



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



Adoption : 21 juin 2019

Publication : 13 novembre 2019

Public

GrecoRC4(2019)12

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ INTÉRIMAIRE ESPAGNE

Adopté par le GRECO lors de sa 83^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-21 juin 2019)

QUATRIÈME
CYCLE
D'ÉVALUATION

I. INTRODUCTION

1. Le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Espagne](#) a été adopté lors de la 62^e Réunion Plénière du GRECO (2-6 décembre) 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.
3. Dans le [Rapport de conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 72^e réunion plénière (27 juin - 1^{er} juillet 2016), il avait été conclu qu'aucune des 11 recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle n'avait été mise en œuvre de façon satisfaisante ou traitée de manière satisfaisante par l'Espagne. Compte tenu de ce résultat, le GRECO avait conclu que le très faible degré de conformité aux recommandations était « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 i), concernant les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle, et avait invité le Chef de la délégation espagnole à produire un rapport sur les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire l'ensemble des recommandations) avant le 31 juillet 2017.
4. Dans le [Rapport de Conformité intérimaire](#) adopté par le GRECO lors de sa 78^e réunion plénière (4-8 décembre 2017), le GRECO a de nouveau qualifié de « globalement insatisfaisant » le niveau de conformité de l'Espagne avec les recommandations, étant donné que le nombre total de recommandations en suspens était resté inchangé. Le GRECO a demandé au Chef de la délégation espagnole de produire un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en souffrance (à savoir l'ensemble des 11 recommandations) avant le 31 décembre 2018, conformément au paragraphe 2(i) de ce même article. Le Secrétariat ayant prolongé le délai de sa propre initiative, le rapport susmentionné a été présenté le 1er mars 2019 ; il a servi de base au deuxième Rapport de Conformité intérimaire.
5. Le GRECO a chargé l'Islande (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et l'Italie (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été nommés, pour le deuxième Rapport de Conformité intérimaire, M. Helgi Magnús GUNNARSSON, au titre de l'Islande, et M^{me} Emma RIZZATO, au titre de l'Italie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction de ce rapport.

II. ANALYSE

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandations i et iv.

6. *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).*
7. Faute d'améliorations en profondeur du dispositif applicable aux parlementaires en matière d'éthique et de conduite, le GRECO avait conclu, dans son Rapport de Conformité intérimaire, que les recommandations i et iv n'avaient pas été mises en œuvre.
 8. Les autorités espagnoles font état d'évolutions essentielles dans ces domaines. D'une part, le Congrès des députés a adopté, le 28 février 2019, un Code de conduite à l'intention de ses membres. Les dispositions de celui-ci portent notamment sur les points suivants : principes éthiques ; conflits d'intérêts ; déclaration ad hoc ; registre d'intérêts mis à jour ; cadeaux ; observation internationale des élections ; infractions et sanctions et, enfin, exigences renforcées en matière de transparence. Le code prévoit en outre la mise en place d'un organe chargé de sa mise en œuvre, le bureau des conflits d'intérêts, qui dispose d'une compétence consultative et d'une compétence de contrôle. Celui-ci est tenu de publier un rapport annuel sur ses activités, contenant des recommandations visant à améliorer le cadre de mise en œuvre du code, si nécessaire.
 9. Les sanctions en cas de manquement aux règles d'éthique sont appliquées au moyen des mécanismes prévus dans le règlement de la Chambre, qui sont distincts du bureau des conflits d'intérêts. En particulier, le Président du Congrès des députés est chargé d'engager la procédure d'infraction. L'enquête sur les faits de manquement est confiée à la commission sur le statut des députés. Le bureau des conflits d'intérêts est investi d'un rôle consultatif et peut être sollicité si besoin est au cours de la procédure, y compris à titre confidentiel. En tout état de cause, la procédure doit permettre au député concerné d'être entendu. Les recommandations formulées par la commission sur le statut des députés doivent de plus être rendues publiques. Au fil de l'évolution de la pratique en matière d'application du code, ses dispositions, en particulier son système d'application, devraient être officiellement inscrites dans le règlement de la Chambre, qui devrait ensuite être modifié à cette fin.
 10. D'autre part, le Sénat a créé, en 2018, un groupe de travail constitué de membres des divers groupes parlementaires de la chambre, qui s'intéresse à trois aspects différents : l'élaboration d'un Code de conduite, la révision du dispositif de déclaration financière et la réglementation des activités de lobbying. Des propositions concrètes (portant notamment sur des modifications législatives ciblées et de nouvelles règles) ont été présentées au Bureau du Sénat en février 2019, mais la convocation de nouvelles élections législatives au cours de ce même mois a mis en suspens l'adoption de tous les projets. Les autorités estiment néanmoins que le travail sérieux accompli par le Sénat pendant la précédente législature a ouvert la voie à des améliorations substantielles imminentes, qui leur permettront de s'approcher des exigences du GRECO dans ce domaine.
 11. Le GRECO se félicite qu'un Code de conduite et qu'un mécanisme consacré à sa mise en œuvre soient désormais en place pour le Congrès des députés par l'intermédiaire du bureau des conflits d'intérêts, qui propose notamment des conseils confidentiels. Ils doivent maintenant être mis à l'épreuve par les députés

nouvellement élus. C'est pourquoi, le GRECO estime qu'il est important que des activités de formation sur ce cadre renforcé en matière d'éthique soient organisées en temps utile. En outre, le système de contrôle et de mise en cause de la responsabilité prévu par le code récemment adopté n'a pas encore été mis à l'essai dans la pratique (et des aménagements réglementaires pourraient s'avérer nécessaires). Le GRECO attend avec intérêt de recevoir de plus amples informations à cet égard.

12. Le GRECO prend par ailleurs note des dispositions appliquées par le Sénat pour adopter son propre code, notamment en modifiant la législation et son règlement intérieur. Le GRECO ne doute pas que les mesures résolues engagées par le Sénat au cours de la législature précédente aboutiront à des résultats tangibles et invite instamment les autorités à faire tout leur possible pour établir un Code d'éthique, qui s'accompagnera d'un dispositif de conseil confidentiel et de formation adaptée, ainsi que d'un mécanisme de sanction en cas de manquement à ce code.

13. Le GRECO conclut que les recommandations i et iv ont été partiellement mises en œuvre.

Recommandation ii.

14. *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.*

15. Le GRECO a pris acte d'une proposition législative sur le lobbying, y compris en créant un registre pour les lobbyistes. Cependant, en l'absence de règles concrètes sur les relations entre les parlementaires, les lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer le processus législatif, le GRECO, dans son Rapport de Conformité intérimaire, avait jugé que la recommandation ii été partiellement mise en œuvre.

16. Les autorités espagnoles mentionnent le projet de loi sur la lutte contre la corruption et la protection des lanceurs d'alerte, qui contient des dispositions particulières sur le lobbying. Ce projet, qui a été présenté en 2014, a fait l'objet d'une consultation d'experts et est en attente d'adoption par le parlement nouvellement élu.

17. En outre, les codes de conduite du Congrès des députés (adopté) et du Sénat (en cours d'adoption) contiennent des dispositions sur la transparence des contacts entre les députés/sénateurs et des tiers¹ (publication des agendas des membres sur le « portail de la transparence » du Congrès/Sénat, intervention de tiers dans l'élaboration de la législation). Par ailleurs, la sous-commission parlementaire sur le régime et le financement des partis politiques a également abordé la question des contacts entre les groupes parlementaires et des tiers et a recommandé que les partis politiques soient tenus d'élaborer leur propre Code d'éthique ; des propositions concrètes ont été présentées à cet égard et le parlement nouvellement élu devrait prendre des mesures supplémentaires. Enfin, les deux Chambres mènent actuellement des travaux sur la modification de leur règlement pour y ajouter notamment des dispositions sur le lobbying.

¹ Le Code de conduite du Congrès définit un lobbyiste ou un groupe d'intérêts comme une personne physique ou morale ou une entité n'ayant pas la personnalité juridique qui communique de façon directe ou indirecte avec le titulaire d'un mandat électif ou d'une fonction publique ou avec ses collaborateurs pour favoriser des intérêts privés, publics, individuels ou collectifs, dans l'intention de modifier ou d'influencer des éléments en lien avec l'élaboration, le développement et la modification d'initiatives législatives (article 6(2), Code de conduite du Congrès des députés).

18. Le GRECO prend note des efforts entrepris par les autorités pour mettre en œuvre la recommandation. Il se félicite notamment de l'adoption de dispositions spécifiques sur la transparence des agendas des parlementaires ainsi que sur le dispositif d'« empreinte législative » prévu dans le Code de conduite du Congrès et dans le projet de Code de conduite du Sénat (liste indicative, jointe à une initiative législative, des groupes d'intérêts qui ont été consultés et qui ont apporté une contribution significative dans l'élaboration du texte de loi examiné).
19. Si l'élaboration de dispositions spécifiques sur le lobbying inscrites dans une loi-cadre sur la lutte contre la corruption est une avancée prometteuse, elle doit se concrétiser dans la pratique. Cinq ans se sont déjà écoulés depuis la publication du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Espagne, le lobbying est toujours au cœur des travaux législatifs du parlement et aucun résultat concret n'a été obtenu.
20. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

21. *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.*
22. Le GRECO reconnaissait, dans le Rapport de Conformité intérimaire, l'intérêt des initiatives prises par le parlement pour renforcer de manière substantielle la transparence des activités présentées sur son portail internet. Il avait toutefois considéré que des mesures supplémentaires étaient nécessaires pour améliorer le système de déclaration financière existant et conclu que la recommandation iii avait été partiellement mise en œuvre.
23. Les autorités espagnoles indiquent que les députés sont tenus de déclarer les actions ou autres titres détenus dans des sociétés. La plupart d'entre eux précisent la raison sociale de la société dans laquelle ils ont des parts. Le formulaire de déclaration des intérêts financiers et du patrimoine exige également que les parlementaires fournissent des informations sur les emprunts qu'ils ont contractés, y compris la date, la valeur initiale, le montant à rembourser et le nom de l'établissement créancier. Ils doivent également faire état de leurs revenus provenant d'activités autres que les activités parlementaires. À cet égard, la déclaration des intérêts financiers et du patrimoine stipule expressément la nécessité de fournir des informations sur les revenus perçus et sur leur source.
24. En sus de ces exigences, et suite à l'adoption du nouveau Code de conduite, les députés sont désormais spécifiquement tenus de déclarer leurs « intérêts économiques » (déclaration d'intérêts économiques), c'est-à-dire les activités exercées par le passé qui ont généré des revenus financiers – en précisant le nom de l'employeur et le secteur d'activité et en donnant des informations sur les sociétés détentrices d'actifs, les cadeaux, les prestations et les autres avantages obtenus avant leur prise de fonctions. Il est également exigé des députés qu'ils fournissent leur CV et leurs titres.
25. Le Sénat a effectué des travaux dans la même optique, mais n'est pas parvenu à adopter la réforme proposée ; cette tâche doit être reprise par le Sénat dans sa nouvelle composition. La proposition présentée comprend des améliorations essentielles en ce qui concerne les déclarations financières, notamment parce qu'elle impose de les soumettre dans des formats ouverts réutilisables ; d'effectuer des mises à jour périodiques ; d'indiquer la valeur des biens immobiliers et des véhicules et de préciser la raison sociale des sociétés dont les sénateurs détiennent

des parts ou des actions ainsi que les taux d'intérêt des emprunts contractés auprès d'établissements financiers et parce qu'elle établit par ailleurs un système plus élaboré pour le contrôle et la sanction des infractions.

26. Le GRECO salue la mesure prise par le Congrès des députés consistant à exiger de ses membres qu'ils déclarent leurs intérêts économiques avant de prendre leurs fonctions parlementaires, conformément au Code de conduite nouvellement adopté. Elle va tout de même dans le bon sens et il y a lieu d'en féliciter les autorités. Le GRECO jugerait néanmoins utile de discuter plus avant de la déclaration de certaines catégories d'intérêts, qui ont été relevées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Espagne, en particulier pour obtenir des informations précises sur la valeur de marché des biens immobiliers et des véhicules, sur la raison sociale des entreprises dans lesquelles des actions et des parts sont détenues (certains parlementaires fournissent ces précisions à titre volontaire, mais ce n'est pas une obligation contraignante), et sur les taux d'intérêt des emprunts contractés auprès d'établissements financiers.
27. En outre, le GRECO note que, même si le Sénat s'est engagé dans une voie similaire (et même encore plus ambitieuse), il n'est pas parvenu à adopter les modifications nécessaires. Cette tâche reste donc à accomplir pour la législature actuelle.
28. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

29. *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.*
30. Dans le Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO avait regretté l'absence d'une action déterminée dans ce domaine et concluait que la recommandation v n'avait pas été mise en œuvre.
31. Les autorités espagnoles font état de l'adoption, le 28 décembre 2018, de la Loi organique n° 4/2018 sur le pouvoir judiciaire. Bien qu'elle ne modifie pas le mode de nomination des membres du CGPJ², elle apporte d'importants éléments nouveaux pour insuffler plus de transparence et de responsabilité dans le fonctionnement de cet organe. À cet égard, la Loi organique n° 4/2018 prévoit les mesures suivantes : investissement à temps plein de tous les membres du CGPJ, plus grande importance accordée à la plénière du CGPJ (mettant ainsi fin à l'ancien système fondé sur une gestion présidentielle), recours à la majorité qualifiée dans les processus décisionnels, responsabilité devant le parlement en ce qui concerne l'activité générale du conseil et plus grande transparence dans le processus de nomination aux hautes fonctions de l'ordre judiciaire (voir aussi le paragraphe 39). La Loi organique n° 4/2018 institue en outre des mesures ciblées pour l'intégration d'une démarche soucieuse de l'égalité de genre : représentation égale des femmes et des hommes au sein du CGPJ, tests d'entrée comprenant des questions spécifiques sur l'égalité et la non-discrimination, formation initiale (obligatoire) et continue en matière d'égalité, etc.

² Les autorités expliquent que la proposition de la sous-commission de la justice du Congrès, visant à ce que les douze membres du CGPJ issus de la magistrature soient élus directement par leurs pairs, a été rejetée par le parlement (par une courte majorité de 52 % contre 48 %).

32. Le GRECO reconnaît les efforts entrepris par les autorités dans ce domaine pour renforcer la démocratie interne, la transparence et la responsabilité dans les méthodes de travail du CGPJ. Cela dit, le GRECO regrette que les travaux considérables menés par la sous-commission de la justice du Congrès sur la question de la composition du CGPJ n'aient pas porté leurs fruits au parlement, en particulier en ce qui concerne la nécessité de mettre fin à la sélection des membres issus de la magistrature par des responsables politiques. Le GRECO considère qu'il s'agit là d'une occasion manquée de remédier à ce qui s'est avéré être, aux yeux des citoyens, le talon d'Achille de la justice espagnole : la politisation dont elle est accusée.
33. L'indignation de l'opinion publique au sujet de cette lacune a été particulièrement vive en novembre 2018, lors de la désignation des nouveaux membres du CGPJ. À cette occasion, des informations ont été révélées, selon lesquelles des partis politiques auraient mené des tractations pour se mettre d'accord sur l'attribution de fonctions judiciaires de premier plan. Le tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE montre que la perception de l'indépendance de la justice, tant par le grand public que par les entreprises, est plus négative que les années précédentes. Les associations de magistrats sont également très critiques à cet égard.
34. Dans ce contexte, le GRECO ne peut que rappeler son point de vue, selon lequel la mise en place de conseils de la justice vise généralement à mieux protéger l'indépendance de la justice – en apparence et en pratique. En Espagne, le résultat obtenu semble malheureusement toujours inverse, comme cela a déjà été souligné dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle et confirmé par les événements récents dans le pays. Cela ne signifie pas que l'indépendance des juges à titre individuel est remise en cause ; le GRECO a été clair sur ce point à plusieurs reprises et tient à l'être une nouvelle fois : l'indépendance et l'impartialité des juges qui siègent au sein des juridictions ne font aucun doute (voir aussi le paragraphe 3 du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle et le paragraphe 78 du Rapport de Conformité intérimaire sur l'Espagne).
35. En 2013, au moment de la visite d'évaluation, le GRECO a souligné que lorsque les instances dirigeantes de l'appareil judiciaire n'ont pas la réputation d'être impartiales et indépendantes, cela a un impact négatif immédiat sur la prévention de la corruption et sur la confiance de la population dans l'équité et l'efficacité du système judiciaire du pays. Six ans plus tard, la situation n'a pas changé et l'on ne peut donc pas considérer que la recommandation v ait été mise en œuvre. Le GRECO réaffirme sa position selon laquelle les autorités politiques ne devraient intervenir à aucun stade du processus de sélection des membres issus de la magistrature.
36. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi

37. *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.*
38. Le GRECO avait noté l'absence d'inscription dans la loi de critères objectifs et de règles d'évaluation pour les nominations aux hautes fonctions de l'ordre judiciaire et avait donc conclu que la recommandation vi n'avait pas été mise en œuvre.

39. Les autorités espagnoles expliquent que la Loi organique n° 4/2018 sur le pouvoir judiciaire nouvellement adoptée apporte des innovations importantes visant à insuffler plus de transparence et de responsabilité concernant les fonctions de premier plan. Plus particulièrement, le système de nomination des présidents des chambres et des juges du Tribunal suprême (*Tribunal Supremo*), du président de la Cour nationale (*Audiencia Nacional*), des présidents des tribunaux provinciaux (*Audiencias Provinciales*) et des présidents des cours supérieures de justice (*Tribunales Superiores de Justicia*) a été mis à jour et modernisé selon les principaux éléments suivants :
- obligation d'inclure dans l'appel public à candidature les critères de sélection et les règles d'évaluation appliqués pour ces fonctions, de conduire des auditions publiques et d'apporter une justification par écrit de la décision de nomination, comprenant un rapport motivé sur l'intégration de la perspective de genre dans le processus ;
 - adoption de la décision de nomination au CGPJ à la majorité qualifiée des trois cinquièmes ;
 - révision de la durée du mandat, désormais plafonnée à cinq ans et renouvelable une fois ;
 - déclaration de situation financière obligatoire (même contenu et format que celle des hauts responsables de l'exécutif) ;
 - renforcement du dispositif applicable en matière de conflit d'intérêts, en particulier en ce qui concerne les exigences relatives à la récusation et au pantouflage.
40. En outre, pour respecter les dispositions de l'article 326, paragraphe 2, de la loi organique 4/2018 sur le pouvoir judiciaire, lors de la plénière du CGPJ qui s'est tenue le 31 janvier 2019, un accord a été adopté pour créer un groupe de travail qui serait chargé d'analyser le contenu des futurs appels à candidatures et de formuler des recommandations y afférents. Par la suite, lors de sa réunion du 9 mai 2019, la plénière a pris note des conclusions de ce groupe de travail, qui a défini des critères pour établir des règles de sélection pertinentes, englobant les mérites à prendre en compte, mais aussi pondérant chacun de ces mérites dans l'évaluation globale de chaque candidat. Ces critères ont déjà été intégrés dans les appels à candidatures de cinq présidents de tribunaux provinciaux (Albacete, Lleida, Tolède et Zamora) et du président d'une chambre des affaires sociales d'une cour supérieure de justice (Aragon), qui ont été publiés au Journal officiel du 14 mai 2019.
41. Le GRECO se félicite des mesures prises par les autorités pour renforcer la transparence et la responsabilité dans le système de nomination aux hautes fonctions de l'ordre judiciaire. L'association de l'exigence triple – (i) d'un appel public à candidature précisant les règles et les critères appliqués pour la nomination au poste vacant, (ii) de la tenue d'une audition publique et (iii) de l'établissement d'une déclaration écrite motivée justifiant la décision de nomination – pourrait répondre à la recommandation vi.
42. Cela étant dit, le GRECO n'est pas pleinement convaincu de la procédure que le CGPJ a suivie pour définir les critères et les règles d'évaluation applicables aux nominations aux hautes fonctions de l'ordre judiciaire. Premièrement, ils sont fixés pour chaque appel à candidatures, et non sur une base plus générale, par type de cour (c'est-à-dire le Tribunal suprême, la Cour nationale, le tribunal provincial et la Cour supérieure de justice). Sur le plan théorique (puisque la mise en pratique du nouveau système est récente), cela pourrait entraîner le risque que chaque appel soit conçu avec une décision précise en vue (un candidat donné). Deuxièmement, dans sa recommandation, le GRECO exprimait ouvertement sa préférence pour des critères objectifs établis par la loi ou la réglementation. Cela présupposerait (en vertu de l'article 560, paragraphe 2) que des associations de magistrats soient

consultées ; il a été fait part au GRECO d'une certaine insatisfaction de la profession à l'égard de la procédure suivie.

43. Il est rappelé que, si l'ancienneté est le principal critère de promotion ou de mutation pour toutes les autres fonctions de l'ordre judiciaire, ce n'est pas le cas pour les plus hautes fonctions, d'autres facteurs entrant en ligne de compte. De l'avis du GRECO, lorsque les promotions ne reposent pas sur l'ancienneté, mais sur les qualités et le mérite, il est essentiel que ces critères soient clairement définis et évalués de manière objective. Le GRECO constate que, dans le cas de l'Espagne, ces nominations décisives ont suscité des critiques par le passé, non seulement au sein de la population mais également de la profession elle-même, en raison de l'opacité et de la discrétion alléguées des procédures appliquées et des décisions adoptées en la matière par le CGPJ. Bien que le Règlement n° 1/2010 sur la nomination à de hautes fonctions judiciaires (et plusieurs décisions du Tribunal suprême) définisse déjà certains critères sur lesquels le CGPJ doit fonder ces nominations, la situation s'est révélée différente dans la réalité. S'ajoutent à cela les inquiétudes déjà exprimées concernant la recommandation v (politisation perçue du CGPJ). De ce fait, la manière dont la pratique évolue dans ce nouveau cadre sera décisive. Le GRECO attend avec intérêt de recevoir de plus amples informations à cet égard.
44. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

45. *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.*
46. Le GRECO, dans le Rapport de Conformité intérimaire, s'est félicité de l'adoption d'un Code de déontologie pour les juges en 2016, conformément au premier volet de la recommandation vii. La mise en œuvre du deuxième volet de cette recommandation a été suspendue pendant la mise en place de la Commission d'éthique judiciaire, dont la composition était en cours. Conséquemment, le GRECO a conclu que la recommandation iii avait été partiellement mise en œuvre.
47. Les autorités espagnoles soulignent que les membres de la Commission d'éthique judiciaire ont été désignés par décision du comité permanent du CGPJ le 26 avril 2018. Depuis sa création, la commission s'est acquittée de ses tâches consultatives et a publié plusieurs [rapports et avis](#) sur des questions liées à l'intégrité, qui sont disponibles en ligne (par exemple sur l'utilisation des réseaux sociaux, l'impartialité et la neutralité, la médiation et l'incompatibilité, les conflits d'intérêts et le népotisme, etc.).
48. Le GRECO se félicite des efforts déployés dans ce domaine, qui confirment l'engagement de l'ordre judiciaire espagnol à respecter des normes déontologiques strictes – le travail consultatif proactif mené par la Commission d'éthique judiciaire depuis sa création étant à saluer – et conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

49. *Le GRECO avait recommandé d'allonger le délai de prescription des procédures disciplinaires.*
50. En l'absence de résultats concrets dans ce domaine, le GRECO, dans son Rapport de Conformité intérimaire, avait jugé que la recommandation viii n'avait pas été mise en œuvre.
51. Les autorités espagnoles font valoir que, en vertu de la nouvelle Loi organique n° 4/2018 sur le pouvoir judiciaire (article 425), le délai de prescription des procédures disciplinaires a été porté de six mois à un an, ce qui correspond au délai applicable aux procédures engagées à l'encontre de secrétaires judiciaires et d'agents publics travaillant dans l'administration judiciaire.
52. Le GRECO se félicite de l'allongement du délai de prescription des procédures disciplinaires concernant des juges, conformément à sa recommandation, et conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation ix.

53. *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 d'autres manières d'augmenter l'autonomie du ministère public dans la gestion de ses moyens.*
54. Dans le Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO reconnaissait que le premier volet de la recommandation avait été dument pris en compte, mais invitait instamment les autorités à apporter des améliorations plus substantielles 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. Le GRECO considérait donc que cette recommandation était partiellement mise en œuvre.
55. Les autorités espagnoles déclarent qu'un projet de règlement sur le ministère public, qui est actuellement examiné par le Conseil du parquet à titre consultatif, précise davantage le cadre réglementaire en matière d'autonomie interne. Il définit notamment la réglementation applicable aux ordres donnés au sein du ministère public, selon laquelle les instructions des supérieurs hiérarchiques doivent être consignées par écrit lorsque le procureur chargé de l'affaire le demande, ainsi que dans les cas où les ordres donnés sont contraires à son opinion ou à une décision antérieure. Il comprend également des dispositions permettant de régler un différend entre le procureur chargé de l'affaire et son supérieur direct, afin de garantir et de régler le droit des procureurs à être en désaccord, ce différend devant être tranché par une déclaration écrite et motivée. Depuis peu, le gouvernement met par écrit toutes ses communications avec le Procureur général et les rend accessibles en ligne depuis le site internet du Ministère de la Justice.
56. D'autre part, depuis octobre 2018, le parquet général a pour la première fois sa propre rubrique au Journal officiel, intitulée « ministère public ». Jusqu'à présent, les publications paraissaient sous la rubrique générale consacrée à l'« Administration de la justice ». Ces mesures visent à améliorer la perception de l'autonomie du ministère public. De la même façon, la formation des procureurs

jouit désormais d'une plus grande autonomie : création d'un poste de directeur de la formation pour le ministère public (choisi parmi les procureurs sur proposition du Procureur général), plans de formation sous la responsabilité exclusive du ministère public, ligne budgétaire spécifique pour la formation des procureurs³. Les autorités considèrent que ces mesures vont dans le sens d'améliorer la perception de l'autonomie financière du ministère public.

57. Le GRECO prend note des projets de modification de la réglementation régissant le ministère public. Les nouveaux éléments signalés mettent davantage en lumière la manière dont la communication au sein du parquet doit être assurée ; toutefois, ils ne traitent pas spécifiquement de la question de la communication entre le procureur général et le gouvernement. Le GRECO se félicite de la pratique développée par le gouvernement qui consiste à mettre par écrit toutes ses communications avec le Procureur général et à les rendre accessibles en ligne, mais cette démarche doit être encore formalisée. En effet, les autorités doivent encore transformer ces bonnes pratiques en règles et procédures juridiques claires, tel que requis par la recommandation. Dans ces conditions, on ne peut pas considérer que le deuxième volet de la recommandation ix est mis en œuvre.
58. S'agissant du troisième volet de la recommandation ix, le GRECO salue les mesures prises pour renforcer l'autonomie du ministère public dans la gestion de ses moyens. Deux questions restées en suspens qui étaient soulignées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sont aujourd'hui réglées, en l'occurrence l'établissement d'une ligne budgétaire distincte pour le ministère public et le contrôle par ce dernier de l'organisation de sa formation. Malgré cela, le GRECO a émis certaines critiques quant au fait que c'est le ministère de la Justice qui alloue les ressources humaines aux différents parquets (y compris à celui spécialisé dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée), car l'autonomie de gestion est une garantie essentielle de l'indépendance et de l'efficacité du ministère public⁴. Les autorités n'ayant fourni aucun autre détail à ce sujet, il est impossible de considérer que ce troisième volet de la recommandation ix est pleinement respecté.
59. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

60. *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.*
61. Dans le Rapport de Conformité intérimaire, 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.
62. Les autorités espagnoles font le point sur l'élaboration du Code de déontologie à l'intention des procureurs : les travaux d'élaboration du Code de déontologie applicable aux procureurs dans l'exercice de leurs fonctions, effectués par la commission de déontologie du Conseil du parquet se sont concrétisés par l'établissement d'un rapport sur l'engagement éthique et déontologique des procureurs espagnols, qui a été adopté à l'unanimité par le Conseil du parquet lors de sa réunion plénière du 12 décembre 2018. Il expose les principes, les devoirs et les qualités qui sont à la base de la réflexion et du débat (légalité, impartialité, objectivité, efficacité, intégrité, honnêteté, responsabilité, égalité de traitement,

³ [Arrêté royal 312/2019 relatif au statut du Centre d'études judiciaires](#)

⁴ [Avis N° 7 \(2012\) sur la gestion des moyens du Ministère public, Conseil Consultatif de Procureurs Européens \(CCPE\)](#)

confidentialité, transparence, etc.). En tant que Code de déontologie, il énonce aussi les engagements à respecter en lien notamment avec les relations internes et externes, les conflits d'intérêts, l'utilisation des ressources publiques, les droits et devoirs en matière de formation, etc.

63. Il est indiqué que l'élaboration du code est assurée dans le cadre d'un processus de consultation des procureurs des différents niveaux hiérarchiques, qui adopte une approche ascendante. En conséquence, le 9 janvier 2019, le procureur général a adressé à tous les procureurs une lettre de présentation officielle de l'engagement susmentionné, soulignant le caractère participatif de l'élaboration du Code de déontologie et annonçant le lancement d'un portail consacré à la transparence sur [le site web du ministère public](#). Par la suite, cinq questionnaires ont été distribués aux procureurs et un aux représentants des médias. Compte tenu des observations émises (avec un taux de participation indiqué comme élevé), la commission d'éthique et de déontologie du ministère public préparera le texte final du Code d'éthique, qui devrait être adopté par le Conseil du parquet en 2019. En outre, le 1^{er} et le 2 avril 2019, le Conseil du parquet a organisé une activité de formation en présentiel dans les locaux du parquet général pour encourager la diffusion des principes éthiques professionnels.
64. La commission d'éthique et de déontologie du ministère public est investie d'une fonction consultative et est chargée d'évaluer et de mettre à jour le texte ainsi que de gérer le portail sur l'éthique professionnelle et la déontologie.
65. Enfin, il est prévu que s'appliquent par défaut et le cas échéant les textes relatifs aux questions d'éthique et de déontologie destinés aux juges et aux magistrats espagnols et, à défaut, les principes et les règles applicables aux agents publics.
66. Le GRECO tient à souligner à quel point il est important d'adopter un Code de déontologie destiné en particulier aux procureurs et invite instamment les autorités à prendre des mesures plus résolues pour achever ce processus. Si le GRECO estime que la consultation engagée au sein du ministère public est satisfaisante, il considère également que, cinq ans après l'adoption du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Espagne, les résultats concrets se font attendre sur cette question.
67. Le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

68. *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.*
69. Dans le Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO avait pris acte des mesures prises pour renforcer le régime disciplinaire du ministère public. Toutefois, dans l'attente de l'adoption des dispositions envisagées, le GRECO concluait que la recommandation xi avait été partiellement mise en œuvre.
70. Les autorités espagnoles indiquent désormais que, au lieu de modifier la loi de 1981 relative au ministère public, ils comptent modifier le règlement de 1969 sur le ministère public. De leur point de vue, cette dernière mesure serait l'instrument le plus approprié pour traiter les procédures disciplinaires concernant les procureurs. Le statut du ministère public pose des bases et des principes généraux, mais pour établir une procédure détaillée assortie de garanties suffisantes, il conviendrait de

s'appuyer en premier chef sur son développement réglementaire. Or la réforme du statut du ministère public est prévue pour la législature en cours.

71. Dans le cadre de ces aménagements, une section spécifique (titre IX) traitant du régime disciplinaire a été ajoutée. Elle établit une procédure fondée sur les principes de l'*actus reus*, de la non-rétroactivité des dispositions défavorables en matière de sanctions, du respect du contradictoire, de la proportionnalité et de la culpabilité et garantit que la partie concernée soit notifiée de toutes les résolutions devant être prises dans le cadre de la procédure et des mesures adoptées et que des informations lui soient communiquées sur ses droits et sur la possibilité de comparaître personnellement ou d'être assistée d'un avocat. Elle prévoit également des causes d'abstention et de disqualification ainsi que l'obligation de notifier l'acceptation de l'engagement de la procédure à la personne ayant soumis le recours ou la réclamation. Le projet proposé a récemment été transmis au Conseil du parquet pour consultation.
72. Le GRECO rappelle que le régime disciplinaire applicable aux procureurs doit faire l'objet d'une révision en profondeur, comme l'ont également reconnu les autorités espagnoles au cours du processus d'évaluation et de conformité. Le GRECO regrette que les projets de réforme du cadre réglementaire du ministère public n'aient pas encore donné de résultats tangibles. Le processus de consultation auprès du Conseil du parquet est en cours et aucun projet de texte n'est disponible. Le GRECO attend une action coordonnée et résolue dans ce domaine.
73. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

74. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Espagne a désormais réalisé quelques progrès dans la mise en œuvre des recommandations qui avaient été jugées partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre dans le Rapport de Conformité du Quatrième Cycle. Au total, deux des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle ont été mises en œuvre.** En outre, huit recommandations ont été partiellement mises en œuvre et une recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre.
75. Plus précisément, les recommandations vii et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations i, ii, iii, iv, vi, ix, x et xi ont été partiellement mises en œuvre. La recommandation v n'a pas été mise en œuvre.
76. Le GRECO note avec satisfaction qu'un consensus a été obtenu pendant la dernière législature au sujet du renforcement du cadre d'intégrité du Congrès des députés, qui a abouti à l'adoption d'un Code de conduite et à la création d'un organe chargé de son application. Ce code impose notamment aux députés des obligations supplémentaires en matière de déclaration (qui s'étendent désormais aux intérêts économiques qu'ils détenaient avant de prendre leurs fonctions parlementaires, ainsi qu'aux cadeaux et aux invitations) et des obligations renforcées en matière de transparence (publication de l'agenda des députés, en précisant les contacts avec des tiers, par exemple). Le GRECO se félicite également des mesures prises par le Sénat pour renforcer sa réglementation en matière d'intégrité ; il est important que les propositions concrètes déposées avant les élections d'avril 2019 soient reprises par de nouveaux membres et que les différentes propositions législatives et réglementaires soient effectivement adoptées. En outre, des dispositions spécifiques sur le lobbying figurent dans un projet de loi-cadre sur la lutte contre la corruption, qui a été élaboré pendant la législature précédente et a fait l'objet d'une vaste consultation ; il doit à présent se concrétiser dans la pratique.

77. Certaines mesures ont également été prises pour favoriser la mise en œuvre des recommandations formulées au sujet de l'appareil judiciaire. Un suivi est assuré en ce qui concerne les éléments nouveaux relatifs à l'adoption de normes déontologiques et à la création d'un organe consultatif spécialisé dans ce domaine, à savoir la Commission d'éthique judiciaire. De la même manière, la Loi organique n° 4/2018 sur le pouvoir judiciaire a été adoptée en décembre 2018 ; elle introduit plusieurs innovations visant à renforcer la transparence et la responsabilité des plus hautes instances de la profession.
78. Bien que la loi ait introduit certaines dispositions satisfaisantes (dont la mise en œuvre effective reste à vérifier dans la pratique), le débat public sur la politisation perçue de la justice est toujours d'actualité ; il porte principalement sur le système de nomination des magistrats au Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ) et aux plus hautes fonctions de l'ordre judiciaire. D'autres améliorations sont encore nécessaires à cet égard et la pratique doit encore prouver l'efficacité des règles et procédures récemment introduites. En outre, le ministère public doit prendre des mesures plus décisives concernant la mise en œuvre des recommandations en suspens, pour lesquelles il convient d'apporter des améliorations ciblées en matière d'autonomie, d'intégrité et de responsabilité.
79. Au vu de cette évolution positive, le GRECO conclut que le degré actuel de conformité avec les recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. Il décide par conséquent de ne pas poursuivre l'application de l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.
80. Conformément à l'article 31, paragraphe 8.2, du Règlement intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation espagnole de lui remettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, ix, x et xi) au plus tard le 30 juin 2020.
81. Enfin, le GRECO invite les autorités espagnoles à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.