plus d'indépendance, mais les dispositions lui accordant un plein pouvoir de sanction doivent encore être adoptées par le législateur. Les initiatives visant à encadrer le lobbying doivent encore trouver une traduction concrète et la question de l'obligation de publication des emplois du temps reste en suspens.

129. Les restrictions imposées aux personnes nommées sur décision politique après la cessation des fonctions et les obligations de divulgation d'informations financières devraient être renforcées, en particulier s'agissant du contrôle indépendant et de la publication d'informations financières ventilées. Le Bureau des conflits d'intérêts (BCI) n'est toujours pas véritablement indépendant et ne dispose pas de son propre budget. En outre, aucune mesure n'a été prise en vue de réformer la procédure spéciale du régime de responsabilité pénale des membres du gouvernement (*aforamiento*). Globalement, la réponse apportée par l'Espagne aux recommandations du GRECO reste insuffisante, la plupart des recommandations n'étant que partiellement mises en œuvre. Le GRECO invite instamment les autorités espagnoles à intensifier leurs efforts en vue de la pleine mise en œuvre des réformes proposées et du renforcement des mécanismes de lutte contre la corruption concernant les PHFE.

130. En ce qui concerne les services répressifs (police et Garde civile), le GRECO dresse un bilan contrasté des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations spécifiques. Certaines avancées ont été enregistrées, mais des lacunes demeurent. La police procède à des évaluations des risques et effectue des tâches de surveillance, mais il n'y a toujours pas de stratégie propre de lutte contre la corruption. Aucune mesure de mise en œuvre pratique du Code de conduite de 2013 n'a encore été instaurée et une plus grande transparence est nécessaire concernant les recrutements et les nominations discrétionnaires. Il est pris note des initiatives en matière de réglementation dans le domaine de la formation de la police, mais des améliorations structurelles sont encore à apporter en matière d'éthique et d'intégrité.

131. Des progrès plus importants ont été constatés concernant la Garde civile, notamment grâce à la mise en place du Système d'intégrité de la Garde civile (SINTEGC) et du Plan d'action d'éthique professionnelle (PLAEP). Ces dispositifs instaurent des évaluations des risques et une formation structurée, tandis que les mesures de prévention de la corruption sont intégrées dans des stratégies plus larges. Des mesures importantes comme le protocole de bonnes pratiques n'ont toutefois toujours pas été adoptées. Les dispositifs internes de signalement et la protection des lanceurs d'alerte se sont améliorés, mais le régime disciplinaire reste insatisfaisant dans les deux institutions. Le GRECO invite instamment les autorités espagnoles à agir de façon plus déterminée pour

garantir la pleine mise en œuvre des mesures en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption au sein des services répressifs.

132. 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 alinéa i), et invite la cheffe 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 30 juin 2026.

133. En outre, conformément à l'article 32 révisé, paragraphe 2, alinéa ii.b) de son Règlement intérieur, le GRECO invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à envoyer au ministre espagnol des Affaires étrangères une lettre – avec copie à la cheffe de la 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.

134. 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.