



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 mars 2021
Publication : 30 septembre 2021

Confidentiel
GrecoRC4(2021)3

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ ESPAGNE

Adopté par le GRECO lors de sa 87^e réunion plénière
(Strasbourg, 22-25 mars 2021)

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 (6 décembre 2013) et rendu public le 15 janvier 2014, après autorisation des autorités espagnoles. Le quatrième cycle d'évaluation porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Selon le [Rapport de conformité](#) adopté par le GRECO lors de sa 72^e réunion plénière (27 juin-1^{er} juillet 2016) et rendu public le 10 octobre 2016, aucune des 11 recommandations figurant dans le Rapport évaluation du quatrième cycle n'avait été mise en œuvre de façon satisfaisante ou traitée de façon satisfaisante par l'Espagne. Compte tenu de ce résultat, le GRECO avait conclu que le très faible degré de conformité aux recommandations était « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Le GRECO avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 i, dudit Règlement relatif aux membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation mutuelle et avait invité le Chef de la délégation espagnole à produire un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire l'ensemble des recommandations).
3. Dans le [Rapport de conformité intérimaire](#) adopté par le GRECO lors de sa 78^e réunion plénière (4-8 décembre 2017) et rendu public le 3 janvier 2018, le GRECO avait de nouveau qualifié de « globalement insatisfaisant » le niveau de conformité de l'Espagne aux recommandations, en faisant valoir que le nombre total de recommandations en suspens était resté inchangé. Le GRECO avait donc de nouveau conclu que le niveau de conformité aux recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Il avait demandé au Chef de la délégation espagnole de produire un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir l'ensemble des 11 recommandations).
4. Dans son [Deuxième Rapport de conformité intérimaire](#) adopté lors de sa 76^e réunion plénière (23 juin 2017) et rendu public le 1^{er} août 2017, le GRECO avait conclu à l'accomplissement par l'Espagne de certains progrès, puisque deux des onze recommandations avaient été jugées mises en œuvre de façon satisfaisante, huit partiellement mises en œuvre et une non mise en œuvre. Le GRECO avait donc estimé que le niveau de conformité aux recommandations n'était plus « globalement insatisfaisant ». L'application de l'article 32 avait été suspendue et l'Espagne s'était vu demander de communiquer des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens avant le 30 juin 2020. Le Secrétariat ayant prolongé le délai de sa propre initiative, le rapport susmentionné a été présenté le 30 septembre 2020 ; il a servi de base au présent Deuxième Rapport de conformité intérimaire.
5. Ce [Deuxième Rapport de conformité](#) évalue les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis le précédent Rapport intérimaire (à savoir les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, ix, x et xi) et procède à une évaluation globale du niveau de conformité de l'Espagne à ces mêmes recommandations.
6. Le GRECO a chargé l'Islande (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et l'Italie (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été nommés, pour rédiger ce deuxième Rapport de conformité, M. Helgi Magnús GUNNARSSON, au titre de l'Islande, et M^{me} Emma RIZZATO, au titre de l'Italie. Les deux rapporteurs ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO dans le cadre de la rédaction du présent rapport.

II. **ANALYSE**

7. Les autorités soulignent les difficultés rencontrées depuis l'adoption du Deuxième Rapport intermédiaire. Deux élections générales ont eu lieu en 2019 : une en avril et l'autre en novembre. Le nouveau gouvernement est entré en fonction au début du mois de janvier 2020 et, par conséquent, pendant la majeure partie de l'année 2019, le gouvernement intérimaire n'a pas pu présenter d'initiatives ni prendre de décisions susceptibles de peur de compromettre les futures politiques. Moins de deux mois après l'entrée en fonction du nouveau gouvernement, et à la lumière de la crise de la covid-19, l'état d'urgence a été déclaré en mars 2020. Cette décision a retardé/remis à plus tard plusieurs réformes, y compris sur le front de la lutte contre la corruption.

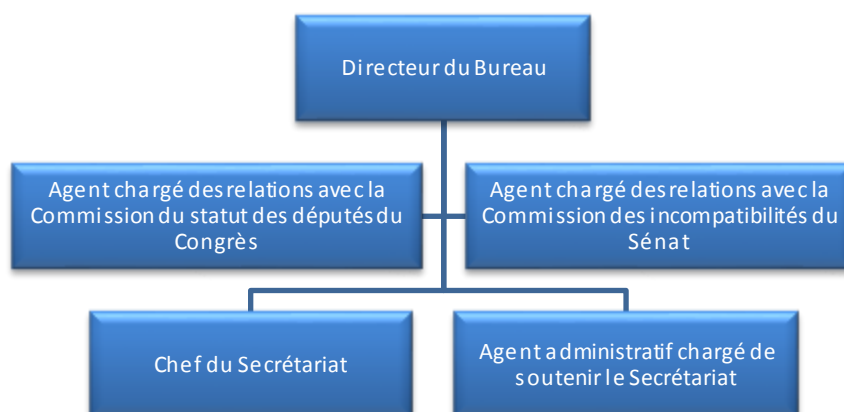
Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

8. *S'agissant de chaque chambre du Parlement, le GRECO recommande : (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.*
9. Dans son Deuxième Rapport de conformité intérimaire, le GRECO s'était félicité de l'adoption d'un Code de conduite assorti d'un mécanisme d'application à l'intention des membres du Congrès des députés. Le Sénat n'ayant pas, à l'époque, encore adopté son propre régime d'éthique et de conduite, le GRECO avait conclu que la recommandation i était partiellement mise en œuvre.
10. Les autorités espagnoles indiquent aujourd'hui qu'un Code de conduite à l'usage du Parlement (c'est-à-dire des deux Chambres : le Congrès des députés et le Sénat) a été adopté le 1^{er} octobre 2020 et publié au [Journal officiel du Parlement](#) le 8 du même mois¹. Son adoption a été largement relayée par la presse nationale. Elle représente le point culminant d'un processus participatif inclusif dans le cadre duquel les parlementaires ont réfléchi à leurs obligations éthiques et à la manière de garantir la mise en place d'un cadre d'intégrité solide dans les deux Chambres. Le Code abrite des dispositions sur les principes éthiques, la transparence, la prévention des conflits d'intérêts, les déclarations ad hoc, le registre amélioré des intérêts financiers, les cadeaux (aux parlementaires et à leurs proches), ainsi que sur les sanctions applicables en cas de violation.
11. Le Code prévoit en outre la mise en place d'un organe spécialement chargé de sa mise en œuvre, à savoir le Bureau des conflits d'intérêts qui dispose à la fois d'une compétence consultative (y compris à titre confidentiel) et d'un pouvoir de contrôle.

¹ Ce Code remplace le Code de conduite du Congrès des députés adopté en 2019.

Organigramme du Bureau des conflits d'intérêts



12. Situé dans l'enceinte du Congrès des députés, le Bureau des conflits d'intérêts est dirigé par un avocat expérimenté (*letrado*) – nommé d'un commun accord par les Bureaux respectifs des deux Chambres – ayant le rang de directeur général. Ce directeur est assisté par les services juridiques de la Commission du statut des députés (Congrès des députés) ou de la Commission des incompatibilités (Sénat), ainsi que par une cellule de soutien composée de membres du personnel du Parlement.
13. Le Bureau est investi de tâches consultatives concernant la mise en œuvre du Code. Il peut également demander aux députés et aux sénateurs toute information nécessaire à la détermination de l'existence d'un conflit d'intérêts et, sur la base desdites informations, à l'identification des conflits d'intérêts potentiels. En pareil cas, le Bureau s'adresse au parlementaire en cause pour lui demander les détails pertinents et, si ces derniers ne sont pas satisfaisants, saisit le Bureau de la Chambre ou la Commission compétente à charge pour cette instance de prendre les mesures d'application appropriées (voir également le paragraphe 32). Le Bureau des conflits d'intérêts publie un rapport d'activité annuel énonçant, le cas échéant, des recommandations éventuelles pour l'amélioration du système d'intégrité au Parlement.
14. En ce qui concerne les activités de formation et de sensibilisation, la Résolution du Bureau du Congrès des Députés et du Bureau du Sénat établissant la composition et les tâches de cet organe charge son directeur de soumettre des propositions d'activités de formation et initiatives de sensibilisation aux questions éthiques. À ce jour, l'agent qui conseille provisoirement les députés et les sénateurs pour l'établissement de leurs déclarations d'intérêts financiers a tenu une série de réunions avec les chefs de plusieurs groupes parlementaires pour les éclairer sur les nouvelles dispositions du Code en la matière. De même, les conseils proposés en permanence aux députés par les services techniques du Parlement seront complétés dans les mois à venir par plusieurs activités de formation et de sensibilisation en préparation.
15. Le GRECO se félicite de l'adoption du Code de conduite pour le Parlement. Il s'agit d'un document consensuel, bien pensé et complet, assorti d'un mécanisme spécifique de mise en œuvre prévoyant la dispense de conseils à titre confidentiel et des activités de sensibilisation. Le Code a été publié dans le Bulletin officiel du Parlement et il est également disponible sur le site web du Parlement pour un accès plus facile au public. Le GRECO prend également note des nominations opportunes qui ont suivi pour assurer le bon fonctionnement du Bureau sur les conflits d'intérêts. Le Code et son dispositif de mise en œuvre (supervision/exécution/conseil) doivent maintenant être testés dans la pratique. Le temps et l'expérience permettront de déterminer si

d'autres ajustements sont nécessaires. Les autorités souhaiteront peut-être tenir le GRECO informé de leurs conclusions à mesure de l'évolution de la situation.

16. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

17. *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.*
18. Le GRECO a pris note d'une proposition de loi en préparation visant à réglementer les activités de lobbying, notamment par le biais de la création d'un registre des 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 était partiellement mise en œuvre.
19. Les autorités espagnoles indiquent que le Code de conduite du Parlement contient désormais des dispositions en matière de transparence. Chaque parlementaire est tenu de communiquer son curriculum vitae (détaillant sa biographie, son parcours scolaire/universitaire et son expérience professionnelle), lequel sera posté sur le site Web du Congrès/Sénat ; tous les documents, données et dossiers jugés pertinents par le parlementaire en cause peuvent ainsi être consultés en ligne. En outre, des informations doivent être divulguées concernant les contacts des députés/sénateurs avec des tiers² par le biais de la publication de l'agenda de chaque parlementaire sur le « portail de la transparence » du Congrès/Sénat, ainsi que du suivi de l'implication de tiers dans l'élaboration de la législation.
20. Le Code de conduite lui-même reconnaît son caractère provisoire, s'agissant d'un texte visant à répondre à l'exigence d'une plus grande transparence dans ce domaine en attendant l'adoption d'une législation/réglementation traitant spécifiquement du lobbying. Même si, au cours des législatures précédentes, plusieurs groupes parlementaires ont présenté des propositions visant à réglementer cette question, que ce soit par le biais d'une réforme des instructions permanentes ou de l'adoption d'une législation spécifique, aucune initiative de ce type n'a été lancée à ce jour dans le cadre de la législature en cours (la quatorzième).
21. Le GRECO se félicite de l'inclusion dans le Code de conduite de dispositions spécifiques relatives à la transparence de l'agenda des parlementaires ainsi qu'à « l'empreinte législative », à savoir la liste indicative, jointe à chaque initiative législative, répertoriant les groupes d'intérêts ayant été consultés et ayant apporté une contribution importante lors de la préparation du projet de loi en cause. Ces mesures positives s'ajoutent sans aucun doute au bon niveau de transparence législative au Parlement, qui a déjà été reconnu dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle sur l'Espagne (paragraphe 26), et les autorités doivent être félicitées pour leurs progrès continus à cet égard. Cela dit, le GRECO note que la situation devrait évoluer dans ce domaine, notamment à travers l'adoption d'une réglementation ciblée sur le lobbying, et espère que cela se réalise, car elle permettra de cibler les deux côtés de l'équation et de clarifier des questions non résolues, mais très actuelles (par exemple, les périodes de carence, le

² Le Code de conduite définit un groupe d'intérêts comme une personne physique ou une entité (dotée ou pas de 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 d'influer sur des questions en lien avec l'élaboration, le développement et la modification d'initiatives législatives (article 6(2) du Code de conduite du Congrès des députés).

registre des lobbyistes, etc.). En outre, à mesure que le Bureau sur les conflits d'intérêts développe sa fonction consultative, il sera important de fournir des orientations supplémentaires aux parlementaires, non seulement à des fins de transparence, mais aussi d'intégrité et de responsabilité, sur ce qu'il convient de faire et ne pas faire dans leurs relations avec les lobbyistes, au sein du Parlement ou à l'extérieur.

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

Recommandation iii.

23. *Le GRECO recommande 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, dans le Deuxième Rapport de conformité intérimaire, avait pris note des mesures prises par le Congrès des députés pour renforcer la transparence de ses activités telles qu'elles sont décrites sur le site Web dédié, ainsi que pour exiger des députés qu'ils déclarent leurs intérêts économiques avant leur entrée en fonction. Il avait toutefois considéré que des mesures supplémentaires étaient nécessaires pour améliorer le système de déclaration financière. Par ailleurs, le GRECO avait invité le Sénat à s'activer de manière plus déterminée dans ce domaine. Il avait donc conclu que la recommandation iii demeurait partiellement mise en œuvre.

25. Selon les autorités espagnoles, le Code étend les catégories d'intérêts économiques devant être déclarés par les parlementaires, notamment en ce qui concerne : (a) les activités exercées avant leur mandat et ayant généré des revenus financiers avec indication du nom de l'employeur et du secteur d'activité (dans le respect des règles de protection des données) ; (b) les dons, cadeaux et avantages non pécuniaires, y compris les voyages et les invitations à des événements récréatifs, sportifs ou culturels ; (c) les associations fiduciaires et autres auxquelles le parlementaire contribue, que ce soit financièrement ou par la fourniture de services non rémunérés ; (d) toute autre donnée susceptible de déclencher un conflit d'intérêts³. Cette obligation de déclaration couvre les profits, relevant des catégories d'intérêts susmentionnés, retirés au cours des cinq années précédant le mandat parlementaire. La responsabilité de la véracité de la divulgation incombe aux parlementaires eux-mêmes. Une date limite de déclaration de ces catégories d'intérêts a été fixée au 15 février 2021.

26. Les catégories susmentionnées s'ajoutent à celles auxquelles l'obligation de déclaration des intérêts et actifs financiers des parlementaires s'appliquait déjà, c'est-à-dire les terrains et autres biens immeubles, les véhicules, tout revenu issu d'activités secondaires et les régimes de retraite, les passifs financiers (dettes, prêts, transactions financières, etc.), les revenus d'intérêts des placements financiers (actions et parts), ainsi que des activités accessoires (postes ou fonctions dans le secteur public, responsabilités publiques auxquelles le parlementaire a renoncé, perception de pensions, activités d'enseignement, fonctions dans des partis politiques ou des groupes parlementaires, productions littéraires, scientifiques, artistiques ou techniques, activités autorisées dans le secteur privé, et toute autre activité).

³ Il y a conflit d'intérêts dès lors qu'un parlementaire possède un intérêt personnel direct ou indirect susceptible d'influencer indûment l'exercice de ses fonctions, de telle sorte que son objectivité ou son indépendance pourrait être mise en cause ou de l'écarter de la recherche de l'intérêt général. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque l'avantage est obtenu uniquement du fait de l'appartenance à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes (article 3, paragraphe 1, du Code de conduite du Parlement). Il existe une obligation ad hoc de signaler tout conflit d'intérêt potentiel à la présidence de la Chambre concernée avant la discussion d'une question donnée, que ce soit en plénière ou en commission (article 3, paragraphe 2, du Code de conduite du Parlement).

27. Le GRECO reconnaît les progrès réalisés dans la mise en œuvre de cette recommandation. Le Code de conduite du Parlement récemment adopté prévoit un nouveau formulaire de divulgation des intérêts économiques, en plus de ceux en vigueur au moment de la visite d'évaluation, à savoir les intérêts et actifs financiers ainsi que les activités accessoires. En conséquence, l'obligation de déclaration par chaque parlementaire avant son entrée en fonction élargit encore les catégories, ainsi que la précision, des intérêts à divulguer (par exemple les activités menées avant le mandat parlementaire qui ont généré des revenus financiers, les cadeaux et les voyages officiels à l'étranger, les fiducies et autres associations) et la période sur laquelle il convient de procéder à cette comptabilisation (cinq ans avant l'entrée en fonction). Signalons également l'existence d'une disposition fourre-tout en vertu de laquelle toute autre donnée susceptible de déclencher un conflit d'intérêts doit être divulguée. Il s'agit donc là d'une évolution dont il convient de se féliciter.
28. Dans le Rapport du quatrième cycle d'évaluation sur l'Espagne, le GRECO avait identifié d'autres domaines dans lesquels il aurait été souhaitable d'accroître le niveau de détail des déclarations, tels que des informations sur la valeur marchande des biens immeubles et des véhicules, le nom des sociétés auxquelles appartiennent les actions et les parts et les taux d'intérêt des crédits obtenus auprès des institutions financières. Aucune évolution supplémentaire n'est à signaler dans ce domaine. Le GRECO tient néanmoins à faire remarquer que la portée et l'étendue des obligations de divulgation varient considérablement d'un État membre à l'autre et que, grâce aux obligations déclaratives supplémentaires prévues par le nouveau Code de conduite du Parlement, le régime de divulgation des informations financières et des intérêts des parlementaires atteint aujourd'hui un degré raisonnable d'exhaustivité, conformément aux objectifs de la recommandation. Le GRECO encourage cependant les autorités à garder à l'esprit ses observations (concernant une énumération plus détaillée de certaines catégories d'intérêts) dans le cadre de toute future réforme intervenant dans ce domaine. Le GRECO encourage également les autorités à rationaliser le format actuel de la déclaration : il existe trois formulaires différents (sur les intérêts et avoirs financiers, sur les activités accessoires et sur les intérêts économiques), lesquels gagneraient à être fusionnés en un seul afin de faciliter la consultation et le contrôle. Bien que la recommandation soit respectée, les autorités pourraient souhaiter tenir le GRECO informé de l'évolution de la situation.
29. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été traitée de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

30. *Le GRECO recommande en conséquence 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.*
31. Dans le Deuxième Rapport de conformité intérimaire, le GRECO s'était félicité de la mise en place d'un mécanisme spécifique d'application du Code de conduite du Congrès des députés. Dans la mesure où le Sénat ne s'était pas encore engagé sur une voie similaire, il avait néanmoins conclu que la recommandation iv était partiellement mise en œuvre.
32. Les autorités espagnoles soulignent que le nouveau Code de conduite du Parlement est assorti d'un dispositif d'application. En particulier, il appartient au président de la Chambre en cause de déclencher une procédure en cas de violation des dispositions du Code (notamment pour non-respect des obligations de déclaration financière). L'intéressé peut agir de sa propre initiative ou à la demande d'un parlementaire. L'enquête relative à la violation est confiée à la Commission sur le statut des députés (Congrès) ou à la Commission des incompatibilités (Sénat). 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 parlementaire concerné d'être entendu. Dans son rapport, la commission saisie doit énoncer ses conclusions concernant l'existence d'une violation et, le cas échéant, proposer une sanction appropriée conforme au Règlement intérieur de la Chambre en cause. Il appartient ensuite au Bureau (du Congrès ou du Sénat, selon le cas) de décider de l'opportunité de l'infliction d'une sanction. Les sanctions consistent en une suspension temporaire, la limitation de certains droits (par exemple, l'assistance et/ou le vote en séance plénière ou en commission, les avantages économiques, etc.), voire la perte du mandat parlementaire (par exemple, en cas de violation des règles d'incompatibilité).

33. En outre, le Bureau des conflits d'intérêts peut examiner les déclarations financières à des fins préventives et en vue de dissiper les doutes qui pourraient surgir à leur sujet. Il doit rédiger un rapport sur le respect des dispositions du Code à l'intention des Bureaux respectifs des Chambres par l'intermédiaire de leur président. Ledit rapport peut contenir des recommandations visant à rendre le Code plus efficace, mais restera confidentiel en ce qui concerne les affaires ayant soulevé des doutes quant à leur interprétation.
34. Le GRECO se félicite de la mise en place d'un système de contrôle des infractions aux dispositions du Code de conduite, lequel devra encore être testé dans la pratique pour prouver son efficacité. Compte tenu de l'adoption récente du Code, l'expérience dans ce domaine fait encore manifestement défaut. Les autorités espagnoles souhaiteront peut-être tenir le GRECO informé de l'évolution de la pratique observée dans ce domaine.
35. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

36. *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.*
37. Dans le Deuxième Rapport de conformité intérimaire, le GRECO avait salué les efforts entrepris pour renforcer la démocratie interne, la transparence et la reddition de comptes dans les méthodes de travail du Conseil général du pouvoir judiciaire (*Consejo General del Poder Judicial* ou CGPJ). Il regrettait toutefois qu'aucun résultat tangible n'ait été obtenu concernant la composition de ce conseil et, plus particulièrement, sa méthode de sélection, laquelle est au cœur de la recommandation. Le GRECO avait réitéré la nécessité de retirer aux autorités politiques toute possibilité d'intervenir sur le processus de sélection des membres de la magistrature. Il avait par conséquent conclu que la recommandation était partiellement mise en œuvre.
38. Les autorités espagnoles maintiennent leur position quant à la légitimité et au caractère démocratique de la méthode de sélection des membres du CGPJ : (i) la désignation des membres de ce Conseil — issus du monde judiciaire (au nombre de 12) et non judiciaire (au nombre de 8) — exige au sein du Parlement un large consensus revêtant la forme d'une majorité qualifiée de trois cinquièmes de nature à garantir le pluralisme du processus tout en évitant le risque de corporatisme ; (ii) de toute façon, la présélection des nouveaux membres incombe aux juges eux-mêmes dans le cadre d'un système démocratique (tout juge en activité peut présenter sa

candidature s'il obtient le soutien de 25 de ses pairs ou d'une association de juges) et la liste résultante des candidats est ensuite soumise au Parlement qui sélectionne 12 noms⁴; enfin, (iii) afin de dissiper toute crainte relative à la politisation du processus, le mandat des membres ainsi sélectionnés court sur cinq ans de sorte qu'il ne coïncide pas avec la durée ordinaire (quatre ans) de la législature.

39. Selon les autorités, le Parlement s'efforcerait toujours de parvenir à un accord sur le renouvellement du CGPJ dont le mandat constitutionnel a expiré en décembre 2018. Un certain nombre de groupes parlementaires ont déposé une proposition visant à doter le Conseil d'un régime juridique *ad interim* applicable à compter de l'expiration dudit mandat, conformément à la pratique déjà adoptée à l'égard d'autres organes constitutionnels (Parlement et gouvernement en exercice). Toujours selon les autorités, l'objectif est de réduire les incitations au maintien d'un blocage, lequel nuit à l'indépendance perçue du CGPJ. Cette réforme a été soutenue par la présentation d'une proposition au Parlement [selon une procédure déjà suivie en 2017 pour la précédente réforme de la Loi organique 4/2018 relative à l'exercice du pouvoir judiciaire (*Ley Orgánica del Poder Judicial* ou LOPJ)].
40. Le GRECO relève que les informations communiquées par les autorités ne jettent aucun jour nouveau sur la situation déjà analysée en 2013 dans le Rapport du quatrième cycle d'évaluation. Aujourd'hui, la situation reste exactement la même et les préoccupations exprimées par le GRECO à la lumière de cette situation sont toujours aussi prégnantes, sinon plus, qu'auparavant. À l'époque, le GRECO avait souligné que l'un des objectifs les plus notables de tout conseil de la magistrature consiste à mieux préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire, tant en apparence qu'en pratique. Il avait en outre noté que le résultat inverse avait été obtenu en Espagne. Le GRECO a rappelé les normes applicables du Conseil de l'Europe concernant le renouvellement des conseils de la magistrature : en présence d'un organe mixte, il est conseillé de laisser les juges élire leurs pairs censés les représenter (selon des modalités garantissant la représentation la plus large possible du pouvoir judiciaire à tous les niveaux) et d'éviter que les pouvoirs publics, dont le Parlement et l'exécutif, n'interviennent à un stade quelconque du processus de sélection⁵.
41. Sept ans après l'adoption du Rapport d'évaluation du quatrième cycle (et de la série de rapports de conformité qui a suivi), les critiques du système sur la scène nationale restent vives et s'expriment également dans les forums internationaux. À chaque renouvellement du CGPJ des doutes ont été exprimés quant aux négociations politiques et aux marchandages entre partis s'agissant de pourvoir des postes judiciaires clés. Plus récemment, l'incapacité persistante (plus de deux ans) à renouveler la composition du CGPJ à l'expiration de son dernier mandat a conduit plusieurs groupes parlementaires à déposer une proposition législative visant à débloquer le système en recourant : (1) à un vote à la majorité qualifiée des trois cinquièmes au Parlement, mais aussi, en cas d'échec, (2) à l'abaissement de ce quorum lors d'un second vote (la majorité absolue étant alors considérée comme suffisante). Le GRECO (ainsi que d'autres acteurs internationaux clés dans ce domaine, y compris la Commission européenne et l'Association européenne des juges) a exprimé ses craintes concernant la proposition susmentionnée⁶, laquelle a d'ailleurs été gelée le 22 octobre 2020.
42. Une proposition distincte, telle que mentionné au paragraphe 39, a ensuite été déposée en décembre 2020 afin d'empêcher les nominations discrétionnaires (aux

⁴ Lors du dernier processus de sélection du CGPJ, il y a eu 51 candidats (dont trois ont retiré leur candidature) ; 24 candidats n'appartenaient pas à une association judiciaire, soit 47% du nombre total de candidats.

⁵ Pour un aperçu des normes européennes relatives aux conseils de la justice, voir [l'Avis n° 10\(2007\) du Conseil Consultatif de Juges Européens \(CCJE\) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société.](#)

⁶ [Lettre adressée par le Président du GRECO au Chef de la délégation espagnole le 14 octobre 2020 \(en anglais\).](#)

plus hauts postes du pouvoir judiciaire, voir aussi plus bas l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation vi) par le CGPJ agissant à titre intérimaire. Cette proposition a également fait l'objet de critiques dans les rangs de la magistrature, y compris au sein du CGPJ lui-même⁷.

43. Dans ce contexte, le GRECO ne peut que déplorer l'absence de tout progrès tangible en la matière. Il encourage vivement les autorités à mettre en œuvre sans délai ses recommandations. Il est crucial que tout effort en ce sens s'accompagne d'une consultation et d'une participation du pouvoir judiciaire dans les décisions clés concernant son fonctionnement et l'énoncé de ses priorités. Les discussions indispensables à cet égard avec les autres pouvoirs publics devraient être menées dans un climat de respect mutuel et se conformer notamment au principe d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire⁸.
44. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

45. *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.*
46. Dans le Deuxième Rapport de conformité, le GRECO s'était félicité des mesures prises par les autorités pour renforcer la transparence et la responsabilité dans le système de nomination aux plus hautes fonctions de l'ordre judiciaire. Pourtant, dans la mesure où les nouvelles exigences devaient encore se concrétiser dans la pratique et prouver leur efficacité, il avait demandé des informations supplémentaires sur l'expérience acquise. Le GRECO avait donc conclu que la recommandation iv était partiellement mise en œuvre.
47. Tout d'abord, les autorités espagnoles soulignent que, si les nominations par le CGPJ aux plus hautes fonctions du pouvoir judiciaire sont "discrétionnaires", elles sont néanmoins soumises aux principes de bonne administration et de transparence, tels qu'ils sont inscrits dans la Constitution espagnole, ainsi qu'au contrôle judiciaire. À cet égard, une certaine jurisprudence de la Cour suprême s'est consolidée au fil des ans, réaffirmant le principe de discrétion (qui est différent de l'arbitraire) du CGPJ mais, en même temps, soulignant la nécessité de motiver toutes les décisions de nomination.
48. En outre, les autorités font aujourd'hui état de l'expérience accumulée depuis l'entrée en vigueur en 2018 de la dernière loi modifiant la LOPJ, laquelle instituait notamment une procédure de nomination aux plus hautes fonctions de l'ordre judiciaire (article 326(2)), qui doit être lu en liaison avec le Règlement 1/2010. Plus particulièrement, le processus de sélection des présidents des cours d'appel provinciales, ainsi que des juges des Tribunaux supérieurs de Justice, de l'Audiencia Nacional et du Tribunal suprême comprend les phases suivantes: (1) un appel à candidature, publié au Journal officiel, pour chaque poste à pourvoir (qu'il s'agisse d'un poste de juge ou d'administrateur) selon les modalités approuvées par la plénière du CGPJ. Ledit processus devra clairement établir chacun des critères à prendre en considération ainsi que sa pondération lesquelles doivent respecter les

⁷ Voir la [Communication du CGPJ relative aux propositions législatives urgentes visant le pouvoir judiciaire](#). Cinq (sur 15 + le président) membres de la CGPJ ont voté contre cet accord et ont annoncé l'émission d'une opinion dissidente.

⁸ Conseil consultatif de juges européens (CCJE), [Avis n° 18 sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne](#).

principes d'égalité, de mérite, de capacité et d'aptitude ; (2) présélection des dossiers des candidats à l'issue notamment d'un contrôle d'intégrité ; (3) entretien réglementé des candidats dans le respect de phases spécifiques et d'un calendrier strict. La participation des candidats pertinents se fera dans des conditions garantissant la légalité et dans le cadre d'une audition publique (sauf circonstances exceptionnelles, auquel cas les autres candidats au même poste devront se voir autorisés malgré tout à assister à l'audition). Les circonstances extraordinaires invoquées en pareil cas devront être consignées et documentées dans le procès-verbal de l'entretien ; (4) une liste réduite sera ensuite établie et soumise à la plénière pour le vote final ; toute proposition de liste sera motivée et précisera la pondération de chaque critère énoncé dans l'appel à candidatures. Dans tous les cas, il sera procédé à une évaluation globale des mérites, de la capacité et de l'aptitude des candidats, ainsi que leur ordre de préférence. De même, la proposition de nomination devra contenir une évaluation de sa conformité à la Loi organique 3/2007 relative à l'égalité effective des femmes et des hommes. Les membres du CGPJ ne faisant pas partie du Comité de qualification peuvent ajouter, à la liste restreinte soumise au vote en session plénière, des candidats n'ayant pas été soumis au processus de présélection habituel ; (5) accord consensuel sur la nomination à l'issue d'un vote (à la majorité absolue/qualifiée) en séance plénière ; (6) publication de la nomination ; et (7) introduction de recours éventuels.

49. Le renforcement de la transparence et de la publicité de ces nominations est désormais facilité par la possibilité pour le public d'obtenir des détails sur le site Web du CGPJ concernant : l'appel à candidatures, la liste des candidats, la liste restreinte des candidats, le nom du candidat retenu (et le résultat du vote de la plénière approuvant sa nomination), son CV et une vidéo de l'entretien individuel auquel il a été soumis dans le cadre de la procédure d'examen des candidatures. Des exemples précis ont été fournis concernant le nombre de nominations auxquelles le CGPJ a procédé pendant son mandat et le large consensus dégagé en plénière. En outre, il existe des Lignes directrices internes sur les nominations discrétionnaires afin d'assurer la cohérence des appels de candidatures pour des postes similaires en termes d'exigences et de leur pondération. Le processus d'élaboration de ces lignes directrices a suivi la consultation des associations judiciaires. Le CGPJ en place ne prévoit pas d'autres mesures réglementaires sur ce front pendant son mandat, mais n'exclut pas de nouveaux développements à l'avenir (par exemple, la publication des lignes directrices qui sont actuellement un document de travail interne, l'élaboration d'une réglementation supplémentaire).
50. Enfin, les autorités soulignent que, même si cette question ne vise pas spécifiquement la nomination aux hautes fonctions de l'ordre judiciaire tout en étant pertinente du point de vue de la transparence et de l'intégrité, la réforme de 2018 a introduit l'obligation pour les présidents des cours d'appels provinciales, des Tribunaux supérieurs de justice et de la Cour nationale, ainsi que les présidents des différentes chambres et les juges du Tribunal suprême, de soumettre une déclaration financière (article 326(4) de la LOPJ) au même titre que les hauts responsables de l'exécutif et les membres du CGPJ.
51. Le GRECO prend note des nouveaux éléments rapportés concernant l'expérience acquise dans la nomination des titulaires des plus hautes fonctions de l'ordre judiciaire depuis les dernières modifications législatives introduites en 2018. Le GRECO apprécie particulièrement la mise à disposition sur le site Web du CGPJ d'une information plus complète concernant le déroulement et le résultat final de ces procédures de nomination. Tout en prenant acte des différentes mesures adoptées par les autorités dans ce domaine, le GRECO estime que des efforts supplémentaires peuvent être déployés pour atteindre pleinement l'objectif de la recommandation vi, c'est-à-dire garantir que les modalités de la nomination des hauts magistrats ne laissent planer aucun doute sur l'indépendance, l'impartialité la transparence de la

procédure. À cet égard, le GRECO observe que cette question continue d'être sous les feux des projecteurs en Espagne.

52. Le GRECO souligne plus spécialement la kyrielle de textes de droit dur, de droit mou et de jurisprudence publiés au fil des ans concernant ce type de nominations. La LOPJ, qui constitue le cadre juridique en la matière, a été modifiée en 2003. Le Règlement 1/2010, quant à lui, sert toujours de base aux procédures pertinentes. De plus, la jurisprudence de la troisième chambre du Tribunal suprême a également façonné la politique en la matière notamment en conciliant le principe d'autonomie technique du CGPJ (lorsqu'il procède à ces nominations) et la nécessité de faire preuve d'objectivité, de motiver ses décisions et d'exclure l'arbitraire. De plus, le GRECO note que le CGPJ a également élaboré des Lignes directrices internes sur les nominations discrétionnaires afin d'assurer la cohérence des décisions ; toutefois, ces lignes directrices, qui sont utilisées comme document interne, n'ont pas été publiées. Le GRECO voit certainement l'intérêt de leur publication à des fins de transparence.
53. Le GRECO estime le moment venu de simplifier les critères et la procédure en la matière à travers une action législative/réglementaire. Il relève que les autorités n'ont pas exclu la possibilité de réglementer davantage dans ce domaine. Le GRECO est persuadé qu'un effort supplémentaire s'impose. Les modifications apportées en 2018 à la LOPJ et la pratique observée ces dernières années concernant les nominations aux plus hautes fonctions de l'ordre judiciaire pourraient bien justifier la révision du Règlement 1/2010. Ainsi, la possibilité prévue par ce dernier d'ajouter des candidats n'ayant pas été retenus à l'issue des entretiens devrait être reconsidérée. De l'avis du GRECO, ce type de seconde chance (repêchage) accordée à certains candidats représente — par rapport au processus de sélection ordinaire — un écart difficilement conciliable à première vue avec le principe constitutionnel d'égalité. De même, il serait possible d'accorder une plus grande attention aux questions d'égalité des sexes et aux mesures ciblées nécessaires à la nomination effective de femmes au poste de juge dans les plus hautes juridictions espagnoles, même si certains progrès limités semblent avoir été réalisés ces dernières années.
54. Enfin, le GRECO déplore l'impact négatif des critiques relatives à la politisation perçue du CGPJ sur les décisions de nomination prises par cette instance. Même à supposer que les procédures de nomination aux hautes fonctions de l'ordre judiciaire aient été explicitées et améliorées au fil du temps, comme indiqué plus haut, l'ombre d'un doute subsiste quant à son équité et son objectivité dans l'esprit du citoyen lambda. Compte tenu de la marge importante d'appréciation conférée au CGPJ en matière de nomination aux plus hautes fonctions de l'ordre judiciaire, la question de la composition du CGPJ semble effectivement revêtir une importance capitale. La mise en œuvre pleine et entière de la recommandation v apparaît donc comme d'autant plus cruciale dans ce contexte.
55. Le GRECO conclut que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation ix.

56. *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.*
57. Le GRECO avait reconnu la prise en compte du volet i de la recommandation, même si celle-ci n'avait entraîné aucun changement dans la méthode de sélection et la durée du mandat du Procureur général, une vieille préoccupation qui ternit la

perception de l'autonomie du ministère public en Espagne. Le GRECO avait demandé que des mesures supplémentaires soient prises pour satisfaire pleinement aux volets ii (transparence de la communication avec le gouvernement) et iii (autonomie de gestion dans l'affectation du personnel aux différents parquets). Le GRECO avait donc considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre.

58. Les autorités espagnoles déclarent aujourd'hui que la rédaction du projet de Règlement sur le ministère public — qui pose des règles supplémentaires en matière d'autonomie interne — se trouve à un stade avancé et attend encore la publication de quelques rapports consultatifs pour être soumis au Conseil d'État, puis au Conseil des ministres en vue de son adoption. Il inclut entre autres, en matière d'autonomie interne du service, des règles relatives au fonctionnement du Conseil du parquet et des Conseils de coordination. Il définit notamment en plus la réglementation applicable aux ordres donnés au sein du ministère public, réglementation en vertu de laquelle les ordres émanant des supérieurs hiérarchiques doivent être consignés par écrit à la demande du procureur chargé de l'affaire, ainsi que dans les cas où ils sont contraires à l'opinion de ce dernier 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 immédiat afin de garantir et de régler le droit dudit procureur de marquer son désaccord. La procédure prévoit la communication d'une déclaration écrite motivée. Le projet de Règlement devrait être soumis au Conseil des ministres pour adoption au cours du premier semestre 2021.
59. Le GRECO relève que le projet de Règlement sur le ministère public — lequel est censé définir plus clairement entre autres l'autonomie interne et la communication au sein du service — progresse, mais n'a pas encore été adopté. Aucun élément nouveau n'a été porté à la connaissance du GRECO au sujet des aspects spécifiques de l'autonomie externe ciblées par les deuxième et troisième volets de la recommandation ix, dont la mise en œuvre reste en suspens.
60. En ce qui concerne plus particulièrement le deuxième volet de la recommandation, il convient de rappeler que la loi prévoit la possibilité pour le gouvernement de rendre compte sur des affaires spécifiques en cours d'instruction (article 9 de la Loi 50/1981). Si la loi prévoit que toute communication entre le pouvoir exécutif et les services du ministère public doit se faire entre le ministre de la Justice et le procureur général (article 8, paragraphe 2, de la Loi 50/1981), elle n'impose ni l'obligation de rendre ces communications publiques ni de les consigner par écrit. Les modalités de la relation entre le procureur général et l'exécutif continuant de soulever des critiques publiques en Espagne, en ce qui concerne la perception de l'indépendance de l'intéressé (voir également le paragraphe 126 du Rapport du quatrième cycle d'évaluation sur l'Espagne), la transparence de la communication entre les deux parties s'avère essentielle.
61. En ce qui concerne le troisième volet de la recommandation, le GRECO réitère ses craintes concernant le fait que le ministère de la Justice décide de l'affectation du personnel dans les différents parquets, y compris celui spécialisé dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée ; en effet, l'autonomie de gestion est une garantie importante de l'indépendance et de l'efficacité du ministère public⁹.
62. Dans le cadre de la réforme prévue de la Loi de procédure pénale (*Ley de Enjuiciamiento Criminal*), qui vise à établir le rôle prépondérant des procureurs au stade de l'instruction (*fase de instrucción*), la nécessité de prévoir des garanties de non-ingérence extérieure acquiert plus que jamais une importance primordiale. Si le GRECO reconnaît qu'il n'existe pas de modèle uniforme en matière de poursuites parmi les États membres, il n'en demeure pas moins essentiel, dans tous les cas de

⁹ Voir aussi [l'Avis n° 7 du Conseil consultatif de procureurs européens sur la gestion des moyens du ministère public](#).

figure, que le public (et aussi les procureurs eux-mêmes) fasse confiance au ministère public et perçoive cet organe comme exerçant réellement ses fonctions de manière impartiale, objective et libre de toute influence indue, notamment de nature politique.

63. Par conséquent, le GRECO ne peut que réitérer la nécessité d'une réflexion plus approfondie sur les garanties supplémentaires qui peuvent être introduites dans le système judiciaire espagnol afin de protéger le ministère public contre les ingérences indues. Le GRECO encourage les autorités à penser de manière expansive sur la question en gardant notamment à l'esprit les considérations déjà signalées dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle concernant la question des portes tournantes, en particulier en ce qui concerne les allers-retours dans la vie politique (voir le paragraphe 153, en relation avec le paragraphe 102, du rapport précité). Il semblerait que le procureur général en exercice nourrisse l'intention de continuer à progresser dans les trois domaines couverts par la recommandation ix en modifiant le Statut du ministère public. Un tel projet doit encore se matérialiser dans les faits : s'il existe bien des plans pour cette réforme, les travaux n'ont pas encore commencé.
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. Dans le Deuxième 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 considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre.
67. Les autorités espagnoles signalent aujourd'hui que le Code de déontologie des procureurs a été adopté le 22 octobre 2020. Il résulte d'un processus participatif lancé en 2015 selon une approche ascendante, dans le cadre duquel les procureurs et leurs associations professionnelles ont été consultés (le processus a inclus des recherches ciblées, des enquêtes, des consultations, des réunions de comités, etc.)¹⁰. Le Code est un document énonçant des principes (les questions de discipline sont traitées dans un règlement distinct – voir plus loin le paragraphe 75) qui traite des obligations pesant sur les procureurs et des qualités que l'on attend d'eux : respect de la légalité, impartialité, objectivité, efficacité, intégrité, honnêteté, responsabilité, égalité de traitement, confidentialité, transparence, etc. 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.
68. Le Code est assorti de la création d'un organe consultatif : la Commission d'éthique qui sera composée de procureurs choisis par leurs pairs et d'au moins un expert de l'extérieur (c'est-à-dire n'étant pas lui-même procureur). Outre ses fonctions de conseil, la Commission d'éthique assumera également la charge de l'évaluation et de la mise à jour, le cas échéant, du Code.
69. Afin de faire connaître le Code et de le rendre facilement accessible au public, il a été décidé de le poster dans une section consacrée à la transparence sur le [site web](#) du ministère public. Ce portail sur la transparence fournit également des informations

¹⁰ Ainsi, une série de cinq questionnaires a été envoyée aux procureurs qui ont été plus de 900 à répondre. Lesdits questionnaires portaient sur des questions essentielles en matière de déontologie et les réponses ont servi d'ébauche au projet de Code.

sur les procureurs occupant des postes de haut niveau, le programme de l'institution, des données économiques, budgétaires et statistiques, des informations institutionnelles et organisationnelles, etc.

70. Une copie papier du Code de déontologie a été distribuée à tous les procureurs. La formation sur les questions liées à l'intégrité a commencé dès avril 2019 et se poursuit depuis. Une attention particulière a été accordée à l'intégration des règles de déontologie dans le programme de formation initiale et continue des procureurs (2021) tel qu'il a été adopté le 11 décembre 2020. Enfin, un directeur de la formation a été nommé, conformément à la remarque faite par le GRECO pour que le ministère public gère lui-même sa formation perçue comme un aspect de l'autonomie préconisée dans la recommandation ix(volet iii).
71. Le GRECO salue l'adoption d'un Code de déontologie des procureurs et les mesures prises pour le rendre accessible au public en ligne sur le site web du ministère public. Le GRECO se réjouit également de la création d'une Commission d'éthique chargée de fournir des orientations générales et des conseils spécifiques sur les questions d'éthique, ainsi que des dispositions opérationnelles pratiques prises pour intensifier la formation dans ce domaine.
72. Conséquemment, le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

73. *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.*
74. Dans le Deuxième Rapport de conformité intérimaire, le GRECO avait pris acte des mesures adoptées pour renforcer le régime disciplinaire du ministère public. Toutefois, dans l'attente de l'adoption des règles prévues, il avait conclu que la recommandation xi était partiellement mise en œuvre.
75. Les autorités espagnoles mentionnent aujourd'hui le projet de Règlement sur le ministère public, lequel comporte une section (le titre IX) portant spécifiquement sur le régime disciplinaire des procureurs. Ladite section énonce une procédure fondée sur les principes de l'*actus reus* (élément matériel), de la non-rétroactivité des dispositions défavorables en matière de sanction, du respect du caractère accusatoire de la procédure, de la proportionnalité et de la culpabilité ; elle garantit aussi que la partie concernée sera notifiée de toutes les résolutions devant être prises dans le cadre de la procédure et des mesures adoptées et que des informations lui seront communiquées sur ses droits et sur la possibilité de comparaître seule ou assistée d'un avocat. Elle prévoit également des causes de désistement et de récusation ainsi que l'obligation de notifier l'acceptation de l'engagement de la procédure à la personne ayant soumis le recours ou la réclamation. Elle introduit en outre l'institution du procureur pour les actions disciplinaires (*Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria*). Le projet est parvenu à un stade avancé et attend encore la publication de quelques rapports consultatifs pour être soumis au Conseil d'État, puis au Conseil des ministres en vue de son adoption. Le projet de Règlement devrait être adopté au cours du premier trimestre 2021.
76. 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 efforts en cours visant à réformer le cadre réglementaire du ministère public n'aient pas encore produit de résultats tangibles.

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

III. CONCLUSIONS

78. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Espagne a réalisé quelques progrès dans la mise en œuvre des recommandations jugées partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre dans le Rapport de conformité du quatrième Cycle. Six des onze recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle ont été mises en œuvre,** quatre ont été partiellement mises en œuvre et une n'est toujours pas mise en œuvre.

79. Plus spécifiquement, les recommandations i, iv, vii, viii et x ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. La recommandation iii a été traitée de façon satisfaisante. Les recommandations ii, vi, ix et xi ont été partiellement mises en œuvre. La recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

80. Le GRECO salue l'adoption d'un Code de conduite du Parlement (Congrès et Sénat) et de l'établissement d'un organe voué à sa mise en œuvre, à savoir le Bureau des conflits d'intérêts. Le Code introduit notamment des obligations de transparence renforcées (y compris des informations concernant les contacts des députés/sénateurs avec des tiers), ainsi que des exigences supplémentaires en matière de divulgation. Une réglementation spécifique concernant le lobbying doit encore être élaborée. Si d'autres travaux ont également été entrepris pour améliorer la transparence et l'objectivité des procédures de nomination aux plus hautes fonctions de l'ordre judiciaire, une rationalisation accrue des exigences applicables dans ce domaine demeure néanmoins possible. De plus, le système de nomination des magistrats au Conseil général du pouvoir judiciaire (*Consejo General del Poder Judicial* ou CGPJ) et la politisation dont il semble imprégné aux yeux du grand public continuent de poser un problème majeur. Il ne s'agit pas là d'une préoccupation mineure dans la mesure où il appartient au CGPJ de prendre certaines décisions affectant le pouvoir judiciaire, notamment en ce qui concerne la désignation des juges de haut rang et la discipline. De même, la relation entre le procureur général et l'exécutif continuant de faire l'objet de critiques publiques (en ce qui concerne l'indépendance perçue du ministère public), des efforts supplémentaires s'imposent pour accroître l'autonomie et la transparence à cet égard. Cette question revêt une importance particulière dans le contexte de la réforme proposée de la Loi de procédure pénale. Un Code de conduite des procureurs a été adopté, assorti d'un dispositif de conseil et de sensibilisation, ce qui est une évolution bienvenue. Néanmoins, la réforme du régime disciplinaire des procureurs attend toujours d'être lancée.

81. Compte tenu du fait que cinq recommandations (sur onze) n'ont toujours pas été mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9, de son Règlement intérieur, demande au Chef de la délégation espagnole de soumettre des informations complémentaires – notamment au sujet de la mise en œuvre des recommandations ii, v, vi, ix et xi – d'ici le 31 mars 2022.

82. 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.