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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Adoption: 8 décembre 2017
Publication: 3 janvier 2018

Public
GrecoRC4(2017)18

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITE INTERIMAIRE

ESPAGNE

Adopté par le GRECO lors de sa 78ème Réunion Plénière
(Strasbourg, 4-8 décembre 2017)

Secrétariat du GRECO
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
☎ +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco

Direction Générale I
Droits de l'homme et État de droit
Direction de la société de l'information
et de la lutte contre la criminalité

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Espagne a été adopté lors de la 62e réunion plénière du GRECO (2-6 décembre 2013) et rendu public le 15 janvier 2014, après autorisation de l'Espagne. Le Quatrième Cycle d'Évaluation porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».

2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités espagnoles ont rendu un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO a chargé l'Islande (pour les assemblées parlementaires) et l'Italie (pour les institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. M. Helgi Magnús GUNNARSSON a été nommé au titre de l'Islande et Mme Emma RIZZATO, au titre de l'Italie. Ils ont été assistés du Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce Rapport de conformité.

3. Dans le Rapport de conformité, adopté par le GRECO lors de sa 72ème réunion plénière (27 juin-1er juillet 2016), il avait été conclu qu'aucune des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle n'avait été mise en œuvre de façon ou traitée de manière satisfaisante par l'Espagne. Compte tenu de ce résultat, le GRECO avait conclu que le niveau de conformité très faible des recommandations était « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Le GRECO avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 i) concernant les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle, et demandé au Chef de la délégation de l'Espagne de produire un rapport sur ses progrès quant à la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir toutes les recommandations) avant le 31 juillet 2017. Le rapport reçu a servi de base au Rapport de conformité intérimaire.

4. Il était rappelé dans le Rapport de conformité, que les recommandations iii, vii, ix, x et xi ont été partiellement mises en œuvre ; les recommandations i, ii, iv, v, vi et viii n'ont pas été mises en œuvre. Le présent Rapport de conformité intérimaire évalue la mise en œuvre ultérieure des recommandations qui viennent d'être mentionnées depuis l'adoption du Rapport de conformité, et procède à l'appréciation du niveau de conformité de l'Espagne avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Prévention de la corruption des parlementaires

5. En 2016, au cours de la 11e législature, une Commission d'évaluation de la qualité de la démocratie, la lutte contre la corruption, les réformes institutionnelles et judiciaires a été établie au sein de la Chambre des députés. Elle a pour objet d'analyser le système d'incompatibilités des agents publics afin d'en garantir le respect effectif, éviter les conflits d'intérêts et examiner l'efficacité des nouvelles mesures et instruments dans des domaines comme la transparence, la régénération de la démocratie et la lutte contre la corruption.

6. Au cours de la 12e législature, la commission susmentionnée a encouragé la création d'une sous-commission chargée d'analyser le système et financement des partis politiques, de renforcer l'impartialité des autorités indépendantes, la protection des plaignants dans les affaires de corruption. Le 15 février 2017, la commission a ouvert une série d'audiences publiques dans le but de tirer parti du savoir d'experts espagnols et étrangers en matière de systèmes et de financement des partis politiques. À ce jour, la commission a tenu 28 audiences et commencé à rédiger son rapport, qui devrait être achevé avant la fin de l'année.

7. Cette commission constituera un forum d'échanges pour promouvoir les réformes destinées à améliorer la qualité du régime démocratique et mettre un accent spécial sur le respect des recommandations formulées par les instances internationales. Il existe un large consensus au sein des milieux parlementaires pour que la commission analyse, ultérieurement, les sujets demandant de réformer les dispositions actuelles. Il est prévu, dans les mois et années à venir, que cette commission encourage les mises à jour en souffrance du cadre juridique.

8. Par ailleurs, il y a eu plusieurs tentatives en vue de moderniser le Règlement intérieur de la Chambre des députés, la dernière comprenant aussi des propositions d'amendement qui prennent en compte les recommandations du GRECO. Cependant, aucune de ces tentatives n'a abouti à ce jour, en raison de l'absence de soutien clair des parlementaires. La plupart des partis/groupes parlementaires incluent pourtant dans leurs programmes des mesures et initiatives spécifiques pour traduire dans la réalité les recommandations du GRECO (par exemple publier les programmes des parlementaires, inclure des éléments détaillés des actions et obligations des sociétés dans les formulaires de déclaration, adopter un Code de conduite), mais ces propositions de programme doivent encore, dans leur grande majorité, se matérialiser dans les faits au Parlement, comme indiqué plus loin.

Recommandations i et iv.

9. *Le GRECO avait recommandé :*

- *pour chacune des chambres du Parlement, (i) qu'un code de conduite soit élaboré et adopté avec la participation des parlementaires et rendu aisément accessible au public (ce texte devra notamment comporter des conseils sur la prévention des conflits d'intérêts, les cadeaux et autres avantages, les activités accessoires et les intérêts financiers, les obligations déclaratives, etc.), (ii) qu'il soit complété par des mesures pratiques de mise en œuvre, en particulier par des services de conseil institutionnalisés, confidentiels, destinés à aider les parlementaires et à les conseiller sur les questions de déontologie et les conflits d'intérêts potentiels, ainsi que par des activités de formation spécifiques (recommandation i) ;*

- *que des mesures appropriées soient prises pour garantir un contrôle et une mise en œuvre efficaces des obligations déclaratives existantes et à venir, ainsi que des autres règles déontologiques applicables aux parlementaires (recommandation iv).*

10. Faute d'améliorations en profondeur du dispositif applicable aux parlementaires en matière d'éthique et de conduite, le GRECO avait conclu que les recommandations i et iv n'avaient pas été mises en œuvre.

11. Les autorités espagnoles reconnaissent qu'un Code de conduite pour les parlementaires reste à élaborer. Cela étant dit, de nouvelles dispositions ont été prises pour faire en sorte d'éclairer les citoyens sur l'actuel dispositif applicable aux parlementaires en matière de conflits d'intérêts. Les autorités font état, en particulier, des sites internet respectifs du Congrès des députés et du Sénat concernant les déclarations d'intérêts et de patrimoine, qui sont regroupées sur la même interface : législation applicable, avis de la commission compétente sur les incompatibilités (chaque avis étant précédé d'un paragraphe indiquant les critères généraux applicables à l'activité particulière en jeu), formulaires de déclaration des activités annexes, ainsi que des intérêts et actifs financiers, et enfin, les formulaires remplis par les parlementaires.

12. Les autorités soulignent en outre que des services d'orientation sont fournis sur place pour les questions liées à l'éthique et à la prévention des conflits d'intérêts ; à cet égard, les agents administratifs jouent un rôle essentiel. Une proposition de loi relative à la protection des lanceurs d'alerte et d'autres mesures anticorruption sont en cours d'examen au Parlement ; elle prévoit entre autre l'établissement d'une Autorité dite indépendante chargée de l'intégrité publique[1]. Celle-ci serait chargée, entre autres aspects, d'enquêter sur ou de contrôler, aux fins de mieux exécuter ses missions, d'éventuelles affaires d'incompatibilité, de conflits d'intérêts, d'utilisation abusive ou d'accessibilité de fonds publics dans le secteur public de l'Etat et de faire respecter le régime d'incompatibilités des hauts fonctionnaires de l'Etat. Cet organe, qui serait investi du pouvoir de sanction administratif pertinent, agirait avec impartialité et indépendance et jouirait de compétences étendues pour obtenir la coopération à la fois des personnes physiques et des entités publiques et privées.

13. Le GRECO regrette l'absence d'éléments nouveaux concernant l'adoption d'un Code de déontologie. Le code recommandé peut non seulement constituer un instrument source d'inspiration utile, basé sur la capacité de rétablir l'engagement de la législature en faveur de règles d'intégrité strictes, mais aussi permettre un vaste processus d'expression des questions non réglementées méritant un examen approfondi (par exemple les cadeaux et autres types d'avantages, déclaration ad-hoc, contacts avec des tiers, etc.). Ce code peut se révéler d'une importance stratégique à la lumière des efforts impuissants et répétés en vue de modifier le Règlement intérieur des Chambres respectives (voir le paragraphe 8) ; il serait peut-être avisé de commencer à bâtir un consensus autour d'un instrument non contraignant avant d'amender des textes officiels.

14. Dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO a souligné en particulier le rôle des agents administratifs des chambres respectives du Parlement sur la prévention des conflits d'intérêts, considéré comme un exemple clair de bonne pratique. Il a préconisé cependant des actions supplémentaires pour renforcer le rôle des services techniques du Parlement et s'attaquer aux insuffisances patentes au moment de la visite sur place, en rapport avec la conformité aux règles d'incompatibilité (à titre d'exemple, il a fallu quasiment une année au Congrès pour adopter le dit rapport sur les incompatibilités, qui donne des informations précises sur les activités accessoires autorisées aux parlementaires dans l'actuelle législature), mais qui concerne également les obligations de déclaration de patrimoine, et plus largement, l'éthique parlementaire. La mise en place d'une autorité chargée des affaires d'intégrité dans le service public pourrait bien être une valeur ajoutée dans ce domaine, dans la mesure où cette autorité examine les mesures axées sur la fonction parlementaire. Surtout, ce sont les parlementaires eux-mêmes qui doivent commencer à faire montre d'une plus grande détermination dans ce domaine afin de démontrer clairement leur engagement d'adhérer à une culture solide en matière d'éthique.

15. En l'absence d'élément nouveau important dans ce domaine, le GRECO conclut que les recommandations i et iv n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation ii.

16. *Le GRECO avait recommandé d'introduire des règles encadrant les relations entre les parlementaires et les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif.*

[1] http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-33-1.PDF#page=1

17. En l'absence de règles concrètes sur les relations entre les parlementaires, les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer le processus législatif, le GRECO considérait que la recommandation ii n'avait pas été mise en œuvre.

18. Les autorités espagnoles font savoir à présent qu'une proposition a été déposée pour réglementer les groupes dits d'intérêts (*grupos de interés*)[2]; elle a été examinée en mars 2017, puis en juin 2017. La proposition de loi est appuyée par un large consensus au sein du parti quant à la nécessité d'encadrer le sujet, mais les différentes factions politiques divergent sur l'ampleur et l'étendue exactes de la réglementation nécessaire.

19. Conformément à cette initiative, un registre public devrait être ouvert dans lequel les représentants des lobbies qui tiennent des réunions avec les membres du Congrès des députés et les personnes affectées à des tâches parlementaires doivent être obligatoirement enregistrés. Entre autres mesures, le registre contient aussi une série de règles de conduite applicables aux relations de ces représentants avec les membres du Congrès des députés.

20. Le GRECO salue la toute première mesure prise pour réglementer le lobbying. C'est en soi une évolution encourageante compte tenu de la réticence que montrent habituellement les parlementaires pour traiter ce sujet. Cela étant dit, il est trop tôt pour prévoir vers quelle direction l'actuelle proposition pourrait conduire et si elle sera effectivement adoptée par la présente législature.

21. Le GRECO note par ailleurs que sa recommandation va au-delà du simple fait de créer un registre pour les lobbyistes, ce qui semble être le sujet essentiel de la réglementation proposée actuellement examinée au Parlement. Le côté des parlementaires dans l'équation du lobbying est ce sur lequel se concentre l'examen du GRECO, à savoir leur comportement envers toute personne ou organisation qui tente de les influencer au regard de leurs devoirs législatifs.

22. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

23. *Le GRECO avait recommandé de réexaminer les obligations déclaratives actuellement applicables aux membres des deux chambres du Parlement afin d'augmenter le nombre de catégories et le niveau de précision des données demandées.*

24. Le GRECO reconnaissait l'intérêt des initiatives prises par le Parlement pour renforcer de manière substantielle la transparence des activités présentées sur son portail internet, y compris en ce qui concerne les informations sur les voyages pris en charge par des tiers. Il avait toutefois considéré que des mesures supplémentaires étaient nécessaires pour améliorer le système existant de déclaration financière et conclu que la recommandation iii avait été partiellement mise en œuvre.

25. Les autorités espagnoles réitèrent les efforts déployés pour accroître la transparence du travail des parlementaires, et rappellent le fait que les sites internet respectifs du Congrès des députés et du Sénat par exemple montrent la voie dans ce domaine, en offrant une profusion d'information sur un large éventail de sujets : réglementation, informations institutionnelles et organisationnelles concernant les deux chambres du Parlement, les députés ou les sénateurs le cas échéant, l'administration parlementaire, les informations économiques, budgétaires

[2] http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-96-1.PDF

et relatives aux marchés publics. En outre, les citoyens peuvent répondre à des consultations par l'entremise de l'Unité chargée des citoyens, ou remplir un formulaire de demande d'information que leurs recherches sur les sites respectifs du Parlement ne leur ont pas permis de trouver.

26. Le GRECO a déjà pris acte, dans son Rapport de conformité, des initiatives positives adoptées par les deux chambres pour permettre aux citoyens d'avoir accès à leur travail et fonctionnement quotidiens. Les informations fournies par les autorités confirment que la situation n'a pas changé ; ce dont on ne peut que se féliciter. Cela étant dit, le GRECO a demandé en particulier des améliorations ciblées du dispositif de déclaration des parlementaires. À cet égard, il considère que le fait d'indiquer dans les deux formulaires la valeur marchande des biens immobiliers et des véhicules, la raison sociale des sociétés dont les parlementaires détiennent des actions et participations ; les taux d'intérêt des crédits consentis par les institutions financières ; des informations sur les cadeaux reçus et les voyages pris en charge par des tiers ; le montant des revenus (même s'ils prennent la forme d'indemnités) tirés d'activités accroîtrait la précision des informations contenues dans ces formulaires. Rien de nouveau n'a été signalé à cet égard.

27. Tout en s'abstenant de formuler une recommandation officielle, le GRECO a noté également, compte tenu de l'expérience internationale en la matière et du risque qui existe que les parlementaires contournent les règles applicables en transférant leurs intérêts financiers personnels aux membres de leur famille, qu'il serait en outre prudent d'envisager d'élargir la portée de ces déclarations pour y inclure des informations sur les conjoints et membres à charge de la famille (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).

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

Prévention de la corruption des juges

29. Les autorités expliquent que deux élections générales non décisives, premièrement en décembre 2015 puis en juin 2016, ont conduit à une impasse politique qui a duré plus de dix mois, l'actuel gouvernement n'ayant pris ses fonctions qu'en novembre 2016. Cela aurait retardé les réformes dans plusieurs domaines, la justice étant l'un des principaux d'entre eux.

30. Peu de temps après que l'actuel gouvernement soit entré en fonctions, le ministre de la Justice a assisté aux audiences des commissions de la justice du Congrès des députés (5 décembre 2016) et du Sénat (29 décembre 2016) où il a présenté les grandes orientations politiques d'une réforme plus large de la justice. Certaines d'entre elles sont directement liées aux recommandations du GRECO, dont :

- encourager une carrière professionnelle et spécialisée des juges et des procureurs en renforçant le système de promotion professionnelle basé sur l'ancienneté, la spécialisation et la formation continue ;
- revoir le mécanisme de désignation des membres du Conseil général du pouvoir judiciaire ainsi que des Présidents des tribunaux et des juges de la Cour suprême ;
- doter le ministère public d'un nouveau statut renforçant son indépendance.

31. Par ailleurs, avant les négociations d'investiture, dans une tentative de mettre fin à l'impasse politique prolongée, un pacte contre la corruption a été signé (Partido popular Ciudadanos). Ce pacte couvre plus de 150 sujets différents, mais en ce qui concerne le pouvoir judiciaire, les points suivants ont une importance particulière :

- lancement d'une réforme du mode de désignation des membres du CGPJ basé sur un consensus parlementaire de manière à ce que les douze membres issus de la magistrature soient directement élus par des juges et des magistrats ;
- adoption d'une loi sur la protection des lanceurs d'alerte ;
- formulation d'une stratégie nationale en matière de justice visant à renforcer l'indépendance, la qualité et l'efficacité du secteur ;
- renforcement des conditions de carrière-vie des juges et des magistrats, notamment en améliorant les procédures de nomination et de promotion, et en reconsidérant la question du pantouflage entre la politique et la justice ;
- suppression de la possibilité pour les parlements régionaux de nommer des juges des cours supérieures de justice ;
- réforme du statut du ministère public afin de renforcer son autonomie et son efficacité.

32. Le parti socialiste a aussi présenté, en décembre 2016, une proposition non législative, soulignant la nécessité de respecter les recommandations issues du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO. Les autorités pensent qu'il existe clairement un réel soutien politique et un consensus pour aller de l'avant dans ce domaine, et que les recommandations connexes du GRECO constituent un instrument essentiel de la feuille de route des réformes.

33. Une sous-commission a été établie au Congrès en février 2017, sous l'égide de la Commission de la justice, pour préparer une stratégie nationale en matière de justice. La philosophie qui sous-tend cette stratégie est d'être aussi fédératrice que possible, en particulier en ce qui concerne la participation et l'apport des acteurs de la justice. Il est prévu que le Congrès discutera les conclusions de la sous-commission susmentionnée au dernier trimestre 2017 (des auditions parlementaires se déroulant du 3 novembre au 11 décembre 2017, le mandat de la sous-commission a été prolongé jusqu'en janvier 2018).

Recommandation v.

34. *Le GRECO avait recommandé aux autorités d'analyser le cadre législatif régissant le Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ) et ses répercussions sur l'indépendance effective et perçue de cet organe vis-à-vis de toute influence indue en vue de remédier à toute lacune identifiée.*

35. Le GRECO avait regretté l'absence d'une action plus déterminée dans ce domaine et concluait que la recommandation v n'avait pas été mise en œuvre.

36. Les autorités espagnoles indiquent que la sous-commission de la Justice au Congrès travaille à une proposition de réforme concernant la composition et le fonctionnement du Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ). Ce faisant, elle consulte actuellement des associations judiciaires ainsi que des praticiens du droit pour recueillir les points de vue et consensus sur les options possibles pour l'avenir. L'un des changements clés est que les douze membres du CGPJ issus du judiciaire soient directement élus par leurs pairs[3]. De plus, des changements sont également proposés concernant les fonctions et la dynamique de fonctions du CGPJ (sortir du système de gestion présidentielle, promouvoir davantage des méthodes de travail collégiales, prendre des décisions à la majorité qualifiée, s'assurer que tous les membres se consacrent à temps plein, etc.).

[3] Dans le système actuel, les membres de l'équipe judiciaire sont sélectionnés dans un groupe de candidats proposés par les membres mêmes du judiciaire, sous réserve d'une nomination formelle par le Parlement (en d'autre terme, actuellement, il s'agit d'une élection indirecte).

37. Le GRECO salue le lancement d'une initiative spéciale pour modifier le cadre législatif en vigueur du CGPJ. Il réaffirme sa position selon laquelle les autorités politiques ne devraient intervenir à aucun stade du processus de sélection des membres de la magistrature. Le GRECO comprend que ce point précis a été pris en compte, au moins au stade de la proposition. Il est trop tôt pour anticiper le résultat final du processus de réflexion, ce que le GRECO estime être utile, non seulement pour remédier aux critiques en cours de la situation existante par la profession elle-même, mais aussi pour renforcer la confiance des citoyens dans la justice dans son ensemble.

38. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

39. *Le GRECO avait recommandé d'inscrire dans la loi des critères objectifs et des règles d'évaluation pour les nominations aux hautes fonctions de l'ordre judiciaire, à savoir, président de tribunal provincial ou de tribunal supérieur de justice et juge à la Cour nationale ou au Tribunal suprême, afin que ces nominations ne fassent naître aucun doute sur l'indépendance, l'impartialité ou la transparence du processus.*

40. Le GRECO notait que n'ont pas été inscrits dans la loi des critères objectifs et des règles d'évaluation pour les nominations aux hautes fonctions de l'appareil judiciaire et concluait par conséquent que la recommandation vi n'avait pas été mise en œuvre.

41. Les autorités espagnoles expliquent que la sous-commission de la Justice au Congrès examine actuellement les différentes propositions des associations judiciaires concernant les procédures de nomination des présidents des tribunaux supérieurs de Justice et des tribunaux provinciaux (éventuellement en supprimant le pouvoir de proposition détenu par les parlements régionaux en la matière), ainsi que la durée de leur mandat.

42. Le GRECO note avec satisfaction qu'un examen du mécanisme de nomination des Présidents des tribunaux provinciaux et des tribunaux supérieurs de justice est en cours, afin notamment de garantir l'indépendance de ces nominations. Cela étant dit, il est prématuré pour évaluer si l'examen aboutira effectivement à des changements concrets. En outre, la portée de la recommandation vi est plus large étant donné qu'elle vise l'ensemble des fonctions de haut niveau de l'appareil judiciaire, et englobe de ce fait la Cour nationale et la Cour suprême. De plus, la recommandation préconise clairement d'inscrire dans la loi des critères objectifs et des règles d'évaluation. Il est nécessaire de mener une action plus déterminée dans ce domaine.

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

Recommandation vii.

44. *Le GRECO avait recommandé (i) qu'un code de déontologie soit adopté par les juges et mis aisément à la disposition du public ; et (ii) qu'il soit complété par des services de conseil spécialisés sur les conflits d'intérêts et autres questions en rapport avec l'intégrité.*

45. Le GRECO avait pris note de l'élaboration en cours d'un Code de conduite pour les juges et jugé cette recommandation partiellement mise en œuvre.

46. Les autorités espagnoles mettent l'accent sur l'adoption, le 20 décembre 2016[4], d'un Code de conduite, dit des principes de déontologie judiciaire. Il prévoit l'établissement d'une Commission d'éthique judiciaire, chargée de formuler par écrit des opinions sur les requêtes individuelles concernant des dilemmes en matière éthique. Cette Commission est aussi habilitée, à titre exceptionnel, à préparer des rapports sur des sujets ou problèmes d'intérêt public. Elle se compose de sept membres : un juge, trois magistrats, deux magistrats de la Cour suprême et un professeur à la réputation établie dans ce domaine. Les membres de la Commission appartenant à la magistrature sont élus par leurs pairs ; le membre non spécialiste est ensuite élu par les magistrats membres de la Commission. Ces fonctions sont exercées à titre honorifique (les membres ne peuvent se faire rembourser que des dépenses occasionnelles) pour un mandat de quatre ans. Le CGPJ a pour mission de veiller à doter la Commission de moyens et de ressources adéquats lui permettant d'accomplir ses tâches. La nomination des membres de la Commission est en cours.

47. Le GRECO se félicite des efforts déployés dans ce domaine, notamment par l'adoption d'une série de principes de déontologie adaptés auxquels adhère la profession, et attend avec impatience des informations actualisées sur le fonctionnement opérationnelle de la Commission d'éthique judiciaire.

48. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

49. *Le GRECO avait recommandé d'allonger le délai de prescription des procédures disciplinaires.*

50. Compte tenu du fait qu'aucun élément nouveau n'avait été porté à sa connaissance dans ce domaine, le GRECO concluait que la recommandation viii n'avait pas été mise en œuvre.

51. Les autorités espagnoles signalent que la mise en œuvre de cette recommandation est également liée à la conclusion des travaux de la Sous-commission de la Justice au Congrès.

52. Le GRECO ne peut que réitérer ses conclusions énoncées dans le quatrième Rapport d'évaluation sur l'Espagne, qui démontraient clairement à quel point le délai de prescription de six mois applicable aux procédures disciplinaires s'avérait bien court en pratique. En particulier, il avait relevé à l'époque que ce court délai avait conduit la Cour suprême à annuler plusieurs sanctions décidées par le CGPJ au motif que la procédure disciplinaire en question n'avait pas respecté le délai de prescription. Le GRECO avait par ailleurs fait remarquer que le délai applicable aux procédures engagées à l'encontre des secrétaires judiciaires et des agents publics travaillant dans l'administration judiciaire est de 12 mois.

53. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation ix.

54. *Le GRECO avait recommandé de (i) réviser la méthode de sélection et la durée du mandat du Procureur général ; (ii) établir dans la loi des prescriptions et des procédures claires concernant l'amélioration de la transparence de la communication entre le Procureur général et le Gouvernement ; et (iii) réfléchir à*

[4] http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Buen-Gobierno-y-Codigo-etico/Codigo-Etico/

d'autres manières d'augmenter l'autonomie du ministère public dans la gestion de ses moyens.

55. Le GRECO estimait que le premier élément de la recommandation avait été dument pris en compte, néanmoins, il croyait que des améliorations plus substantielles auraient dû être apportées pour accroître l'autonomie du ministère public, en particulier, au regard du point ii – transparence de la communication avec le gouvernement, et du point iii – autonomie financière accrue. Conséquemment, GRECO considérait que cette recommandation était partiellement mise en œuvre.

56. Les autorités espagnoles répètent que des réformes significatives ont été mises en œuvre au fil des ans pour mieux limiter la disposition constitutionnelle qui établit que le Procureur général est nommé par le Gouvernement. En particulier, la loi 24/2007 a marqué un tournant décisif ; à partir de là, la nomination est faite par le Gouvernement, mais le CGPJ est également saisi pour avis, et le candidat est aussi auditionné par le Parlement espagnol pour évaluer ses mérites et voir s'il peut être retenu. Les motifs de limogeage sont fixés par la loi et le mandat est limité à quatre ans, sans possibilité de réélection. Le modèle actuel ne diffère pas beaucoup d'autres en place dans plusieurs Etats membres du GRECO.

57. De même, les autorités répètent qu'il n'est pas possible que le Gouvernement donne des consignes ou des recommandations au Procureur général sur une affaire donnée ; le Gouvernement ne peut que demander l'ouverture d'une procédure (un droit qui est également conféré au niveau de gouvernement régional, ainsi qu'à tout citoyen), mais ne peut jamais intervenir dans une enquête en cours. Dans ce type de situations, le Procureur général n'est pas tenu d'agir d'une manière particulière, et peut au contraire décider de ce qui lui semble approprié, y compris en suivant le conseil du Conseil des Hauts procureurs. Ces actions sont toujours actées par écrit, même si la loi ne prévoit pas expressément que ce soit sous cette forme.

58. Le parquet communique avec le Gouvernement de deux manières : première, par la présentation du rapport annuel d'activité, qui est également soumis au Parlement, et exceptionnellement, si l'affaire est d'une importance exceptionnelle et que rien ne s'y oppose. La dernière fois que cela s'est produit, c'était en 2010 du fait de la déclaration d'un état d'urgence.

59. Pour ce qui est de l'autonomie budgétaire, la loi 24/2007 prévoit que les bureaux des procureurs disposent de locaux appropriés dans les bâtiments des tribunaux correspondants, ou hors des murs si cela permet un meilleur service. Deux lignes budgétaires sont spécifiquement consacrées au parquet, et pour 2017 elles étaient dotées de 14 598 170 EUR (dépenses de personnel, dépenses courantes pour biens et services, investissement informatique) et de 223 177 430 EUR (dépenses de personnel de tous les procureurs, hormis ceux qui sont rattachés au Bureau du Procureur d'Etat). D'autres dépenses courantes et d'investissement sont couvertes dans une ligne de budget distincte commune avec les tribunaux.

60. Pour renforcer encore plus l'autonomie du ministère public par rapport au Gouvernement, il a été décidé que les décisions d'autorisation/liées à des incompatibilités sont prises directement par le Bureau du Procureur général, et non par le ministère de la Justice.

61. Cela étant dit, et du fait d'un débat permanent en interne qui coïncide sur le fond avec les préoccupations du GRECO, des efforts supplémentaires sont déployés dans ce domaine ; les autorités espagnoles souhaitent réitérer qu'elles sont engagées avec détermination en faveur d'une amélioration. Plus particulièrement, la sous-commission de la Justice travaille à des amendements au statut du ministère public

afin de renforcer son autonomie. Les différents interlocuteurs engagés dans ce processus s'accordent sur le rôle essentiel joué par le ministère public pour mettre au jour la corruption ; elles préconisent une augmentation des ressources (en particulier, du Procureur spécial contre la corruption et le crime organisé), mais aussi des règles supplémentaires pour renforcer la transparence du parquet général, y compris en réexaminant le mode de nomination et de révocation du Procureur général. Le groupe de travail s'accorde à penser que les principes d'unité et de hiérarchie qui régissent le ministère public doivent s'aligner sur le principe d'impartialité, en excluant toute intervention du gouvernement dans certaines affaires.

62. Le GRECO prend note des explications communiquées par les autorités, qui n'apportent rien de neuf à la situation ayant déjà été évaluée dans le Rapport du Quatrième Cycle d'Evaluation. Le GRECO se félicite de ce que les autorités étudient les façons de renforcer l'autonomie réelle du ministère public, y compris en ré-ouvrant le débat de longue date sur le mode de sélection et la durée du mandat du Procureur général. À cet égard, le GRECO n'a eu de cesse de demander des mesures supplémentaires pour gagner la confiance du public et des professionnels du droit. Il est essentiel que le ministère public soit impartial, objectif et préservé de toute influence abusive, particulièrement de nature politique et qu'il soit perçu comme tel.

63. Le GRECO prend par ailleurs acte des travaux en cours de la sous-commission de la Justice au Congrès pour avancer des propositions argumentées excluant totalement l'intervention du gouvernement dans certaines affaires et insuffler une plus grande transparence dans les décisions du parquet dans la mesure du possible (à savoir sans risquer d'enquête). Le GRECO a montré une grande clarté à cet égard : il est capital que la communication entre le Procureur général et le gouvernement soit faite de manière transparente, par écrit et publiée de façon appropriée. Aucun élément nouveau n'a été communiqué concernant de nouvelles manières d'accroître l'autonomie financière du ministère public ; les remarques du GRECO dans ce domaine demeurent donc toujours d'actualité, en particulier pour ce qui est de l'autonomie du parquet en matière de gestion des dépenses, sous réserve d'un contrôle comptable et d'audit appropriés. Le GRECO attend des précisions dans ce domaine.

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

Recommandation x.

65. *Le GRECO avait recommandé (i) qu'un code de déontologie soit adopté pour les procureurs et rendu aisément accessible au grand public ; (ii) qu'il soit complété par des règles spécifiques relatives aux conflits d'intérêts ainsi qu'à d'autres aspects de l'intégrité.*

66. Le GRECO avait pris note de la rédaction en cours d'un Code de déontologie à l'intention des procureurs et considérait que cette recommandation était partiellement mise en œuvre.

67. Les autorités espagnoles indiquent que la rédaction du Code de déontologie pour les procureurs est en cours, dans le cadre d'un processus de consultation des procureurs des différents niveaux hiérarchiques. De plus, le ministre de la Justice a évoqué la nécessité pour les procureurs de s'aligner sur les exigences fixées pour les autres fonctionnaires, ce qui peut même les amener à remplir une déclaration de patrimoines.

68. Le GRECO regrette l'absence d'action plus déterminée dans ce domaine. Le GRECO a déjà souligné l'intérêt d'un Code de déontologie, non seulement pour les procureurs eux-mêmes, mais aussi pour les citoyens en tant que déclaration publique claire sur les standards de service et d'intégrité auxquels adhère le ministère public. Le GRECO note les nouveaux développements signalés concernant l'établissement d'un système de déclaration de patrimoine, qui, comme il le reconnaît, peut constituer un outil supplémentaire utile pour la prévention de la corruption.

69. Le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

70. *Le GRECO avait recommandé d'établir un cadre réglementaire spécifique pour les sanctions disciplinaires applicables au sein du ministère public, d'assortir ce cadre de garanties suffisantes d'équité et d'efficacité et de le soumettre à un contrôle indépendant et impartial.*

71. Le GRECO avait pris note des mesures engagées pour renforcer le régime disciplinaire des services du ministère public. Toutefois, dans l'attente de l'adoption des règles prévues, le GRECO concluait que la recommandation xi avait été partiellement mise en œuvre.

72. Les autorités espagnoles indiquent que le projet de statut du ministère public établit un nouveau cadre disciplinaire tant en ce qui concerne l'autorité d'infliger des sanctions (hormis le ministère de la Justice) que la procédure à suivre. A l'heure actuelle, il existe un système non formalisé qui suit les règles de la procédure disciplinaire applicable aux juges en cas de comportement répréhensible, établies dans la Loi organique de la Justice, qui sont appliquées et adaptées au ministère public. En particulier, la personne chargée de l'enquête est le procureur de la Cour suprême, sans dépendance hiérarchique ; la décision relative à la sanction est ensuite prise par le ministre de la Justice. S'il est admis que le pouvoir ultime de sanctionner devrait être retiré au ministre, il est également vrai que des sauvegardes strictes sont en place de sorte que la décision de ce dernier n'est pas arbitraire : la sanction doit être proposée par le Procureur général après audition par le Conseil du ministère public, et les procédures ne peuvent pas être engagées par le ministère mais par le Bureau du procureur général par désignation d'un enquêteur non soumis au principe de la hiérarchie. Les autorités reconnaissent elles-mêmes que le régime disciplinaire des procureurs devrait être profondément remanié.

73. Le GRECO note que les informations communiquées sur le régime disciplinaire applicable n'apportent rien de neuf au système soumis à l'évaluation antérieur qui avait été jugé ne pas être pleinement satisfaisant. Le GRECO répète donc son point de vue selon lequel il doit y avoir un cadre réglementaire spécifique pour les procédures de discipline à l'encontre de procureurs.

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

III. CONCLUSIONS

75. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Espagne n'a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante aucune des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Sept recommandations ont été partiellement mises en œuvre ; quatre recommandations n'ont pas été mises en œuvre.

76. Plus précisément, les recommandations ii, iii, v, vii, ix, x et xi ont été partiellement mises en œuvre ; les recommandations i, iv, vi et viii n'ont pas été mises en œuvre.

77. Si le GRECO comprend que les résultats des élections ont mené à une impasse politique de plus d'une année (2015-2016) rendant particulièrement difficile la réalisation de véritables réformes, cette période est à présent révolue et il est indispensable de poursuivre une action déterminée, non seulement par des mots et des plans, mais aussi par des actes réels. En ce qui concerne les parlementaires, plusieurs recommandations attendent d'être mises en œuvre y compris l'adoption d'un Code de déontologie applicable aux deux chambres, un examen approfondi du dispositif de déclaration financière et l'établissement d'un mécanisme d'exécution lorsque des agissements répréhensibles se produisent. Il semblerait qu'un projet concernant le lobbying soit à présent engagé ; c'est une évolution prometteuse et une étape importante dans le renforcement de la transparence des relations entre les parlementaires, les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer le processus législatif.

78. Pour ce qui est des juges, le GRECO souhaite souligner, comme l'avait déjà fait dans le Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle, qu'il n'y a aucun doute sur la grande qualité de la justice et du ministère public en Espagne, ni sur la force de l'esprit de service public et de dévouement des juges et procureurs à titre individuel. Le GRECO salue le processus de réflexion en cours pour établir une stratégie nationale en matière de justice et apporter des améliorations ciblées pour accroître l'indépendance et l'efficacité du pouvoir judiciaire, y compris en modifiant les mécanismes de nomination de ses organes directeurs et de certains responsables de haut rang. Concernant l'intégrité et les questions d'éthique, un Code de déontologie a été adopté et une Commission d'éthique judiciaire, qui n'a pas encore commencé à fonctionner, est chargée de missions consultatives dans ce domaine. Enfin, une réforme du statut des services du ministère public est attendue; elle vise à renforcer l'autonomie du parquet. Elle ouvre aussi la voie à de nouveaux développements dans le domaine de l'éthique, par exemple, en ce qui concerne l'adoption d'un Code de déontologie pour la profession, ainsi qu'un nouveau cadre disciplinaire.

79. Le GRECO conclut que, dans l'ensemble, les progrès qui prouveraient le bien-fondé d'une position différente de celle adoptée dans le précédent rapport de conformité (RC-IV) sont limités. Le GRECO conclut donc que le degré de conformité actuel avec les recommandations reste « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur.

80. En application du paragraphe 2 i) de l'article 32 du Règlement intérieur, le GRECO demande au Chef de la délégation espagnole de produire un rapport sur les dispositions prises pour mettre en œuvre les recommandations en souffrance (à savoir toutes les recommandations) d'ici le 31 décembre 2018.

81. Par ailleurs, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii.a), le GRECO charge son Président d'envoyer une lettre – en copie au Président de la Commission statutaire – au Chef de la délégation espagnole, attirant son attention sur l'absence de conformité avec les recommandations pertinentes et la nécessité de mener une action déterminée en vue d'accomplir des progrès concrets dans les meilleurs délais.

82. Enfin, le GRECO invite les autorités espagnoles à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du rapport, de la traduire dans la langue nationale et de rendre cette traduction publique.