



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 6 décembre 2013

Publication: 15 janvier 2014

Public

Greco Eval IV Rep (2013) 5F

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

RAPPORT D'EVALUATION SUR L'ESPAGNE

Adopté par le GRECO lors de sa 62^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 2-6 décembre 2013)

Q
U
A
T
R
I
E
M
E

C
Y
C
L
E

D'
E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIERES

RESUME	3
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE	6
II. CONTEXTE	8
III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	10
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	10
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	11
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS	12
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	13
CONFLITS D'INTERETS	14
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	14
<i>Cadeaux</i>	<i>14</i>
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	<i>15</i>
<i>Intérêts financiers, contrats avec des autorités publiques, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	<i>17</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	<i>17</i>
<i>Contact avec les tiers</i>	<i>17</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	18
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	19
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	22
IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	23
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE	23
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	26
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	29
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS	30
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	31
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	<i>31</i>
<i>Récusation et retrait</i>	<i>32</i>
<i>Cadeaux</i>	<i>32</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers</i>	<i>32</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	33
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	33
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	35
V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	37
VUE D'ENSEMBLE DU MINISTERE PUBLIC	37
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	40
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	41
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS	43
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	44
<i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	<i>44</i>
<i>Récusation et retrait</i>	<i>44</i>
<i>Cadeaux</i>	<i>45</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers</i>	<i>45</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	45
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	45
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	47
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	48

RÉSUMÉ

1. Malgré les nombreuses mesures prises au cours des dernières années pour introduire des règlements visant à mieux lutter contre la corruption, renforcer les moyens et la spécialisation des services répressifs chargés de combattre la criminalité économique et, au final, mettre en examen les auteurs d'infractions, la corruption est une source de préoccupation grandissante en Espagne. Les récents scandales qui entachent la vie politique du pays portent gravement atteinte à la crédibilité de ses institutions. La crise économique a encore accru l'ampleur de la désillusion et de la méfiance de la population.

2. Selon les instituts de sondage, la classe politique et les partis politiques affichent la cote de confiance la plus basse. Pleinement conscientes du manque de confiance auquel elles sont confrontées, les autorités espagnoles ont engagé plusieurs réformes visant à y remédier. Ainsi, un projet de loi sur la transparence est actuellement examiné au Parlement, des informations relatives au processus législatif sont largement diffusées et les parlementaires sont soumis à un système de déclaration de situation financière faisant l'objet d'un contrôle public sur les sites internet des deux chambres. Le présent rapport tient compte de l'ensemble de ces initiatives positives et contribue à la réflexion actuellement menée dans le pays sur la manière de redonner de la crédibilité aux institutions. Des mesures supplémentaires sont recommandées pour inculquer, maintenir et promouvoir une forte culture de la déontologie parmi les parlementaires, notamment par l'adoption d'un code de déontologie et la mise en place de mesures de sensibilisation ciblées en matière d'intégrité. Il serait également important d'améliorer la transparence des contacts entretenus par les parlementaires avec les tiers, d'exiger des informations plus détaillées et à jour dans les déclarations de situation financière et de renforcer sensiblement les mécanismes de contrôle et de mise en œuvre au sein du Parlement.

3. L'appareil judiciaire espagnol et plus particulièrement le ministère public est très compétent. Hormis quelques cas isolés, il n'existe aucun indice sérieux de corruption chez les juges et les procureurs. La capacité du système judiciaire à fonctionner efficacement soulève néanmoins quelques inquiétudes, les tribunaux surchargés n'étant pas toujours en mesure de traiter les affaires diligemment. De même, on relève certaines lacunes au niveau du système judiciaire et du ministère public, lesquelles ont suscité des critiques répétées au sujet d'un risque d'influence politique. Plus précisément, si l'indépendance et l'impartialité des juges et procureurs n'ont généralement pas été contestées à ce jour, la question de l'indépendance structurelle des instances dirigeantes de l'appareil judiciaire et du ministère public soulève de nombreuses controverses, le risque que des intérêts partisans pèsent sur les processus de décision judiciaire constituant la principale source d'inquiétude. Cet aspect est d'autant plus préoccupant que les affaires de corruption se multiplient dans la classe politique. Le simple fait qu'un doute, même minime, existe est fâcheux et des mesures devraient être prises pour veiller à ce que le système judiciaire soit préservé de toute influence extérieure indue et considéré comme tel. Qui plus est, à long terme, les défauts d'indépendance structurelle des instances dirigeantes de l'appareil judiciaire nuiront inévitablement à l'indépendance et l'impartialité des juges. Or, ces deux principes doivent être constamment garantis, défendus et protégés pour que la justice soit équitable et efficace et perçue comme telle.

4. Les juges et procureurs espagnols ont un sens aigu du service public et sont pleinement dévoués à leur mission publique. Toutefois, aucun code de déontologie n'a encore été adopté pour eux. De la même manière, d'autres dispositifs pourraient être mis en place pour permettre aux professionnels concernés d'échanger autour des dilemmes de nature éthique et apporter des services de conseil et des lignes directrices portant spécifiquement sur les conflits d'intérêts et les autres questions liées à l'intégrité. Il conviendrait également de renforcer l'obligation faite aux juges et aux procureurs de rendre des comptes à leur profession et à l'opinion publique. Il est essentiel que la population soit informée de tous les efforts qui seront déployés dans chacun de ces domaines, car ceux-ci sont de nature à accroître la confiance de l'opinion publique envers le système judiciaire.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

5. L'Espagne a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, le pays a été évalué dans le cadre des Premier (juin 2001), Deuxième (mai 2005) et Troisième (mai 2009) Cycles d'Évaluation. Les Rapports d'Évaluation correspondants et les Rapports de Conformité qui ont suivi peuvent être consultés sur le site internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco/fr>).

6. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». Par le choix de ce thème, le GRECO innove et met en relief la nature multidisciplinaire de sa mission. Il n'en reste pas moins que le thème retenu est clairement lié aux précédents travaux du GRECO, en particulier ceux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation – principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice – du Deuxième Cycle d'Évaluation – qui portait en particulier sur le pouvoir exécutif de l'administration publique – et du Troisième Cycle d'Évaluation, centré sur l'incrimination de la corruption (notamment à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

7. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts ;
- interdiction ou restriction concernant certaines activités ;
- déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ;
- application des règles en vigueur ;
- sensibilisation.

8. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation concerne les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels, soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

9. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de l'Espagne au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV Rep (2013) 5 REPQUEST) ainsi que sur d'autres données, dont des informations communiquées par la société civile. Une équipe d'évaluation du GRECO (dénommée ci-après « EEG ») s'est en outre rendue en Espagne du 10 au 14 juin 2013. L'EEG était composée de M. Yves Marie DOUBLET, Directeur-adjoint à l'Assemblée nationale, Division de la réglementation et du contrôle des marchés (France), M. James HAMILTON, ancien directeur des poursuites pénales, Président de l'Association internationale des procureurs (Irlande), M. Hans NELEN, professeur de criminologie au Département de droit pénal et de criminologie de l'université de Maastricht (Pays-Bas), et M. Djuro SESSA, juge à la Cour suprême (Croatie). L'EEG a bénéficié du soutien de Mme Laura SANZ-LEVIA et de M. Yüksel YILMAZ, du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du ministère de la Justice, du Congrès des députés et du Sénat, du Conseil général du pouvoir judiciaire, du Bureau du Procureur général et du Conseil du parquet, du Centre d'études juridiques et du médiateur. Elle a aussi interrogé des juges et des procureurs ainsi que des représentants de certaines de leurs associations professionnelles respectives. Enfin, l'EEG a rencontré des représentants de Transparency International, des journalistes et des universitaires.

11. Le présent rapport a pour principal objet d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités espagnoles pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités espagnoles, qui détermineront les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. L'Espagne devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

12. L'Espagne a été la scène d'un grand nombre d'affaires de corruption mettant en cause des responsables politiques de premier plan, des hauts fonctionnaires ou des chefs d'entreprise. La question de la corruption suscite actuellement un vaste débat public, notamment parce que la crise économique qui a débuté en 2008 a fortement entamé la confiance que la population place dans son gouvernement et le système financier.

13. Il est à noter que, jusqu'en 2008, les citoyens espagnols jugeaient que le niveau de corruption dans leur pays était bas. L'Espagne figurait alors parmi les 20 pays les moins corrompus selon l'indice annuel de perception de la corruption (IPC) de Transparency International. La tendance s'est radicalement inversée lorsque l'économie espagnole est entrée en récession après près de 15 ans de croissance économique soutenue. Depuis 2009, le niveau de corruption perçu dans le pays a augmenté trois années de suite. En 2012, l'Espagne a reculé de 10 places et s'est classée 30^e dans le dernier IPC de Transparency International. Un récent sondage national publié en 2012 fait apparaître que la population espagnole cite la corruption, la fraude, les partis politiques et la politique en général parmi ses principaux sujets de préoccupation, aux côtés de son plus grand sujet d'inquiétude, le chômage¹.

14. S'agissant du thème central du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, en 2007, la cote de confiance des parlementaires espagnols était supérieure aux chiffres moyens relevés pour leurs pairs dans l'UE27². Selon une récente enquête spéciale (Eurobaromètre) publiée par la Commission européenne, l'image relativement positive des responsables politiques espagnols s'est fortement dégradée les années suivantes et le pourcentage d'Espagnols convaincus que la corruption est répandue parmi les responsables politiques de leur pays a atteint 78 % en 2011 (contre 57 % en moyenne dans l'UE)³. La même enquête a par ailleurs révélé que 40 % des Espagnols interrogés estiment que l'action peu fiable des responsables politiques (gouvernement et Parlement) est l'un des principaux facteurs alimentant la corruption dans le pays. L'EEG a été informée qu'aucun parlementaire n'a jamais été condamné pour une infraction de corruption commise dans le contexte de ses fonctions parlementaires. Les parlementaires reconnus coupables de corruption l'ont été pour des faits commis dans le cadre du deuxième mandat qu'ils détenaient au sein d'une collectivité locale.

15. Concernant les membres de l'appareil judiciaire, même si leur crédibilité est meilleure que celle des responsables politiques, celle-ci tend aussi à baisser depuis 2007. L'Eurobaromètre 2011 fait apparaître que 41 % des Espagnols interrogés estiment que la corruption est très courante parmi les membres de l'appareil judiciaire (32 % en moyenne dans l'UE), alors qu'ils n'étaient que 17 % à partager ce point de vue en 2007. Outre les conséquences de la dégradation de l'économie, le fait que de nombreux Espagnols considèrent que leur système judiciaire fonctionne mal semble avoir accentué la perte de crédibilité de l'appareil judiciaire⁴. Un récent rapport national publié en avril 2013 révèle des résultats plus positifs. La confiance accordée à l'appareil judiciaire a ainsi nettement progressé pour s'établir à 47 %. Cette amélioration découle probablement de décisions récemment prises par des juges et des procureurs pour défendre le droit au logement des citoyens et les protéger d'une « expulsion expresse »⁵.

¹ Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (Centre de recherches sociologiques (publié le 4 janvier 2013. http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2960_2979/2976/Es2976.pdf

² Eurobaromètre spécial 291 « Attitudes des Européens à l'égard de la corruption », Commission européenne, avril 2008. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_291_fr.pdf

³ Eurobaromètre spécial 374 « Corruption », Commission européenne, février 2012. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf

⁴ http://politica.elpais.com/politica/2012/08/11/actualidad/1344684017_186742.html

⁵ <http://www.metroscopia.org/>

16. Ces deux dernières décennies, l'Espagne a pris plusieurs mesures efficaces pour mieux détecter et sanctionner les faits de corruption. La création, en 1995, du Parquet spécial chargé de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée (ainsi que des unités régionales correspondantes) a ainsi marqué une étape importante dans l'existence du système. Depuis lors, la spécialisation des services répressifs n'a fait que croître. Le GRECO a d'ailleurs expressément salué, dans certains de ses précédents rapports, l'attitude volontariste des juges et des procureurs qui mettent tout en œuvre pour juger les infractions de corruption⁶. L'atmosphère de scandale qui pollue la vie politique et les nombreuses enquêtes en cours concernant des affaires de corruption ont récemment conduit le Parlement à adopter une résolution (baptisée « *pacto de regeneración democrática* ») visant à élaborer un paquet législatif/train de mesures pour mieux lutter contre la corruption. Cette résolution prévoit notamment l'adoption d'une législation sur la transparence (projet de loi sur la transparence), la modification des règles applicables au financement des partis politiques, le renforcement des contrôles réalisés par la Cour des comptes, la définition d'une infraction spécifique d'enrichissement illicite, l'alourdissement des sanctions pour les infractions de corruption et l'accélération des procédures pénales pour accroître l'efficacité et la rapidité des enquêtes. Lors de la mission sur place, les autorités ont admis que des efforts supplémentaires devaient être déployés en matière de prévention de la corruption.

17. Le GRECO ne doute pas que l'analyse approfondie et les recommandations figurant dans le présent rapport aideront les autorités espagnoles à restaurer et renforcer l'intégrité de plusieurs des principales institutions du pays et de leurs membres, ainsi que la confiance placée par le public en ces derniers.

⁶ Voir par exemple le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur l'Espagne, GRECO Eval III Rep (2008) 3F – Thème I : http://www.coe.int/t/dqhl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282008%293_Spain_One_FR.pdf

III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

18. L'Espagne est une monarchie constitutionnelle, sous la forme d'une démocratie parlementaire pluripartite. Son Parlement (*Cortes Generales*) se compose de deux chambres élues : le Congrès des députés (*Congreso de los Diputados*), investi du principal pouvoir législatif,⁷ et le Sénat (*Senado*), chambre de la représentation territoriale. Ce système bicaméral ne place pas le Congrès et le Sénat au même niveau. La Constitution a attribué au Congrès un ensemble de missions et de prérogatives qui attestent de sa primauté. Le Congrès autorise ainsi la formation du gouvernement et peut lui retirer sa confiance, est le premier informé des procédures concernant les projets de loi et budgets et doit adopter ou rejeter les amendements aux textes de loi⁸ ou vetos que le Sénat peut déposer. Aux termes de l'article 72 de la Constitution, chacune des chambres du Parlement dispose d'une autonomie institutionnelle, budgétaire et opérationnelle, c'est-à-dire qu'elle définit son règlement intérieur, adopte son budget et régleme le statut de ses agents sans aucune interférence des autres branches de l'Etat. L'organisation interne et la conduite des travaux du Congrès et du Sénat sont définies dans leurs règlements intérieurs respectifs.

19. Les 350 députés du Congrès sont élus selon la méthode D'Hondt au scrutin proportionnel de liste. Deux méthodes distinctes sont utilisées pour l'élection des sénateurs : 208 d'entre eux sont élus au scrutin majoritaire direct (au niveau provincial) et 58 sont désignés par les assemblées législatives régionales (Communauté autonome⁹) au scrutin proportionnel indirect¹⁰. Les mandats du Congrès et du Sénat, d'une durée maximale de quatre ans, sont simultanés. Le nombre de femmes est respectivement de 139 au Congrès (sur 350 députés) et de 89 au Sénat (sur 266 sénateurs), soit un ratio d'environ 35 % de femmes siégeant au Parlement.

20. L'indépendance du Parlement est inscrite à l'article 66 de la Constitution ; les parlementaires doivent représenter l'intérêt public national. Ceci étant, la plupart des interlocuteurs avec lesquels l'EEG s'est entretenue ont souligné que le scrutin de liste bloquée, instauré après l'adoption de la Constitution de 1978 pour mettre en place un système politique cohésif après des années de dictature, a conduit à la formation de partis politiques régis par des structures internes rigides et très solides, dans lesquels les dirigeants conservent les pouvoirs décisionnels clés au détriment des membres. Les systèmes de cette nature incitent les élus à être davantage fidèles à leur parti qu'aux électeurs et aboutissent à la formation de groupes parlementaires qui exercent un contrôle étroit sur les parlementaires¹¹ et font régner une discipline interne stricte. Lors

⁷ Les lois sont déposées et examinées au Congrès avant leur passage au Sénat. Ce dernier peut proposer des amendements et même opposer son droit de veto à l'égard d'un texte. Le Congrès peut cependant immédiatement passer outre ce veto par un vote à la majorité absolue ou, deux mois plus tard, par un vote à la majorité simple.

⁸ http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Funciones1

⁹ Le territoire espagnol se subdivise en 17 Communautés autonomes : Andalousie, Aragon, Asturies, îles Baléares, pays Basque, îles Canaries, Cantabrie, Castille-La Manche, Castille-Leon, Catalogne, Estrémadure, Galice, La Rioja, Madrid, Murcie, Navarre, Valence.

¹⁰ Les sénateurs sont élus directement par les provinces et indirectement par les Communautés autonomes. Les provinces utilisent un scrutin majoritaire plurinominal. Chaque province de la péninsule élit quatre sénateurs, les provinces insulaires (îles Baléares et Canaries) en élisent deux ou trois par île, tandis que Ceuta et Melilla en élisent, chacune, deux. Les partis désignent trois candidats ; chaque électeur peut exprimer trois voix (moins dans les circonscriptions où le nombre de sénateurs élus est inférieur à ce chiffre) et vote individuellement pour les candidats qu'il choisit. Il s'agit du seul cas de vote aux élections nationales espagnoles où le choix se porte sur des noms. Les Communautés autonomes élisent un sénateur, plus un sénateur par million d'habitants. Elles sont libres de fixer les règles du scrutin, mais les sénateurs sont généralement élus par l'assemblée législative de la Communauté concernée, à proportion des partis qui la composent.

¹¹ Voir aussi le rapport « National Integrity System Assessment of Spain » publié par Transparency International le 28 septembre 2012.

http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_spain

de sa mission sur place, l'EEG a appris que la discipline était un critère déterminant pour figurer sur une liste de candidats aux élections. Même s'il existe certains outils (par exemple, le vote à scrutin secret) visant à aider les parlementaires à prendre leurs décisions suivant leurs convictions personnelles et non pas en fonction de la ligne de leur parti, les interlocuteurs rencontrés les jugent insuffisants pour modifier en profondeur le système dominé par les partis décrit ci-dessus.

21. Les parlementaires perdent leur mandat (i) sur décision judiciaire annulant l'élection ou la proclamation, (ii) en cas de décès ou d'incapacité, (iii) au terme du mandat, ou (iv) en cas de démission.

Transparence du processus législatif

22. Le principe de la publicité de la législation est expressément consacré dans la Constitution – article 9(3). Les projets de loi sont publiés lors de leur dépôt par le gouvernement, puis lors des différentes phases d'examen au Parlement, à savoir lorsque des amendements sont adoptés et après délibération en commission et en séance plénière. Des informations sur les lois adoptées et les autres activités parlementaires sont diffusées dans le Bulletin officiel (*Boletín Oficial*) et le journal des débats (*Diario de Sesiones*).

23. En principe, les séances plénières sont publiques. Elles peuvent toutefois se tenir à huis clos sur décision de la majorité des parlementaires ou lorsqu'elles portent sur des questions internes (statut des députés/sénateurs, suspension, etc.). La composition des commissions parlementaires est du domaine public. Les séances des commissions – commissions permanentes, commissions d'enquête ou commissions spéciales – ne sont pas publiques. Des représentants des médias peuvent néanmoins y assister, sauf si une majorité des membres de la commission décide que les séances se tiendront à huis clos. Les auditions des témoins/experts sont publiques, sauf lorsque les questions abordées relèvent de domaines réservés, tels que définis par la loi (sécurité nationale, par exemple) ou concernent des procédures judiciaires en cours. Les débats qui se tiennent en commission et lors des séances plénières (à l'exception des séances à huis clos) sont publiés dans le journal des débats ainsi que retransmis sur internet et, occasionnellement, à la télévision.

24. Le Plan de modernisation du Congrès (2006) a ouvert la voie à l'adoption d'une série de mesures importantes destinées à renforcer la transparence des travaux législatifs, notamment : nouveau site internet doté d'un portail réservé au public, pages internet pour les députés (même si seul un petit nombre d'entre eux a effectivement créé un site personnel), service d'information destiné à la population, informations détaillées sur les procédures d'achat et de passation de marchés, etc. Le Sénat a également pris des mesures pour améliorer son site internet et faciliter l'accès aux informations relatives aux projets de loi et aux achats/passations de marchés.

25. Les décisions politiques revêtant une importance particulière doivent faire l'objet d'une consultation publique par référendum (article 92 de la Constitution). Lors de l'examen des projets de loi en commission, il est possible de consulter des experts et des représentants de groupes économiques. Dans certains secteurs, la loi prévoit une consultation obligatoire des parties intéressées (protection des consommateurs, télécommunications, par exemple).

26. L'EEG reconnaît que les autorités espagnoles ont pris des mesures constructives pour garantir un haut degré de transparence du processus législatif, ce dont elle se félicite. Elle estime qu'il s'agit là de l'une des grandes forces du système et d'un indéniable atout en matière de prévention de la corruption, car la transparence facilite le contrôle exercé par le public sur les travaux des parlementaires et contribue à la responsabilisation de ces derniers. L'EEG a pu constater la rapidité et l'utilité du retour

d'information assuré par les services généraux d'information des deux chambres. Elle a eu connaissance de certains domaines spécifiques où l'accès à l'information par le public gagnerait à être amélioré, par exemple les études et enquêtes constituant le point de départ de propositions de loi ou réalisées dans le cadre de celles-ci, ou encore les calendriers détaillés des propositions de loi en cours, les plannings des parlementaires et, plus particulièrement, les informations sur leurs réunions avec des tiers, etc.¹² La transparence des initiatives législatives du gouvernement pourrait par ailleurs être renforcée car, malgré les exigences formelles de consultation prévues par la loi (loi 50/1997, loi 30/1992), l'EEG a été informée que l'organisation des processus de participation publique varie largement dans la pratique et dépend du ministère concerné. Pendant sa mission sur place, l'EEG a cru comprendre que la transparence fait aujourd'hui partie des priorités du programme des parlementaires et que de nouvelles initiatives sont en préparation dans ce domaine (par exemple, en matière de lobbying, voir également paragraphe 50).

Rémunération et avantages matériels

27. En Espagne, le salaire annuel brut moyen s'élève à 22 899,35 EUR¹³.

28. Les parlementaires travaillent à plein temps. Ils touchent une indemnité mensuelle de 2 813,87 EUR et bénéficient d'avantages, d'exonérations fiscales et de dédommagements pour les dépenses engagées dans le cadre de leurs fonctions. Une prime est versée à certaines catégories spécifiques de parlementaires (par exemple, le président et les vice-présidents des chambres, les secrétaires, les porte-parole et leurs adjoints, ainsi qu'au niveau des commissions, les présidents, vice-présidents, secrétaires, porte-parole et leurs adjoints).

29. Les parlementaires bénéficient également d'indemnités supplémentaires, dont : (i) une indemnité exonérée d'impôts de 1 823,86 EUR (ou 870,56 EUR pour les parlementaires des circonscriptions madrilènes) pour couvrir les dépenses engagées dans le cadre de l'activité parlementaire, (ii) des frais de transport (transports publics, 0,25 EUR par kilomètre lorsqu'un véhicule personnel est utilisé ou 3 000 EUR par an pour couvrir les frais de taxi), (iii) une indemnité de subsistance lors des missions officielles (150 EUR à l'étranger et 120 EUR en Espagne), et une indemnité pour les moyens de communication (ordinateur portable et téléphone portable). Les chiffres ci-dessus sont similaires pour le Congrès et le Sénat. Une indemnité supplémentaire est accordée pour permettre le recrutement de collaborateurs personnels. Le contrôle de ces indemnités est assuré par des agents administratifs supérieurs du service de contrôle de chaque chambre. Les informations relatives aux indemnités et avantages complémentaires des parlementaires sont publiques et peuvent être consultées, respectivement, sur les sites internet du Congrès et du Sénat. Toutes les autres dépenses (déplacements à l'étranger par exemple) doivent être autorisées par le Bureau (*Mesa*).

30. Du fait de la crise économique, les indemnités ont été gelées à plusieurs reprises, tout comme les cotisations à un régime de retraite interne mis en place en 2006 avant d'être suspendu en 2012. Comparativement à d'autres pays d'Europe économiquement comparables, la rémunération et les avantages versés aux parlementaires espagnols se situent dans la moyenne inférieure¹⁴.

¹² Par exemple, certaines ONG (Access Info Europe et Fundación Ciudadano Civio) ont lancé, en mars 2013, une initiative publique en ligne afin d'exiger davantage d'ouverture dans la rédaction du projet de loi sur la transparence et, notamment, des informations sur le calendrier d'adoption, les travaux de la commission et les auditions d'experts.

¹³ Institut national de la statistique.

¹⁴ <http://parliamentarystandards.org.uk/payandpensions/Documents/9.%20MPs%27%20Pay%20and%20Pensions%20-%20A%20New%20Package%20-%20July%202013.pdf>

31. Aucune allégation ni affaire concernant l'utilisation abusive de fonds alloués aux parlementaires n'a été portée à la connaissance de l'EEG. Cette dernière a été informée qu'il est difficile de faire une utilisation abusive des indemnités parlementaires, car celles-ci ne sont pas versées aux parlementaires en espèces, mais sous forme de crédits utilisables exclusivement pour les dépenses déclarées. Par exemple, si un parlementaire doit prendre un taxi dans le cadre d'une mission parlementaire, il se verra attribuer des crédits suffisants pour couvrir le coût de ce déplacement et devra soumettre la facture correspondante aux agents administratifs du Parlement.

Principes éthiques et règles déontologiques

32. Aucun code de conduite uniforme n'a été rédigé pour les députés et les sénateurs. La Constitution, la loi électorale et les règlements intérieurs respectifs des deux chambres comprennent toutefois certaines dispositions régissant la conduite attendue des parlementaires. Ces textes mentionnent, par exemple, une obligation de confidentialité, des règles en matière d'incompatibilité et une obligation d'assister aux séances et d'agir de manière respectueuse (respecter les usages du Parlement, les règles de courtoisie et la discipline). En cas de non-respect des règles précitées, le président de chaque chambre peut, sur proposition du Bureau, prendre des sanctions (déchéance de certains droits ou suspension temporaire, par exemple).

33. L'EEG a par ailleurs appris que le projet de loi sur la transparence fixe un certain nombre de principes déontologiques pour les agents publics (dont les parlementaires), tels que la transparence dans la conduite des affaires publiques, l'exercice exclusif des fonctions publiques, l'interdiction d'accepter des cadeaux, l'obligation de signaler les agissements répréhensibles et de prévenir les conflits d'intérêts, etc.

34. L'EEG estime que les dispositions actuelles relatives aux principes déontologiques et aux normes de conduite sont insuffisantes. Même si elle salue les récents efforts de réforme des autorités visant à combler les lacunes dans ce domaine grâce à l'adoption d'une loi sur la transparence, elle est convaincue qu'un code de conduite/ensemble de règles présenterait une valeur ajoutée indéniable à la fois pour les parlementaires et pour leur image. Ce document n'aurait pas vocation à remplacer ni à synthétiser les différents textes législatifs, dont le projet de loi sur la transparence qui impose des obligations aux parlementaires, mais à les compléter et à les clarifier. L'élaboration et l'adoption d'un code de conduite/déontologique témoigneraient de l'importance accordée à l'intégrité par le Parlement. Cette démarche permettrait de définir des attentes communes pour les parlementaires et la population concernant le comportement attendu de la part des parlementaires. Elle stimulerait des échanges entre parlementaires sur ce qui est acceptable ou non et les sensibiliserait davantage à ce que l'on attend d'eux. L'EEG voit dans l'élaboration d'un code et dans sa mise à jour régulière un intérêt pédagogique certain pour un Parlement qui s'efforce de surmonter une récente crise de crédibilité. L'adoption d'un code de ce type montrerait de surcroît à la population que ses représentants sont prêts à agir pour inculquer, maintenir et promouvoir une culture de la déontologie au sein de leurs chambres, afin de renforcer leur intégrité et celle de leurs pairs. Bien évidemment, ceci implique que ce code de conduite émane des parlementaires eux-mêmes ou, tout du moins, soit élaboré avec leur participation active.

35. Pour qu'un code de déontologie et de conduite soit opérant, les parlementaires doivent eux-mêmes définir des règles, modalités et mécanismes équitables et réalistes visant à inculquer et faire respecter des valeurs déontologiques fortes, ce qui nécessite l'adoption de mesures pratiques ciblées et, notamment, une formation à l'entrée en fonction, puis des formations régulières, la diffusion des questions fréquemment posées, la fourniture de documents de référence pratiques, etc. L'EEG salue le rôle consultatif joué jusqu'ici par les agents administratifs des deux chambres en matière de conflits d'intérêts. Elle estime que la mise en place de services de conseil institutionnalisés, confidentiels et permanents, pour les parlementaires permettra à ce mécanisme informel

de consultation de gagner en efficacité et de conserver, à long terme, sa valeur ajoutée décisive. **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.** Les paragraphes ci-après reviendront plus en détail sur les points spécifiquement examinés dans cette recommandation.

Conflits d'intérêts

36. Il n'existe pas de définition générale des conflits d'intérêts dans les textes législatifs espagnols existants. Les principales règles en la matière sont celles édictées par les règlements intérieurs respectifs concernant les incompatibilités et l'interdiction générale d'exercer des activités dans le secteur privé (se référer au chapitre sur les incompatibilités). Des procédures détaillées ont été élaborées pour donner des conseils sur les incompatibilités éventuelles, définir les exceptions aux interdictions applicables et fixer des sanctions en cas de non-respect des règles établies.

37. Aucune disposition n'interdit par ailleurs à un parlementaire de prendre part à un vote sur une question qui le concerne personnellement, directement ou indirectement, ou dans laquelle il est impliqué en tant que représentant. Par conséquent, déterminer s'il existe un lien entre un vote et les intérêts personnels d'un parlementaire relève à nouveau du seul ressort de la personne concernée. Aux yeux de l'EEG, il serait logique de définir des lignes directrices communes pour les questions susceptibles d'entraîner des problèmes de conflits d'intérêts au Parlement. Avec l'aide de lignes directrices, les parlementaires pourraient mieux évaluer les conflits d'intérêts potentiels et préserver leur crédibilité, ainsi que celle du Parlement, si leur conduite est mise en cause. C'est pourquoi, l'EEG invite les autorités à se préoccuper spécifiquement de cette question dans le cadre de la préparation des codes de conduite et à doter les parlementaires de règles internes et de conseils en matière de conflits d'intérêts, comme préconisé dans la recommandation i, ci-dessus.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

38. Il n'existe aucune règle spécifique en matière de cadeaux. Actuellement, les parlementaires ne sont pas tenus de déclarer les cadeaux et autres avantages (marques d'hospitalité par exemple) qu'ils reçoivent dans l'exercice de leur mandat parlementaire. Le projet de loi sur la transparence propose d'interdire l'acceptation de cadeaux, exception faite des cadeaux d'usage ou de courtoisie.

39. L'EEG constate que, dans le contexte des enquêtes pour corruption en cours, l'opinion publique s'interroge beaucoup sur les « règles déontologiques » relatives aux cadeaux et sur la mesure dans laquelle il est « normal » que des responsables politiques reçoivent des cadeaux. A ce sujet, elle rappelle les deux tendances différentes observées au sein d'autres parlements en matière de cadeaux : certains parlements interdisent à leurs membres d'accepter les cadeaux dont la valeur dépasse un certain seuil, tandis que d'autres ne formulent aucune interdiction, mais demandent que les cadeaux dépassant un certain montant (généralement peu élevé) soient déclarés et rendus publics. En résumé, les cadeaux et autres marques d'hospitalité sont encadrés d'une manière ou

d'une autre dans de nombreux pays. L'EEG estime qu'il est essentiel pour la crédibilité des parlements qu'une limite claire soit établie entre les cadeaux, avantages et marques d'hospitalité acceptables (à savoir, d'usage ou de courtoisie) et inacceptables et qu'elle soit expliquée aux parlementaires et au public. Elle prend note de l'intention des autorités de traiter cette question essentielle dans le projet de loi sur la transparence, mais préconise toutefois que le thème des cadeaux et autres avantages soit spécifiquement abordé dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du GRECO concernant l'élaboration de codes de conduite (recommandation i) et l'élargissement du périmètre des obligations déclaratives visant à couvrir les autres avantages (recommandation iii).

Incompatibilités et activités accessoires

40. En règle générale, le principe « d'exercice exclusif » du mandat parlementaire s'applique en Espagne, c'est-à-dire qu'il est interdit aux parlementaires d'avoir des activités complémentaires, que ce soit dans le secteur public ou le secteur privé. Les parlementaires peuvent néanmoins être exceptionnellement autorisés à exercer certaines activités accessoires définies par la loi. Les postes annexes incompatibles avec le mandat de parlementaire sont définis dans la Constitution et la loi électorale. Ils peuvent être regroupés dans deux grandes catégories :

(a) Incompatibilités de nature administrative

41. Les parlementaires ne peuvent pas siéger au Tribunal constitutionnel ni occuper de hautes charges dans l'administration de l'Etat (hormis les membres du gouvernement qui peuvent ou non être des parlementaires) ou être médiateurs, juges, magistrats ou procureurs (en exercice), membres des forces armées ou des forces de sécurité (en service actif) ou membres d'une commission électorale (article 70 de la Constitution).

42. La loi électorale (loi organique relative au régime électoral général, LOREG) étend les incompatibilités précitées à d'autres fonctions institutionnelles, dont les postes exécutifs de Premier ministre, ministre et secrétaire d'Etat ; de président de l'autorité de régulation de la concurrence ; de membre du conseil d'administration de l'entreprise publique RTVE ; de commissaire du gouvernement dans les ports autonomes, les organismes gestionnaires de l'eau et les sociétés concessionnaires des autoroutes à péage ; de président ou membre du conseil d'administration, d'administrateur, de directeur général, de directeur ou d'un poste équivalent au sein d'une entreprise publique, d'un monopole d'Etat ou d'une entreprise à participation publique majoritaire, directe ou indirecte, quelle que soit sa forme, et des caisses d'épargne publiques ; de fonctionnaire ou de titulaire de tout autre poste au service ou inscrit au budget d'une administration locale, régionale ou nationale ou d'une entreprise ou d'un organisme public.

43. Il est également impossible d'être simultanément député et sénateur, ou membre d'un parlement régional et député au Congrès. Les sénateurs peuvent toutefois être à la fois membre d'un parlement régional et sénateur. Les parlementaires ne peuvent pas être à la fois député et membre d'un parlement régional. Par contre, ils peuvent occuper simultanément des postes électifs au sein de collectivités locales (municipalités, mairies). De plus, en application de la section 156 de la loi électorale, les parlementaires sont autorisés à siéger au sein des organes exécutifs collectifs ou conseils d'administration d'organisations, d'entités publiques ou d'entreprises contrôlées directement ou indirectement par le secteur public par le biais d'une participation majoritaire. S'agissant de ces deux exceptions, les parlementaires peuvent uniquement bénéficier d'indemnités et ne sont pas autorisés à percevoir de rémunération au titre de leur poste annexe compatible. Actuellement, les parlementaires exercent leurs fonctions publiques annexes, la plupart du temps, dans des collectivités locales. Ainsi, environ 74 des 350 membres du Congrès et près de 98 des 266 membres du Sénat occupent des postes électifs annexes

au sein de collectivités locales, alors que seuls 20 sénateurs environ occupent des postes compatibles dans des entités publiques (conseillers dans des entités publiques au niveau régional ou local, par exemple)¹⁵.

(b) Incompatibilités de nature strictement économique

44. Il est interdit aux parlementaires d'exercer des activités commerciales, industrielles ou professionnelles. Siéger au Parlement est plus particulièrement incompatible avec l'occupation, directe ou indirecte, de tout poste, profession ou activité, publique ou privé, à compte propre ou étranger, rétribué par appointement, salaire, droits ou honoraires de quelque forme que ce soit. Si la personne concernée change de poste administratif ou de fonction, elle pourra retrouver son poste dans les conditions définies dans la législation applicable.

45. Les exceptions à l'interdiction ci-dessus sont énoncées dans la loi électorale, à savoir (i) cours à l'université et participation à des activités d'enseignement ou de recherche, (ii) gestion d'actifs personnels ou familiaux, (iii) productions littéraires, scientifiques, artistiques ou techniques et, (iv) autres activités privées n'étant pas explicitement signalées comme incompatibles dans la loi et autorisées par la commission compétente de chaque chambre, sur demande du parlementaire concerné. L'EEG a été informée que les commissions compétentes traitant des incompatibilités ont établi des critères écrits codifiés qu'elles utilisent pour analyser les activités accessoires des parlementaires. Chaque chambre réunie en séance plénière se prononce sur les cas d'incompatibilité, en s'appuyant sur le rapport de la Commission sur le statut des députés du Congrès et de la Commission des incompatibilités du Sénat. La demande et l'autorisation doivent être portées au Registre des intérêts. Le nombre de parlementaires exerçant des activités privées est très limité. Ainsi, seuls quelque 30 des 616 membres du Parlement travaillent pour des entreprises privées, environ 40 exercent des activités d'avocat et environ 100 interviennent occasionnellement dans des conférences ou exercent des activités d'enseignement ou de rédaction¹⁶.

46. L'EEG estime que le régime d'incompatibilités est complet et plutôt strict par rapport aux règles appliquées dans d'autres pays. En Espagne, trois grands principes définissent le régime d'incompatibilités : (i) exercice exclusif du mandat parlementaire, (ii) incompatibilités avec une activité annexe dans le secteur public, (à l'exception a) des postes occupés dans les collectivités locales, le parlementaire devant alors, dans tous les cas, choisir entre l'une ou l'autre des rémunérations, et b) des activités d'enseignement à temps partiel dans une université publique), (iii) incompatibilités avec une activité annexe dans le secteur privé pouvant aller à l'encontre du principe d'exercice exclusif précité ou donner lieu à un conflit d'intérêts. L'EEG considère que la procédure détaillée et les mécanismes bien structurés visant à prévenir et régler les cas d'incompatibilité sont de véritables atouts pour le système. Plus particulièrement, le caractère public du débat et du vote sur les activités accessoires par l'assemblée semble suffisamment dissuasif pour inciter les parlementaires à se conformer aux règles en place. Illustration de ce phénomène, environ 40 députés et 60 sénateurs ont démissionné de leurs fonctions publiques ou privées après les élections. L'EEG salue le rôle précieux que jouent les agents administratifs du Congrès et du Sénat en conseillant les parlementaires sur les critères en matière d'incompatibilité.

¹⁵ <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>, données datant du 23 juillet 2013.
<http://www.senado.es/web/index.html>, données datant du 23 juillet 2013.

¹⁶ <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>, données datant du 23 juillet 2013.
<http://www.senado.es/web/index.html>, données datant du 23 juillet 2013.

Intérêts financiers, contrats avec des autorités publiques, restrictions applicables après la cessation des fonctions

47. Il est interdit aux parlementaires de détenir une participation supérieure à 10 %, acquise en totalité ou en partie après la date de leur élection (sauf par voie successorale), dans une entreprise ou une compagnie ayant signé des contrats avec des entités du secteur public. Cette limitation s'applique également aux conjoints et aux enfants mineurs. Il est par ailleurs interdit aux parlementaires de conclure des contrats financés par des fonds publics. Les parlementaires ne peuvent pas non plus occuper de fonctions ou de postes s'accompagnant d'une mission de gestion, de représentation, de conseil ou de prestation de services au sein d'entreprises auxquelles une licence ou une concession de monopole public a été attribuée. Il n'existe aucune autre restriction applicable aux transactions financières susceptibles d'être réalisées par les parlementaires, à savoir acquisition/vente de titres d'entreprises cotées en bourse ou encore emprunts et crédits contractés auprès d'établissements financiers.

48. Aucune règle ni disposition n'interdit ni ne limite les possibilités d'emploi des parlementaires ou l'exercice par ces derniers d'autres activités, rémunérées ou non, au terme de leur mandat. L'EEG a été informée de situations où des parlementaires ont été recrutés par des entreprises privées une fois leur mandat échu, en raison de leurs contacts au sein du parti au pouvoir. S'il va de soi qu'en principe, un mandat parlementaire ne courra pas tout au long d'une carrière et que les parlementaires doivent donc avoir la possibilité de rechercher un emploi à l'extérieur, l'EEG n'en reste pas moins préoccupée par le fait qu'un parlementaire pourrait utiliser la fonction de parlementaire afin d'obtenir un emploi dans une entreprise privée lorsqu'il quittera le Parlement. Cette question mériterait d'être étudiée plus avant lors de l'élaboration d'un code de conduite, comme préconisé à la recommandation i.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

49. Les parlementaires sont soumis à un devoir de confidentialité et peuvent se voir déchus de leurs droits s'ils ne respectent pas cette obligation. L'utilisation abusive d'informations confidentielles est par ailleurs sanctionnée par l'article 417 du Code pénal, les sanctions prenant la forme d'amendes, d'une exclusion, voire d'une peine d'emprisonnement en cas de préjudice grave ou si les secrets d'un particulier sont concernés.

Contact avec les tiers

50. Il n'existe pas de règles traitant des problèmes que peuvent soulever les contacts entretenus par les parlementaires avec des lobbyistes ou d'autres tiers exerçant une activité d'information ou d'influence similaire. La conséquence naturelle de la non-réglementation du lobbying se traduit par l'absence de registre des lobbyistes et de toute obligation légale pour les parlementaires de déclarer les entretiens qu'ils ont eus avec des groupes d'intérêts au sujet de projets de loi examinés au Parlement. Les autorités ont toutefois confirmé leur intention d'édicter des règles en la matière et de mettre en place un registre des lobbyistes.

51. L'EEG salue les mesures préconisées par les autorités. En Espagne, le principal problème soulevé par les contacts des parlementaires avec les tiers tient moins aux organismes de pression (peu nombreux) qu'au rôle influent joué par les groupes d'intérêts et les organisations professionnelles (associations, fondations et syndicats). Dans un système où les parlementaires votent généralement en suivant les consignes de leur parti (voir paragraphe 20), les lobbyistes/groupes d'intérêts cherchent le plus souvent à influencer davantage les groupes parlementaires que des parlementaires particuliers. Pour l'EEG, la transparence s'impose dans ce domaine, afin qu'aucune influence indue ne puisse s'exercer, ni ne semble s'exercer, sur le processus législatif.

Améliorer la transparence en la matière contribuera donc à promouvoir l'image du Parlement et des parlementaires ainsi que la confiance que les citoyens placent en eux. **Le GRECO recommande par conséquent d'introduire des règles encadrant les relations entre les parlementaires et les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif.**

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

52. Les parlementaires doivent remplir deux formulaires distincts pour déclarer, d'une part, (i) leurs intérêts financiers et leur patrimoine et, d'autre part, (ii) leurs activités accessoires. Ces documents doivent être produits au début ainsi qu'à la fin du mandat et être mis à jour à chaque fois que des changements l'exigent. L'obligation déclarative ne s'applique pas aux conjoints des parlementaires ni aux autres membres de leur famille. La responsabilité ultime du Registre incombe au Président du Congrès/du Sénat. La Commission sur le statut des députés du Congrès et la Commission des incompatibilités du Sénat sont quant à elles chargées de conserver et de contrôler les déclarations relatives aux activités accessoires. Depuis 2011, les déclarations sont publiques et consultables en ligne.

53. Le formulaire de déclaration des intérêts financiers et du patrimoine impose aux parlementaires de fournir des informations détaillées sur leurs propriétés foncières et immobilières, leurs véhicules, tout revenu tiré de leurs activités annexes et régimes de retraite, leurs engagements financiers (dettes, emprunts, transactions financières, etc.) et les intérêts produits par leurs investissements financiers (valeurs mobilières).

54. S'agissant des activités accessoires, les parlementaires doivent fournir des informations sur (i) les postes ou fonctions occupés dans le secteur public, (ii) les responsabilités publiques auxquelles ils ont renoncé, (iii) les paiements de retraite, (iv) les activités d'enseignement, (v) les postes au sein de partis politiques ou de groupes parlementaires, (vi) les productions littéraires, scientifiques, artistiques ou techniques, (vii) les activités autorisées dans le secteur privé, (ix) toute autre activité.

55. Outre ces déclarations financières, les parlementaires ont l'obligation de solliciter l'autorisation de la chambre du Parlement à laquelle ils appartiennent pour pouvoir participer à des déplacements officiels à l'étranger. Depuis 2012, les déplacements officiels à l'étranger effectués par les députés et sénateurs sont publiés sur les sites internet des deux chambres. Par contre, les formulaires de déclaration ne donnent pas de précisions sur les déplacements payés aux différents parlementaires.

56. L'EEG considère que certains éléments qui pourraient se révéler essentiels pour mieux mettre en lumière les conflits d'intérêts, potentiels ou effectifs, font défaut dans les obligations déclaratives actuelles. Elle estime que dans un système qui laisse le contrôle de l'exactitude de ces formulaires principalement à la population et aux médias, rendre les formulaires de déclaration publics n'a de sens que si ces derniers donnent une image aussi précise et complète que possible des intérêts effectifs des parlementaires. L'EEG trouve en particulier qu'indiquer la valeur de marché des biens immobiliers et véhicules, spécifier la raison sociale des entreprises dans lesquelles des parts ou actions sont détenues, préciser les taux d'intérêt relatifs aux emprunts contractés auprès d'établissements financiers, fournir des informations sur les cadeaux reçus et les déplacements financés et mentionner le montant des revenus (même s'ils prennent la forme d'indemnités) tirés d'activités accessoires, sur les deux formulaires précités permettrait d'accroître la précision des informations portées sur ces formulaires. Au vu de ce qui précède, **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.** Compte tenu de l'expérience internationale en la matière et du risque qui existe que les parlementaires contournent les règles applicables en transférant leurs

intérêts financiers personnels à des membres de leur famille, il serait en outre prudent d'envisager d'élargir la portée des déclarations pour qu'elles incluent également des informations sur les conjoints et membres à charge de la famille (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).

Contrôle et mise en œuvre

57. C'est au Parlement qu'incombe, pour l'essentiel, le contrôle du respect des règles applicables aux déclarations de patrimoine/d'activités. Les commissions compétentes du Congrès (Commission sur le statut des députés) et du Sénat (Commission des incompatibilités) jouent un rôle déterminant pour garantir le respect des règles relatives aux déclarations d'activités. En cas de doute quant à la compatibilité d'une activité complémentaire, les commissions doivent demander au parlementaire concerné de leur communiquer, si nécessaire, des informations supplémentaires (par exemple, type d'entreprise concernée, secteur public ou secteur privé). Les agents administratifs des commissions conseillent les parlementaires afin de prévenir les conflits d'intérêts. Les déclarations de patrimoine ne font l'objet, pour leur part, que d'un contrôle pro forma par les présidents des chambres respectives.

58. La production des déclarations d'activités est une condition préalable à l'obtention officielle du statut de parlementaire. La Commission sur le statut des députés contrôle les déclarations dans les 20 jours suivant leur transmission et informe le Congrès des emplois incompatibles occupés par les parlementaires. Après avoir été informés de ces incompatibilités, les parlementaires concernés disposent d'un délai de huit jours pour renoncer à leur mandat parlementaire ou à leur emploi incompatible. Des procédures de vérification similaires des activités accessoires s'appliquent également au Sénat. A chaque fois que des plaintes ont été formulées par le public au sujet de déclarations d'activités accessoires incorrectes, le parlementaire concerné s'est vu demander de rectifier, le cas échéant, sa déclaration.

59. La production et la vérification des déclarations de patrimoine ne sont pas des conditions préalables à l'obtention du statut de parlementaire. Il n'existe pas non plus de règles détaillées précisant la méthode et la procédure à suivre pour contrôler les déclarations de patrimoine transmises par les parlementaires. Cet encadrement relativement souple des déclarations de patrimoine semble avoir eu des conséquences néfastes, si l'on considère le fait que certains parlementaires ont manqué à leur obligation de transmettre leurs déclarations dans un délai raisonnable. Ainsi, selon un article récemment publié dans un journal national, 17 parlementaires n'avaient toujours pas produit leur déclaration de patrimoine 100 jours après avoir prêté serment et au moins une députée avait attendu 8 mois pour transmettre la sienne¹⁷.

60. Il appartient au Président du Congrès/Sénat d'imposer des sanctions disciplinaires en cas de non-respect des obligations de déclaration d'activités, ainsi que l'ont décidé la chambre en séance plénière et le Bureau, sur proposition des commissions compétentes, à savoir la Commission sur le statut des députés du Congrès et la Commission des incompatibilités du Sénat, qui comprennent un représentant de chaque groupe parlementaire. L'éventail de sanctions va de la suspension temporaire (manquements aux obligations parlementaires, par exemple, présence aux séances, courtoisie, confidentialité) à la perte du mandat parlementaire (non-respect des règles relatives aux incompatibilités). Dès lors qu'un parlementaire exerce des activités incompatibles, il doit choisir entre son mandat et la fonction incompatible. S'il ne fait pas usage de cette option, il est réputé avoir renoncé à son siège (article 160(3) de la LOREG). L'EEG a été informée qu'aucune sanction n'a jamais été prise. La plupart des problèmes d'incompatibilité sont en effet résolus via des consultations entre le parlementaire

¹⁷ http://www.cadenaser.com/espana/articulo/diputados-siguen-presentar-congreso-declaracion-bienes/csrcsrpor/20120323csrcsrnac_13/Tes, données datant du 23 juillet 2013.

concerné et les agents administratifs de la chambre, ce qui permet d'éviter les conflits d'intérêts dès le départ. L'EEG a par ailleurs appris qu'en pratique, les parlementaires respectent les conseils de ces agents, même s'ils ne sont pas totalement d'accord avec eux, afin d'éviter une sanction potentielle ultérieure.

61. Aucun organe/service du Parlement n'est doté de capacités d'enquête, exception faite du processus spécifique défini pour les suspicions de trafic d'influence au sein du Congrès. Dans un tel cas, la Commission sur le statut des députés se voit confier un pouvoir d'enquête à la demande du groupe parlementaire du député dont la réputation est mise en cause. Elle est alors habilitée à organiser des auditions, exiger toute la coopération nécessaire et se faire communiquer les informations requises pour pouvoir enquêter de manière efficace. Le député concerné est entendu une fois que la Commission a préparé un projet de rapport sur son activité. Si les travaux de la Commission et les délibérations en séance plénière sont secrets, les conclusions finales de la séance plénière doivent être publiées dans le Bulletin officiel. L'EEG a appris que, même si cette procédure est théoriquement limitée aux enquêtes liées au trafic d'influence, en pratique, elle a également été utilisée pour contrôler les activités déclarées par les parlementaires.

62. S'agissant des problèmes d'intégrité au sein du Parlement, l'EEG n'est pas certaine que les mécanismes de contrôle et de mise en œuvre actuels soient suffisamment efficaces, satisfaisants et dissuasifs. Si le système semble bien fonctionner pour les infractions aux règles d'incompatibilité, le régime en vigueur est nettement plus faible en ce qui concerne les obligations de déclaration du patrimoine. Plus particulièrement, il n'existe aucune autorité officiellement investie d'une mission de contrôle des déclarations de patrimoine digne de ce nom (autre que la simple collecte pro forma et publication des formulaires sur le site internet). Aucune sanction n'est par ailleurs prévue en cas de non-transmission, de transmission tardive ou de fausse déclaration. Les informations figurant dans les formulaires de déclaration de patrimoine et d'activités communiqués au début et à la fin du mandat des parlementaires ne sont recoupées par aucune instance (services fiscaux par exemple). Le fait que les formulaires de déclaration soient renseignés manuellement, puis mis en ligne après numérisation complique le travail de comparaison dans la durée, car des variations peuvent survenir. L'utilisation de solutions technologiques pourrait être envisagée pour accroître l'efficacité des systèmes de déclaration, notamment en matière de transmission des déclarations et de gestion et de vérification des données. La technologie pourrait, par exemple, faciliter la comparaison des variations de patrimoine et de revenus au fil du temps, ce qui permettrait d'identifier rapidement les anomalies et irrégularités potentielles. Enfin, les commissions et présidents des chambres chargés de faire respecter les règles ne disposent d'aucun dispositif juridique pour obliger les parlementaires qui ne sont pas réélus à déclarer leurs activités et leur patrimoine au terme de leur mandat, comme prévu par les règles établies.

63. Le système est particulièrement tributaire du contrôle public. Comme l'a souligné l'un des interlocuteurs de l'EEG, un parlementaire accusé d'enrichissement illicite doit prouver son innocence au public ; le Parlement n'est ni habilité ni compétent pour enquêter sur les allégations de cette nature. L'EEG a été informée d'un certain nombre d'actions menées à bien par des citoyens pour examiner les travaux des parlementaires, par exemple « Adoptez un parlementaire » qui permet non seulement d'assurer un suivi de l'action des parlementaires, mais a aussi développé un outil de comparaison en ligne des formulaires de déclaration renseignés par les parlementaires¹⁸. L'EEG a appris qu'un

¹⁸ « Adoptez un député » :

https://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AowzHU9kHzeudHISemNzcVc2OTRqd05YbnkxdUihMwC&hl=en_US#gid=0

« Adoptez un sénateur » :

https://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AowzHU9kHzeudG9aSjVVOEQxVHpzR2E4ZDdhVXJLQIE&hl=en_US#gid=0

groupe parlementaire prévoyait de lancer, après l'été, une initiative demandant un contrôle accru des déclarations de patrimoine et d'activités au Parlement, en octroyant aux commissions compétentes des pouvoirs d'enquête statutaires.

64. Même si l'importance du contrôle exercé par le public et les médias n'est pas contestée, l'EEG estime que des garde-fous institutionnels supplémentaires sont requis pour renforcer la crédibilité du système d'intégrité et la responsabilisation au sein du Parlement. Gardant également à l'esprit les recommandations ci-dessus relatives au perfectionnement des règles régissant la conduite et les obligations déclaratives des parlementaires, l'EEG juge qu'il serait naturel de prévoir des améliorations au niveau du suivi et de la mise en œuvre desdites règles par les organismes compétents, comme plusieurs de ses interlocuteurs l'ont clairement admis. Bien évidemment, il revient aux autorités espagnoles de définir en personne comment organiser au mieux et renforcer ce travail de contrôle, dans le respect des droits des parlementaires à être entendus. Même si cette mission pourrait être assurée par des instances parlementaires existantes, sous réserve qu'elles soient dotées de moyens et de pouvoirs d'enquête suffisants, l'EEG est favorable à l'introduction d'un élément d'indépendance dans le dispositif de surveillance du Parlement. Cet aspect est d'autant plus important en Espagne, où le malaise des citoyens vis-à-vis de la classe politique atteint un niveau préoccupant. Pour restaurer la confiance de l'opinion publique et la préserver sur le long terme, un modèle reposant uniquement sur l'autorégulation des responsables politiques a peu de chances d'être crédible aux yeux de la population. Certains éléments de procédure pourraient être mis en place afin de prendre en compte les réserves des citoyens, qui estiment que le Parlement est trop replié sur lui-même et potentiellement juge et partie lorsqu'il enquête sur des comportements répréhensibles et les sanctionne. A ce propos, l'EEG attire l'attention des autorités sur les expériences déjà menées dans d'autres pays pour faire intervenir des experts non professionnels, c'est-à-dire inclure dans le processus et les mécanismes de contrôle des personnes ou institutions extérieures au Parlement, dont la désignation et le rôle présentent des garanties suffisantes de légitimité, de transparence et d'efficacité. Une telle démarche témoignerait, d'une part, de la volonté affichée du Parlement d'adopter une approche plus préventive pour préserver l'intégrité de ses membres et, d'autre part, de son engagement à continuer à promouvoir la transparence, l'indépendance et la responsabilisation en interne. Enfin, pour être crédible, le système devra prévoir l'application de sanctions appropriées en cas de non-respect des règles. Pour que le système recueille une large adhésion parmi les parlementaires et l'opinion publique, il doit être considéré comme indépendant, légitime et proportionné. **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.** Ces dispositions devront également être reprises dans les codes de conduite recommandés ci-dessus.

65. La responsabilité pénale s'applique en vertu des dispositions du Code pénal sur la corruption (articles 419 à 427) et le trafic d'influence (articles 428 et 429). Les parlementaires jouissent d'une irresponsabilité (*inviolabilidad*) pour tout avis ou vote exprimé lors d'une séance du Parlement ou de ses organes de travail. Ils bénéficient également d'une immunité procédurale. Aucune enquête pénale ni poursuites ne peuvent ainsi être ouvertes contre des députés ou sénateurs sans autorisation préalable de la chambre compétente. Le Tribunal suprême (Section II) reste compétent pour les affaires engagées contre les parlementaires. C'est ce que l'on appelle en Espagne « *l'aforamiento* ». L'EEG a constaté un certain malaise à cet égard, lié à une exposition accrue du Tribunal suprême à des risques de pressions politiques. La question du risque de politisation de l'appareil judiciaire est abordée en détail à la section suivante du présent rapport.

66. L'EEG a appris que toutes les demandes d'autorisation de poursuites à l'encontre de parlementaires avaient été accordées par les chambres du Parlement depuis 1998. Le

Tribunal constitutionnel a établi une jurisprudence extrêmement restrictive en la matière. Une procédure détaillée a été définie dans les règlements respectifs de chaque chambre. Une exception existe et autorise l'arrestation de titulaires de l'immunité en cas de flagrant délit. Le GRECO avait conclu dans son Premier Rapport d'Évaluation sur l'Espagne que le périmètre de l'immunité procédurale accordée aux parlementaires était globalement acceptable.

Conseils, formation et sensibilisation

67. A l'ouverture de chaque nouvelle session parlementaire, les parlementaires sont informés de l'obligation qu'ils ont de déclarer leurs intérêts et activités. Les agents administratifs des chambres peuvent répondre aux questions que les parlementaires se posent sur leurs obligations déclaratives et jouent d'ailleurs un rôle positif en la matière, comme indiqué précédemment. Exception faite de la mesure ci-dessus, aucune autre forme d'information à l'entrée en fonction ou de formation spécifique à la déontologie n'est proposée aux parlementaires.

68. Il ressort des informations recueillies par l'EEG que les dispositifs actuellement en place pour informer les parlementaires en matière d'intégrité et, le cas échéant, leur fournir des conseils peuvent être nettement améliorés. La mise en place d'un système plus officiel de formation et d'assistance donnerait davantage de visibilité à la question de l'intégrité au sein du Parlement et permettrait aux parlementaires d'y être davantage sensibilisés. Une recommandation en ce sens a déjà été formulée (recommandation i). L'EEG considère qu'il s'agit là d'un point particulièrement important, car le présent rapport recommande également l'instauration de nouvelles règles et de nouveaux mécanismes en matière d'intégrité.

69. Enfin, pour illustrer la volonté des responsables politiques de restaurer leur image et de regagner la confiance du public, chaque chambre du Parlement doit continuer à réfléchir à des moyens d'inculquer, de maintenir et de promouvoir une forte culture de l'intégrité parmi ses membres. Or, cette démarche exige plus que des mécanismes imposant une obligation de rendre des comptes. Elle nécessite le soutien visible des dirigeants et des possibilités dignes de ce nom de participer à des débats individuels et institutionnels sur les questions d'intégrité et de déontologie dans le contexte du mandat parlementaire. De plus, pour stimuler et renforcer la confiance de l'opinion publique dans le Parlement, le GRECO juge essentiel de continuer à informer la population des mesures prises et des dispositifs mis en place pour consolider le sens de l'intégrité des parlementaires, améliorer la transparence et établir une véritable obligation de rendre des comptes.

IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

70. Le système judiciaire espagnol est organisé territorialement (municipalités, circonscriptions judiciaires, provinces, Communautés autonomes et Etat) et par domaine de spécialisation (commun : civil, pénal, administratif, social ; spécial : militaire ; et spécialisé : tribunaux compétents pour les affaires de violence contre les femmes, tribunaux pour enfants, etc.). Il comprend les tribunaux suivants :

- Le Tribunal suprême (*Tribunal Supremo*) exerce sa compétence sur l'ensemble du territoire espagnol. Il s'agit de la juridiction suprême dans tous les domaines du droit, sauf en matière de droits constitutionnels. Le Tribunal compte cinq chambres : civile, pénale, administrative, sociale et militaire.
- En dessous du Tribunal suprême, on trouve la Cour nationale (*Audiencia Nacional*) qui exerce également sa compétence sur tout le territoire espagnol. Elle juge les affaires pénales qui dépassent les limites régionales, les appels contre l'administration centrale ainsi que certaines affaires sociales.
- Les cours supérieures de justice (*Tribunales Superiores de Justicia*) sont les juridictions suprêmes au sein de chaque Communauté autonome. Elles comptent quatre chambres : pénale, administrative, sociale et civile. Elles statuent en dernier recours sur les appels interjetés contre l'application de la loi dans la Communauté autonome concernée.
- Le Tribunal provincial (*Audiencia Provincial*) est compétent à l'échelle de la province. Il juge les affaires pénales et civiles.
- Les tribunaux de district (*Juzgados*) sont des tribunaux de première instance. Il en existe plusieurs types, comme indiqué ci-dessous. Les tribunaux d'instruction (*Juzgados de Instrucción*) mènent les recherches et préparent les dossiers pénaux pour d'autres tribunaux. Les tribunaux de première instance (*Juzgados de Primera Instancia*) sont compétents pour les affaires civiles dont une instance supérieure n'est pas saisie en vertu de la loi et pour les appels formés contre des jugements rendus par le tribunal de paix. Le tribunal de paix (*Juzgado de Paz*) juge les affaires civiles mineures. Les tribunaux correctionnels (*Juzgados de lo Penal*) jugent les délits instruits par les tribunaux de première instance. Les tribunaux administratifs (*Juzgados de lo Contencioso-Administrativo*) sont compétents pour les recours administratifs. Les conseils des prud'hommes (*Juzgados de lo Social*) sont compétents pour toutes les affaires en matière sociale. Les tribunaux d'application des peines (*Juzgados de Vigilancia Penitenciaria*) ont compétence pour le système pénitentiaire et les détenus. Les tribunaux pour enfants (*Juzgados de Menores*) jugent les affaires pénales impliquant des mineurs âgés de plus de 14 ans et de moins de 18 ans. Ils peuvent exercer leur compétence sur plusieurs provinces d'une Communauté autonome. Les tribunaux spécialisés dans les violences domestiques (*Juzgados de Violencia de Género*) jugent les affaires pénales concernant des violences à l'encontre des femmes. Les tribunaux de commerce (*Juzgados de lo Mercantil*) entendent toutes les affaires liées aux procédures d'insolvabilité.

71. S'agissant de la nature des tribunaux précités (juge unique ou collège de juges), il est à noter que tous sont des tribunaux à juge unique, sauf le Tribunal suprême, la Cour nationale, les tribunaux supérieurs de justice et les tribunaux provinciaux. Les juridictions collégiales prennent leurs décisions à la majorité des voix. On dénombre 4 689 juges, dont 2 422 hommes et 2 267 femmes¹⁹.

¹⁹ Quatrième rapport d'évaluation des systèmes judiciaires en Europe, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), 20 septembre 2012.

72. Le Tribunal constitutionnel (*Tribunal Constitucional*), qui exerce sa compétence sur l'ensemble du territoire espagnol, est compétent pour vérifier la compatibilité de la législation avec la Constitution et statuer sur les appels concernant des violations présumées des droits de l'homme et des libertés fondamentales (*recurso de amparo*).

73. La Constitution consacre les principes d'indépendance, d'impartialité et d'inamovibilité des juges. Ces derniers sont indépendants, nommés pour une durée déterminée, responsables de leurs actes et n'obéissent qu'à la loi (article 117 de la Constitution). Pour garantir le principe d'impartialité et le droit à un procès équitable, le système espagnol distingue clairement les fonctions d'enquête des fonctions de jugement. La Constitution (article 127) impose un régime strict d'incompatibilités visant à protéger la profession judiciaire de toute influence indue. Ce régime est défini plus en détail dans la loi organique 6/1985 sur le pouvoir judiciaire (LOPJ), qui est l'instrument clé régissant l'appareil judiciaire. Une section entière de la LOPJ concerne l'indépendance de la justice et traite notamment de l'inamovibilité, des incompatibilités, de l'immunité et de l'indépendance financière.

74. Plus particulièrement, le Conseil général du pouvoir judiciaire (*Consejo General del Poder Judicial*, CGPJ) est une instance autonome, professionnelle et constitutionnelle, composée pour l'essentiel de juges, qui remplissent des fonctions stratégiques, administratives, de contrôle et de gestion dans le but final de garantir l'indépendance de la justice. La Constitution précise les missions fondamentales du CGPJ, à savoir les nominations, les promotions et les règles disciplinaires applicables aux juges. Au fil des ans, les attributions du CGPJ se sont étendues à la quasi-totalité des aspects organisationnels de l'appareil judiciaire. Toutes les décisions administratives du CGPJ peuvent être contestées devant le Tribunal suprême.

75. Aux termes de la Constitution, le CGPJ est dirigé par le Président du Tribunal suprême et constitué de 20 membres nommés pour cinq ans. La Constitution dispose que 12 de ces 20 membres doivent être des juges ; les 8 autres sont avocats ou juristes et désignés à une majorité des 3/5 au Parlement. La Constitution ne précise pas les modalités de désignation des membres appartenant à la magistrature. Le système de nomination a d'ailleurs évolué au fil des ans. Avant 1985, ces membres étaient élus par les juges eux-mêmes. A l'époque, le système a été critiqué, car il donnait une coloration plutôt conservatrice à la composition du CGPJ. Il a donc été réformé afin que la composition du CGPJ soit plus représentative de la société dans son ensemble et d'éviter un gouvernement des juges s'alimentant naturellement. Depuis 1985, c'est le Parlement qui désigne les membres parmi la liste de candidats proposés par les associations de juges.

76. Lors de la mission sur place, le mode de sélection des membres du CGPJ a été cité à plusieurs reprises par les représentants interrogés comme un sujet de préoccupation du fait d'un risque de « politisation » – la critique principale étant que le mode d'élection permettait aux partis politiques de répartir les sièges du CGPJ entre les candidats qu'ils soutiennent. Après sa mission, l'EEG a été informée de l'adoption de la loi 4/2013 du 28 juin 2013 portant réforme du CGPJ, qui a notamment révisé les modalités de nomination des membres du CGPJ appartenant à la magistrature. En vertu de ce texte, si le Parlement reste chargé de la désignation officielle à la majorité des 3/5, tout juge en exercice peut désormais présenter sa candidature dès lors qu'il bénéficie du soutien de 25 juges ou d'une association de juges. Seules les personnes justifiant d'une expérience d'au moins 15 ans dans le domaine juridique peuvent se porter candidates. Après la mission sur place, les autorités ont indiqué que le nouveau système avait permis à un total de 54 juges, dont environ 18 juges non membres d'une association, de participer à l'élection (dans le système précédent, le nombre maximum de candidats s'établissait à 36).

77. L'EEG rappelle la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, qui consacre l'indépendance des conseils de la justice et préconise qu'au moins la moitié des membres desdits conseils soient des juges choisis par leurs pairs à tous les niveaux de l'appareil judiciaire et dans le respect du pluralisme au sein de celui-ci. Cette recommandation a également été reprise par la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise)²⁰. A cet égard, l'EEG constate que la récente réforme du mode de nomination des membres du CGPJ permet à tout juge bénéficiant d'un assez grand nombre de soutiens de présenter sa candidature et plus uniquement aux juges proposés par des associations de juges, comme cela était le cas auparavant. En principe, cette évolution pourrait permettre d'élargir la représentation de la magistrature dans la composition du CGPJ, car la moitié des juges espagnols ne sont pas membres d'une association de juges. Parallèlement à cela, le nombre de candidats se présentant à l'élection devant le Parlement pourrait être relativement important, ce qui pourrait accentuer les possibilités de manœuvres politiques au moment du vote. Par ailleurs, le vote à la majorité des 3/5 requis pourrait facilement permettre à un parti politique disposant d'une majorité imposante au Parlement de désigner ses candidats préférés.

78. L'EEG demeure circonspecte quant aux effets que la récente réforme pourra avoir dans le futur et n'est pas certaine que celle-ci permettra effectivement au CGPJ de renforcer son image d'organe non partisan. Même si elle comprend que le rôle du Parlement dans la nomination des membres du CGPJ a pu se justifier pour des raisons historiques, l'EEG renvoie au texte de la Recommandation CM/Rec(2010)12 ci-dessus, qui préconise qu'au moins la moitié des membres des conseils de la justice soient élus par les juges eux-mêmes par le biais d'un système démocratique donnant à chaque juge le droit de vote et le droit d'être élu. L'EEG attire également l'attention des autorités sur l'Avis N° 10(2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), qui souligne explicitement le fait que les autorités politiques, telles que le Parlement ou l'exécutif, ne devraient intervenir à aucun stade du processus de sélection. Elle fait par ailleurs remarquer que 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 inverse, comme en témoignent les inquiétudes récurrentes de la population en la matière. Il s'agit là d'un point particulièrement préoccupant, alors même que les affaires de corruption se multiplient dans la classe politique.

79. Autre nouveauté introduite par l'amendement de la LOPJ de juin 2013, seuls certains des membres du CGPJ (5 sur 20) travaillent à plein temps. Avant la réforme, tous les membres se consacraient exclusivement à leurs fonctions au sein du CGPJ et toute autre activité professionnelle était exclue. Alors que ce changement d'approche a été motivé, semble-t-il, par une volonté d'accroître l'efficacité du système, certains membres de la profession affirment qu'il a conduit à réduire la capacité de travail du CGPJ et à diminuer encore plus son indépendance.

80. L'EEG estime qu'au vu du rôle décisionnaire fondamental joué par le CGPJ dans des secteurs déterminants de l'appareil judiciaire, notamment en matière de nominations, de promotions, d'inspection et de discipline des juges, il est essentiel que cet organe soit préservé de toute influence politique et considéré comme tel. 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. L'EEG est consciente qu'il est trop tôt pour évaluer les effets des changements récemment apportés au processus de nomination des membres du CGPJ appartenant à la magistrature, mais elle craint que l'impression de politisation du CGPJ, liée au rôle du

²⁰ Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I – L'indépendance des juges, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), CDL-AD (2010)004. Rapport sur les nominations judiciaires, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), CDL-AD (2007)028.

Parlement dans la procédure, persiste aux yeux de la population. Qui plus est, la réforme a aussi été globalement mal accueillie par la profession. L'élection des membres du CGPJ en novembre 2013 aura été le premier test de la récente réforme. Sachant que cette question est un point de discordance majeur depuis des années et compte tenu du contexte particulier en Espagne, l'EEG considère qu'un suivi étroit s'impose. **Le GRECO recommande 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.**

81. Le ministère de la Justice (et les instances exécutives compétentes dans les huit Communautés autonomes auxquelles une compétence judiciaire a été confiée) conserve la responsabilité du personnel administratif des tribunaux et de la gestion des bâtiments et des moyens. Il gère les traitements et les pensions. Le CGPJ dispose d'un budget distinct qui ne couvre que ses activités propres. L'EEG constate que les responsabilités du ministère de la Justice en ce qui concerne le budget et le processus de décision budgétaire, ainsi que son rôle dans le redéploiement, au cours de l'exercice budgétaire, des fonds entre les tribunaux en fonction des besoins de l'appareil judiciaire, sont perçus par de nombreux membres de la profession comme une menace pour l'indépendance de la justice. Les textes internationaux contraignants ne prévoient pas formellement l'autonomie budgétaire de l'appareil judiciaire. L'EEG estime cependant qu'il est important que l'appareil judiciaire puisse au moins intervenir de manière active et décisive dans l'élaboration et l'affectation de son budget, en tenant compte des besoins et priorités réels au fur et à mesure de leur apparition et en mettant en œuvre les obligations de rendre des comptes qui s'imposent. Cette participation de l'appareil judiciaire pourrait, par exemple, prendre la forme de fonctions de gestion budgétaire renforcées pour le CGPJ. Cette initiative s'inscrirait dans le droit fil de l'objectif global d'indépendance financière de la justice inscrit dans le chapitre V de la LOPJ. Elle irait également dans le sens de l'Avis N° 10(2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), qui souligne que la mise en place d'un système conférant des compétences financières étendues au conseil de la justice devrait être sérieusement envisagée dans les pays où cela n'est pas déjà le cas. Cet avis précise en outre que les tribunaux ne peuvent être véritablement indépendants que s'ils disposent d'un budget spécifique géré par un organisme indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. Cet aspect pourra être pris dûment en compte lors de la mise en œuvre de la recommandation v ci-dessus.

82. Une vaste réforme de l'appareil judiciaire dont l'objectif principal est d'accroître l'efficacité de la justice est en cours. Une commission interinstitutionnelle (composée de 7 membres représentant les juges, les procureurs, les universitaires et les professions juridiques) a été créée pour travailler sur ce thème. La réforme devrait notamment porter sur les procédures de nomination, l'organisation territoriale du système judiciaire et les instances à « juge unique », la charge de travail excessive des tribunaux, la centralisation des informations judiciaires, etc.

Recrutement, carrière et conditions de service

83. Les juges sont nommés pour une durée indéterminée jusqu'à l'âge officiel de la retraite. Ils ne peuvent être mutés, suspendus, révoqués ou contraints à prendre leur retraite pour d'autres motifs que ceux prescrits par la loi (article 118 de la Constitution).

84. L'accès à la carrière judiciaire repose sur le principe du mérite et de la capacité à s'acquitter des fonctions judiciaires (article 301(1) de la LOPJ). La principale voie d'entrée dans le corps judiciaire est la suivante : (i) concours public exigeant ouvert aux diplômés en droit de nationalité espagnole ayant atteint l'âge de la majorité (18 ans), suivi (ii) d'une période de formation (théorique et pratique) à l'École de la magistrature. Une minorité de juges sont recrutés parmi des juristes expérimentés à la compétence reconnue, qui doivent également suivre la formation dispensée par l'École de la

magistrature (article 301(5) de la LOPJ). Tous les candidats doivent attester d'un casier judiciaire vierge.

85. Le processus de sélection vise à respecter les objectifs de transparence et d'objectivité (article 301(2) de la LOPJ). Les organes de sélection compétents (commission de sélection et jury d'examen) ont une composition mixte, réunissant des représentants du ministère de la Justice, des juges, des procureurs et des universitaires. La LOPJ comporte par ailleurs des dispositions incitant à sélectionner et nommer des personnes handicapées en vertu des principes « d'égalité des chances, de non-discrimination et de compensation des conséquences du handicap ». Aux termes de ces dispositions, les procédures de sélection doivent également respecter le principe « d'égalité entre les femmes et les hommes ». La formation initiale et la phase de sélection comprennent un programme de formation pluridisciplinaire et des stages pratiques encadrés dans différentes instances de l'appareil judiciaire (article 307 de la LOPJ). Tous les tests de sélection pour entrer dans la carrière judiciaire ou être promu incluent un chapitre sur le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes, en particulier des mesures spécifiques contre la violence de genre (article 310 de la LOPJ). Les candidats qui réussissent la formation théorique et pratique sont officiellement nommés juges par le CGPJ, sur proposition de l'École de la magistrature.

86. En théorie, les promotions au sein de l'appareil judiciaire reposent sur le mérite et les capacités, ainsi que sur la spécialisation et l'efficacité à s'acquitter des fonctions judiciaires (article 316(3) de la LOPJ). En pratique, en application des règles relatives aux concours au mérite (articles 329 et 330 de la LOPJ), l'ancienneté est le principal critère pris en compte pour les promotions et mutations. Cela dit, l'EEG a appris qu'une importance croissante est accordée à la spécialisation dans le cadre de la réforme actuelle de l'appareil judiciaire. L'évaluation des performances des juges repose sur la réalisation d'objectifs quantitatifs. Le système d'évaluation évolue actuellement, passant d'un système organisé à l'échelle des tribunaux à un dispositif plus institutionnalisé.

87. Dans le cas de nominations à de hautes fonctions, à savoir présidents de tribunal provincial, de tribunal supérieur de justice, de la Cour nationale et du Tribunal suprême, les propositions de nomination sont laissées à l'appréciation du CGPJ. Toutes les décisions du CGPJ en la matière doivent être motivées et peuvent être contestées en appel (devant la Chambre administrative du Tribunal suprême) par n'importe lequel des postulants. Les juges du sommet de la hiérarchie judiciaire précités sont nommés pour une période de cinq ans. Le Règlement N° 1/2010 du 25 février 2010 sur les décisions concernant la nomination à de hautes fonctions judiciaires a été adopté pour préciser le pouvoir discrétionnaire du CGPJ en la matière. Il donne des indications sur la notion de mérite et sur les critères de compétence à évaluer lors des décisions de nomination. Toutes les propositions de nomination doivent respecter les principes du mérite et de la capacité à s'acquitter des fonctions judiciaires, d'objectivité, de transparence et de représentation équilibrée des hommes et des femmes.

88. L'EEG salue les mesures positives prises pour améliorer les compétences des professionnels de la justice et garantir la transparence et l'équité de leur recrutement. Le système espagnol d'accès à l'ordre judiciaire est réputé être l'un des plus exigeants d'Europe. L'EEG constate également qu'en principe, les juges et les procureurs sont promus en fonction de leur ancienneté, en particulier aux échelons inférieurs de la hiérarchie. Ceci étant, des questions ont été soulevées lors de la mission sur place concernant une marge d'appréciation potentiellement plus grande laissée au CGPJ pour les promotions de certaines catégories de hauts magistrats (à savoir, président des tribunaux provinciaux ou des tribunaux supérieurs de justice et juges de la Cour nationale ou du Tribunal suprême) et le risque d'interférences politiques dans les décisions de promotion, qui ne sont pas considérées comme totalement transparentes. Les critiques exprimées à cet égard émanent à la fois de la société civile et des juges eux-mêmes : l'appareil judiciaire est en effet perçu comme indépendant à la base, mais

politisé au sommet, au niveau de ses instances dirigeantes, à savoir au sein du CGPJ et dans les rangs supérieurs de la magistrature. Certains interlocuteurs ont précisé que l'identité de la personne qui serait nommée au poste à responsabilité à pourvoir était parfois connue à l'avance.

89. Les règles internationales ne souffrent aucune équivoque en la matière. Toutes les décisions portant sur les nominations et la carrière professionnelle doivent reposer sur des critères objectifs. Les conseils de la justice doivent faire preuve de la plus grande transparence possible²¹. L'EEG peine à mettre ces règles en rapport avec la « marge d'appréciation » conférée par la loi au CGPJ pour l'évaluation du mérite et des qualifications professionnelles des candidats dans le cadre de la nomination des hauts magistrats. Ces dernières années, plusieurs tentatives ont été faites, en particulier par le biais d'un règlement de 2010 et de plusieurs décisions du Tribunal suprême, pour affiner les critères sur lesquels le CGPJ doit fonder ces nominations. Les représentants interrogés ont toutefois admis qu'il serait préférable que les critères en question soient spécifiquement inscrits dans la loi et indiqué que les projets d'amendements de la LOPJ comportaient des dispositions en la matière (par exemple, obligation de transmettre un CV, des documents/titres confirmant les compétences, des rapports sur les performances, etc.). L'EEG salue cette évolution réglementaire annoncée. Lorsque les promotions ne reposent pas sur l'ancienneté, mais sur les qualités et le mérite, ces critères doivent être clairement définis et évalués de manière objective. L'EEG estime que la promotion des juges est un élément extrêmement important pour développer la confiance de la population dans l'équité et la transparence des processus judiciaires. Toute suspicion d'influence abusive dans la promotion des juges à de hautes fonctions doit être éliminée. **Le GRECO recommande 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.** Lors de la mise en œuvre de cette recommandation, les autorités devront tenir compte des inquiétudes exprimées au paragraphe 80 (recommandation v) sur la politisation perçue du CGPJ.

90. Les juges ne peuvent être mutés, même par voie de promotion, sans y avoir librement consenti. Ce principe souffre une exception, à savoir les mutations d'office (*traslado forzoso*), décidées à titre de sanction disciplinaire, en cas d'incompatibilité par exemple. Les nominations et les mutations des juges sont rendues publiques.

91. Les juges ne peuvent perdre leur poste que (a) s'ils renoncent à leur carrière judiciaire, (b) s'ils sont déchus de la nationalité espagnole, (c) s'ils font l'objet d'une sanction disciplinaire, (d) s'ils sont condamnés et que la sanction prévoit une peine d'emprisonnement supérieure à six mois, (e) en cas de circonstances incapacitantes (f) lorsqu'ils prennent leur retraite. Le parquet doit être informé lorsqu'un juge perd son poste pour les motifs indiqués aux points (b), (c), (d) et (e). Les procédures de révocation sont du ressort du CGPJ. Elles donnent toujours lieu à une audition de la partie concernée et sont communiquées au procureur. Les procédures engagées dans ce cadre sont confiées soit à la commission disciplinaire soit au CGPJ réuni en assemblée plénière.

92. Le traitement annuel brut d'un juge de première instance en début de carrière s'élève à 47 494 EUR. Il se monte à 111 932 EUR pour les juges du Tribunal suprême. Des systèmes de primes professionnelles sont en place pour les juges qui dépassent leurs objectifs de performance.

²¹ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.

Gestion des affaires et procédure

93. La règle veut que les affaires soient affectées aux juges sur la base de motifs objectifs. Cette attribution est informatisée et repose sur des critères objectifs. Toutefois, ces derniers ne sont pas uniformisés sur l'ensemble du territoire espagnol. Même si cette particularité ne semble pas poser de problème dans la pratique (les différents tribunaux espagnols appliquent en général le même type de critères), les autorités envisagent de mettre en place un système unifié d'affectation des affaires aux juges. L'EEG considère qu'il s'agit là d'un développement positif qu'elle encourage les autorités à mener à bien afin que les procédures d'attribution des affaires soient les mêmes partout sur le territoire et ne varient pas d'une région à une autre.

94. En règle générale, un juge ne peut être récusé que si des raisons valables le justifient (motifs disciplinaires, par ex.). Aucun tribunal ou juge ni leurs instances dirigeantes ou le CGPJ ne peuvent adresser d'instructions à des juridictions inférieures (article 12 (3) de la LOPJ). Tout juge qui considère que son indépendance est menacée peut en référer au CGPJ en vue de l'ouverture d'une procédure judiciaire visant à préserver son indépendance (article 14 de la LOPJ). Les décisions des juridictions inférieures sont susceptibles d'appel devant une juridiction supérieure et, en dernier ressort, devant le Tribunal suprême.

95. Les procédures judiciaires doivent être conduites dans un « délai raisonnable » (article 24(2) de la Constitution). De nombreuses tentatives de rationalisation du mode de fonctionnement du système judiciaire ont été entreprises, notamment en augmentant le nombre de juges et en modifiant certaines lois de procédure. Ceci étant, la charge de travail excessive des tribunaux menace la capacité du système à traiter le nombre de dossiers ouverts et à le faire dans un délai raisonnable. En février 2013, plus de 2 000 juges se sont mis en grève pour protester contre la dégradation de leurs conditions de travail. Le ratio de 10 juges pour 100 000 habitants en Espagne est l'un des plus faibles d'Europe. En fait, l'un des principaux problèmes auxquels le système judiciaire espagnol continue à se heurter concerne les délais excessifs nécessaires aux tribunaux pour rendre leurs décisions²².

96. Les affaires de corruption ne sont pas rares et le délai nécessaire à leur traitement est particulièrement préoccupant. L'EEG a été informée que les tribunaux ont été submergés par quelque 800 affaires de corruption au cours de ces cinq dernières années, dont seul un petit nombre a abouti à des condamnations ou a été mené à terme. Les problèmes semblent se poser essentiellement à la phase de l'enquête, sachant que la durée du procès, elle, ne semble pas causer de difficultés en tant que telle. Les enquêtes tendent apparemment à se multiplier et à porter sur tous les aspects possibles des affaires examinées. Cette tendance semble résulter de deux éléments combinés, à savoir le principe de légalité, qui est appliqué de manière très stricte en Espagne et qui exige que toute infraction fasse l'objet d'une enquête et de poursuites, et le contrôle exercé par le juge d'instruction sur l'enquête ou, tout au moins, une répartition peu claire des responsabilités entre le procureur et le juge. L'actuelle réforme de l'appareil judiciaire tient compte de ce problème et a proposé plusieurs initiatives pour y remédier, notamment en recourant à des mécanismes de règlement extrajudiciaires, en dépénalisant certaines infractions mineures (actes délictueux), en augmentant les taxes judiciaires et en limitant l'aide juridictionnelle gratuite aux personnes à faibles revenus, en réorganisant les structures judiciaires, en classant les affaires par ordre de priorité, etc. Par ailleurs, l'EEG a appris qu'une proposition a été faite de confier la supervision de l'enquête au procureur afin de permettre à ce dernier de choisir quelles charges doivent être retenues pour l'enquête et les poursuites plutôt que de lui imposer de diligenter une enquête et d'engager des poursuites pour une multiplicité d'infractions, ce qui risque

²² Plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ont confirmé des violations de l'article 6 de la Convention pour non-respect du « délai raisonnable ». Voir par exemple *García Mateos c. Espagne* (19.2.2013), *Serrano Contreras c. Espagne* (20.3.2012), *González-Doria Durán de Quiroga c. Espagne* (28.10.2003).

d'aboutir à une enquête et à un procès lourds et inutilement complexes. L'EEG encourage les autorités à se préoccuper de ce problème en priorité, dans la mesure où il ébranle gravement la confiance de l'opinion publique dans la justice, comme les sondages d'opinion le révèlent régulièrement.

97. En sa qualité d'autorité de surveillance, le CGPJ peut réaliser des inspections ad-hoc (qu'il peut aussi déléguer aux responsables des différentes juridictions) pour vérifier le fonctionnement et l'administration de la justice. A cet égard, s'il le juge nécessaire, le ministère de la Justice peut lui demander de vérifier au besoin le fonctionnement d'un tribunal donné. Ce type d'inspection ne doit en aucun cas entraver l'indépendance de la justice. Concernant le problème mis en évidence ci-dessus au sujet de la durée excessive des procédures judiciaires, l'EEG considère que le système d'audit interne actuellement en place gagnerait à accorder une attention plus particulière à l'efficacité des méthodes de travail et des procédures mises en œuvre dans les tribunaux.

98. S'agissant de la publicité des débats en justice, les audiences sont publiques, sauf dispositions contraires de la loi pour des motifs justifiés, comme par exemple la protection des mineurs (article 120(1) de la Constitution). Toutes les décisions de justice doivent être motivées et prononcées en audience publique (article 120(3) de la Constitution). Le CGPJ publie des statistiques judiciaires sur son site internet ainsi que des rapports sur les perceptions, les inspections effectuées, le fonctionnement des tribunaux, etc. Il dispose en outre d'un moteur de recherche pour consulter la jurisprudence. Il existe par ailleurs un Centre de documentation judiciaire (CENDOJ), placé sous la direction du CGPJ, qui comprend une base de données de textes juridiques, de décisions de justice, de publications et d'autres documents législatifs espagnols, européens et internationaux. Il est aussi prévu de mieux centraliser les informations judiciaires en mettant en place une base de données commune.

Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

99. Il n'existe pas en Espagne de code de déontologie ni de règles ou principes d'éthique judiciaire spécifiquement élaborés pour le système judiciaire. Ceci étant, la LOPJ consacre les principes d'indépendance et d'impartialité de la fonction juridictionnelle et introduit un régime d'incompatibilité strict pour les juges. La Constitution établit les valeurs fondamentales régissant la fonction juridictionnelle, à savoir notamment la sécurité d'emploi et l'indépendance et l'impartialité des juges, ainsi que d'autres principes applicables aux procédures judiciaires, tels que le droit à des recours judiciaires, la présomption d'innocence, etc. Les projets d'amendements à la LOPJ prévoient aussi des dispositions en matière d'éthique (indépendance, traitement avec respect) et de transparence.

100. L'Espagne a activement contribué à la préparation de modèles de codes de déontologie dans d'autres régions du monde et, plus particulièrement, à la Déclaration de Londres (2010)²³ et au Code de déontologie judiciaire d'Amérique latine (2007)²⁴ qui, selon les informations recueillies par l'EEG, servent de guide au système judiciaire espagnol, au même titre que d'autres textes relatifs à l'éthique publiés par le Réseau européen des conseils de la justice. Ces différents documents sont diffusés sur le site internet du CGPJ. Ce dernier participe en outre activement à la Commission de déontologie judiciaire d'Amérique latine, qui remplit plusieurs missions, comme : (i) délivrer des avis non contraignants sur des sujets et des questions en rapport avec la déontologie judiciaire à la demande du Sommet des Présidents des Cours suprêmes des pays d'Amérique latine ou d'un de leurs membres (à savoir des Cours suprêmes ou des Conseils de la justice de pays d'Amérique latine) ; (ii) encourager le développement de la déontologie judiciaire et des échanges sur le sujet par des activités de formation, des

²³ Réseau européen des Conseils de la Justice :

http://www.encj.eu/images/stories/pdf/ethics/encj_london_declaration_recj_declaration_de_londres.pdf

²⁴ http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/legislacion/I_20120308_02.pdf

séminaires, la publication d'articles et de monographies, etc. ; et (iii) renforcer les règles de déontologie et la sensibilisation des juges des pays d'Amérique latine.

101. L'EEG prend acte du rôle actif joué par le pouvoir judiciaire espagnol dans le perfectionnement des règles de déontologie de la région ibéro-américaine. Elle a d'ailleurs été informée que le Code de déontologie judiciaire d'Amérique latine est appliqué dans la pratique bien qu'il n'ait jamais été adopté officiellement. Nombreux sont les professionnels qui reconnaissent qu'il était malvenu que le pouvoir judiciaire espagnol contribue dans une large mesure à la définition de règles de déontologie sans adopter formellement un code qui lui soit propre et qu'il serait opportun qu'il le fasse à présent. L'EEG ne peut que partager cet avis. Elle considère en outre que l'élaboration et l'adoption d'un code de déontologie spécifique au système judiciaire espagnol favoriseraient de vastes échanges de vues entre les juges espagnols au sujet des dilemmes éthiques et situations de conflits d'intérêts qu'ils sont susceptibles de rencontrer dans l'exercice de leurs fonctions. De tels échanges ne pourraient que concourir à définir des valeurs communes et à réaffirmer l'engagement de la profession en matière d'intégrité. L'adoption d'un code de déontologie serait également l'occasion idéale de traduire les valeurs fondamentales en normes de conduite. Qui plus est, la mise en place d'un ensemble clair de règles de déontologie contribuerait à susciter des attentes communes chez les juges et l'opinion publique quant à la conduite à adopter par les acteurs du système judiciaire. Concernant les conseils sur certains aspects de déontologie, l'EEG a été informée que le CGPJ peut demander à la Commission de déontologie judiciaire d'Amérique latine d'émettre des avis non contraignants, mais qu'à ce jour, elle n'a jamais mis cette possibilité à profit. Dans la pratique, les juges demandent conseil à leurs collègues lorsqu'ils sont confrontés à des questions en rapport avec l'intégrité. L'EEG estime que la mise en place d'un service consultatif institutionnalisé participerait non seulement à mieux conseiller les juges lorsqu'ils ont des dilemmes sur des questions d'intégrité mais aussi à renforcer la cohérence de la politique d'intégrité des tribunaux et à instaurer des bonnes pratiques dans la profession. En conséquence, **le GRECO recommande (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.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

102. Les juges sont soumis à un régime d'incompatibilités très strict, beaucoup plus strict que celui appliqué à n'importe quel autre type d'agents publics. Plus particulièrement, il leur est interdit d'adhérer à un parti politique ou à un syndicat²⁵ (article 395 de LOPJ). Ceci étant, cette interdiction ne vaut pas pour les juges du Tribunal constitutionnel, et l'EEG note qu'une telle exception suscite un certain débat autour d'allégations de conflits d'intérêts qui ont actuellement cours. En revanche, un « congé spécial » peut être accordé aux juges afin qu'ils puissent exercer une activité politique. En 2012, la loi a été changée. Aux termes des nouvelles dispositions régissant ce congé spécial, les juges/procureurs continuent à cotiser au régime de maladie et de retraite ainsi qu'à accumuler de l'ancienneté et peuvent réintégrer leurs fonctions. Avant ladite réforme, les juges/procureurs remplissant des fonctions politiques étaient considérés en « congé sabbatique », ce qui impliquait que leur poste ne leur était pas réservé jusqu'à leur retour et que les années passées en dehors de leur service n'étaient pas prises en compte dans le calcul de l'ancienneté. L'EEG est réservée quant cette situation, qui soulève des questions en termes de séparation des pouvoirs et d'indépendance et d'impartialité des juges, dans la pratique et telles que perçues, d'autant plus si l'on

²⁵ Par contre, les juges peuvent se regrouper en associations professionnelles.

considère les craintes de l'opinion publique concernant la politisation de la fonction juridictionnelle en Espagne. Elle a été informée que la réforme envisagée prend cet aspect en compte : la possibilité pour un juge de prendre un congé pour exercer des fonctions politiques continuera d'exister, mais les conditions de retour et de promotion, plus particulièrement, seront plus restrictives. L'EEG craint que cette évolution ne suffise pas à dissiper les inquiétudes relatives à la politisation du pouvoir judiciaire.

103. Par ailleurs, les juges ne peuvent pas exercer de professions ni occuper d'emplois rémunérés (hormis les activités d'enseignement et de recherche dans le domaine juridique ou artistique et les productions littéraires, scientifiques et techniques) ni être élus ou nommés à des fonctions politiques ou au sein de l'administration publique (article 389 de la LOPJ). L'EEG se félicite que la surveillance exercée sur les activités accessoires semble être efficacement exercée.

104. Aucun règlement n'interdit aux juges d'occuper certains emplois/fonctions ni d'exercer d'autres activités, rémunérées ou pas, après avoir quitté leurs fonctions judiciaires. Les situations où des juges démissionnent pour exercer un emploi dans le secteur privé sont rares et ne sont pas considérées comme constituant une menace pour l'indépendance de la justice.

Récusation et retrait

105. Il est interdit aux juges d'entendre et de trancher des affaires dans lesquelles ils sont susceptibles d'avoir un intérêt, que ce soit à titre personnel ou en qualité de représentants de tiers. Les motifs de récusation sont énumérés en détail dans la LOPJ (articles 219, 391-393) et comprennent, notamment, les relations familiales ou amicales, une hostilité à l'égard des parties ou une participation aux phases préalables de la procédure judiciaire. L'actuel amendement à la LOPJ introduit un motif supplémentaire sous forme de « disposition générale », qui impose à un juge de se retirer de toute affaire dans laquelle il est susceptible d'avoir tout type d'intérêt direct ou indirect.

106. Un juge est tenu de s'abstenir de statuer en cas de conflit d'intérêts. S'il ne le fait pas, la partie lésée peut demander sa récusation. Une décision judiciaire rendue par un juge manquant d'impartialité peut être soumise à un contrôle en introduisant une demande d'annulation pour cause d'illégalité de la décision ou d'irrégularité de la procédure liée à un défaut d'impartialité du juge compétent (recours ordinaire ou pourvoi en cassation) en vertu des articles 5(4) et 228(3) de la LOPJ. En outre, l'affaire peut être portée devant le Tribunal constitutionnel (*recurso de amparo*) après épuisement des voies de recours ordinaires internes.

Cadeaux

107. Il n'existe pas de règles détaillées sur l'acceptation des cadeaux qui soient spécifiquement applicables aux juges. Les différentes personnes interrogées sur place se sont accordées à dire que dans la pratique, il n'est pas d'usage d'offrir des cadeaux aux juges. Cette règle doit être clairement énoncée, par écrit, dans le code de déontologie recommandé ci-dessus.

Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers

108. Si, en règle générale, les procès sont publics, il n'en reste pas moins que des règles de confidentialité s'appliquent au traitement des informations afférentes à une affaire. Les violations du secret professionnel sont sanctionnées par l'article 417 du Code pénal. Les sanctions prévues comprennent des amendes, une radiation et même des peines d'emprisonnement en cas de dommages graves ou si les informations confidentielles concernent un particulier. La divulgation d'informations confidentielles est aussi passible de sanctions disciplinaires.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

109. Il n'existe pas de dispositions, d'obligations ni de règlements particuliers qui imposent aux juges de produire des déclarations financières autres que celles requises aux fins de l'imposition. L'EEG a été informée qu'à la suite d'une plainte invoquant l'enrichissement illicite d'un juge, le service d'inspection du CGPJ avait demandé aux autorités fiscales d'évaluer le patrimoine financier du juge en question et de déterminer s'il présentait d'éventuelles irrégularités. L'équipe d'évaluation a en outre appris que les affaires dans lesquelles un juge ou un procureur a été poursuivi et déclaré coupable de corruption sont quasi-inexistantes. Tous les interlocuteurs rencontrés ont insisté sur le fait que les juges comme les procureurs sont animés d'un grand sens du service public, qu'ils sont pleinement dévoués à leur mission publique et qu'hormis certains cas isolés, il n'y a pas eu d'indices de corruption financière parmi les juges ou les procureurs. L'EEG ne voit certes pas la nécessité de formuler une recommandation formelle sur l'instauration d'un système de déclaration de patrimoine, mais attire l'attention sur les expériences diverses et variées acquises par les Etats membres du GRECO dans ce domaine et encourage les autorités espagnoles à examiner l'opportunité de demander aux juges de déclarer leurs intérêts financiers à leur hiérarchie compétente pour mieux préserver leur indépendance et leur impartialité à l'égard des parties aux procédures ou concernant l'issue d'une affaire donnée. Les règles en vigueur en matière de récusation, exposées en grandes lignes aux paragraphes 105 et 106, sont aussi de précieux moyens pour prévenir les conflits d'intérêts.

Contrôle et mise en œuvre

110. Les juges sont passibles de poursuites civiles (articles 411 à 413 de la LOPJ) pour les dommages intentionnels causés dans l'exercice de leurs fonctions. Une action civile ne peut être entamée à l'encontre d'un juge qu'une fois que la procédure ouverte pour les dommages a été menée à son terme.

111. Les juges encourent aussi des poursuites pénales. Une procédure pénale peut être conduite à l'encontre d'un juge sur décision du tribunal compétent, à la suite d'une plainte déposée par le procureur, une victime ou la partie lésée ou en exerçant une action populaire dans l'intérêt général. Les articles 398-400 de la LOPJ disposent qu'un juge en fonction ne peut être appréhendé que sur ordre du tribunal compétent ou en cas de flagrant délit. Une procédure pénale à l'encontre d'un juge doit être engagée, selon le niveau hiérarchique du juge en question, devant le tribunal supérieur de justice compétent ou devant le Tribunal suprême. Depuis 1998, huit condamnations ont été prononcées pour abus de pouvoir judiciaire. De 1988 à 2013, des membres du pouvoir judiciaire espagnol ont été poursuivis pour des infractions de corruption dans cinq affaires différentes. Dans tous les cas indiqués, le CGPJ a décidé de suspendre temporairement les juges concernés de leurs fonctions dès que la mise en examen a été prononcée et que l'ouverture d'un procès a été ordonnée par le tribunal compétent. Dans une des cinq affaires, le juge mis en examen a été acquitté sur décision de la Chambre pénale du Tribunal suprême.

112. Des sanctions disciplinaires sont prévues en cas de violations des obligations éthiques (incompatibilités, par ex.) ou professionnelles (délai excessif, par ex.). Elles sont régies en détail aux articles 417 à 419 de la LOPJ (telle que modifiée en juin 2013), qui distingue trois catégories d'infractions : les infractions mineures (absence injustifiée d'une ou deux journées, par ex.), les infractions graves (manque de respect envers un supérieur, entrave à des activités d'inspection, récusation injustifiée, etc.) et les infractions très graves (adhésion à un parti politique ou à un syndicat, activités interdites, abus d'autorité, etc.). Les infractions mineures sont passibles d'un rappel à l'ordre et/ou d'une amende ; les infractions graves, d'une amende pouvant atteindre un montant de 6 000 EUR et les très graves, d'une révocation/suspension ou d'une radiation de la magistrature.

113. En principe, l'ouverture d'une procédure disciplinaire est obligatoire pour tous les types de fautes disciplinaires (y compris mineures), sauf lorsque la sanction prise est un rappel à l'ordre. Ce type de sanction peut être imposé directement par les présidents de tribunaux ou les conseils de tribunaux à l'issue d'une courte procédure après avoir entendu le juge concerné.

114. Pour tous les autres cas, la loi 4/2013 du 28 juin 2013 a introduit l'institution du Commissaire des sanctions disciplinaires (*Promotor de la Acción Disciplinaria*), qui est désormais l'autorité habilitée à ouvrir les procédures disciplinaires. Il peut le faire d'office, à la suite de la plainte d'un justiciable ou sur demande de l'assemblée plénière du CGPJ. A ce titre, le Commissaire est chargé de recueillir les plaintes ainsi que les déclarations du juge concerné et de décider à partir de ces éléments s'il y a ou non matière à demander l'ouverture d'une action disciplinaire à l'encontre du juge, dans quel cas il transmet le dossier à la Commission disciplinaire. Le Commissaire est nommé pour un mandat de cinq ans parmi les juges du Tribunal suprême ou des juges possédant au moins 25 ans d'expérience. Concernant la conclusion des dossiers disciplinaires, le CGPJ (Commission disciplinaire²⁶) est habilité à prendre des sanctions à l'encontre de titulaires d'une charge judiciaire en cas d'infractions graves ou très graves. Une révocation ne peut être prononcée que par l'assemblée plénière du CGPJ.

115. Les décisions du CGPJ sont soumises à l'examen judiciaire de la Troisième chambre du Tribunal suprême. L'autorité légale disciplinaire du CGPJ est compétente uniquement pour ce qui concerne l'exercice des fonctions judiciaires (délai excessif, abus d'autorité, incompatibilités, etc.) et ne peut en aucun cas intervenir en matière juridictionnelle, à savoir influencer sur le contenu spécifique des décisions judiciaires. Lorsqu'une procédure disciplinaire et une procédure pénale sont conduites en parallèle, la décision disciplinaire ne peut être rendue qu'à l'issue de la procédure pénale

116. L'EEG se félicite que les phases d'ouverture et de décision des procédures disciplinaires soient désormais séparées conformément aux normes internationales. La récente réforme introduite dans ce domaine est en mesure d'améliorer l'équité et l'efficacité des procédures disciplinaires. L'EEG observe toutefois que les procédures disciplinaires ne peuvent pas durer plus de six mois. Ce délai, court, a conduit le Tribunal suprême à rendre plusieurs décisions annulant des sanctions prises par le CGPJ au motif que la procédure disciplinaire correspondante avait dépassé le délai légal de 6 mois. Il est à noter que le délai applicable aux procédures engagées à l'encontre de secrétaires judiciaires ou d'agents publics travaillant dans l'administration judiciaire est de 12 mois. L'EEG considère que ce point est à revoir. **Le GRECO recommande d'allonger le délai de prescription des procédures disciplinaires.**

117. Les citoyens peuvent adresser leurs plaintes concernant des juges au CGPJ. Le cas échéant, ce dernier peut ouvrir une procédure disciplinaire et prendre des sanctions. Le médiateur espagnol (*Defensor del Pueblo*) reçoit un nombre relativement élevé de requêtes de citoyens se plaignant du fonctionnement de la justice. La plupart de ces plaintes invoquent un délai excessif ou une prestation de mauvaise qualité. Le rapport le plus récent de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (2012), qui se base sur les données de 2011²⁷, contient les statistiques suivantes relatives aux procédures disciplinaires et aux sanctions.

²⁶ L'assemblée plénière du CGPJ désigne en son sein les membres de la commission disciplinaire pour un mandat de cinq ans. La commission disciplinaire comprend sept membres du CGPJ : quatre sont issus de la profession judiciaire et trois sont des professionnels du droit jouissant d'une expertise reconnue (article 603 de la LOPJ).

²⁷ Quatrième rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), 20 septembre 2012.
http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Spain_en.pdf

Nombre de procédures disciplinaires engagées à l'encontre de juges

Nombre total (1+2+3+4)	47
1. Violation de la déontologie professionnelle	10
2. Insuffisance professionnelle	33
3. Infractions pénales	4
4. Autres	0

Sanctions disciplinaires prises à l'encontre de juges

Nombre total (total 1 à 9)	41
1. Blâme	11
2. Suspension	12
3. Dessaisissement	0
4. Amende	17
5. Retenue temporaire sur traitement	0
6. Rétrogradation	0
7. Mutation géographique (dans un autre tribunal)	0
8. Révocation	1
9. Autres	0

118. L'actuel système en place est critiqué par la société civile, qui lui reproche de manquer de transparence et d'être corporatiste. Les citoyens peuvent certes adresser leurs plaintes concernant la conduite de certains juges au CGPJ. Toutefois, il n'existe pas de documents publics indiquant le nombre de plaintes déposées, le type de conduite reproché et le type de mesures mises en œuvre par le CGPJ. L'EEG considère que la transparence est indispensable pour favoriser la confiance du public dans le fonctionnement du système judiciaire et qu'elle contribue à ce que l'opinion publique n'ait pas la sensation que ce système cherche à défendre ses propres intérêts et à se protéger. Qui plus est, la diffusion de la jurisprudence en matière disciplinaire peut être utile pour la pratique judiciaire. Pour contribuer à identifier les situations de corruption au sein du système judiciaire, à encourager leur prévention et à sensibiliser l'opinion publique aux mesures qui sont mises en œuvre, les autorités pourraient envisager de publier des informations plus détaillées sur les plaintes déposées, les types d'infractions incriminées et les sanctions prises.

Conseils, formation et sensibilisation

119. L'École de la magistrature est en charge de la formation théorique et pratique des juges. Les cours qui y sont proposés ont deux objectifs principaux : permettre aux juges de se spécialiser et de se tenir au fait des questions de droit émergentes. Tous les juges, quelle que soit leur ancienneté, sont continuellement conviés à suivre des formations dans différents domaines du droit. L'École de la magistrature dispense des formations initiales obligatoires, entre autres, sur le rôle du juge et les fonctions des tribunaux, avec des modules sur l'indépendance et l'impartialité, les règles de déontologie applicables aux juges et les valeurs fondamentales. Des formations continues sur des thèmes comme la lutte contre la corruption et la déontologie judiciaire sont aussi proposées en option. Les programmes de formation annuels sont préparés par l'École de la magistrature en coordination avec le CGPJ. Il a aussi été précisé qu'avant de passer leur examen d'admission, les candidats suivent une préparation de plusieurs années, dispensée en général par un juge expérimenté qui leur sert de mentor et leur transmet non seulement les connaissances théoriques mais aussi les valeurs strictes que la profession doit respecter.

120. Les juges peuvent obtenir des indications sur les incompatibilités et les emplois accessoires auprès du Département du personnel judiciaire du CGPJ. Comme expliqué précédemment, il n'existe pas de services de conseil institutionnalisés en matière d'intégrité. Une recommandation a déjà été formulée à ce sujet.

121. Des efforts sont actuellement déployés pour améliorer la communication en rapport avec la justice et améliorer les connaissances et la confiance de l'opinion publique dans ce domaine. Une stratégie de communication a été élaborée et un programme d'éducation à la justice a été mis en place dans les écoles. L'EEG salue ces initiatives, qui pourraient être déterminantes pour consolider la confiance de l'opinion publique envers le système judiciaire.

V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Vue d'ensemble du ministère public

122. Le ministère public (MP) est une instance constitutionnelle, dotée de la personnalité morale, qui jouit d'une autonomie fonctionnelle au sein du système judiciaire. Aux termes de l'article 124 de la Constitution, le MP a pour mission de défendre la justice dans l'intérêt du droit, des droits des citoyens ainsi que de l'intérêt général et de contribuer à garantir l'indépendance des tribunaux. Le même article dispose que les agents du MP agissent en vertu, d'une part, des principes d'unité d'action et de subordination hiérarchique et, d'autre part, des principes de légalité et d'impartialité. En application du principe de légalité, le MP fonctionne dans le respect de la primauté du droit et, en application du principe d'impartialité, il agit en toute objectivité et indépendance dans la protection des intérêts qui lui sont confiés. Les règles fondamentales régissant le ministère public espagnol sont énoncées dans la Loi organique relative au ministère public (LOMP), approuvée par la Loi n° 50/81, telle que modifiée en 2007. La Loi organique 6/1985 sur le pouvoir judiciaire (LOPJ) vient compléter ces dispositions, en particulier pour ce qui concerne certains aspects de la carrière. Le pays compte 2 408 procureurs, dont 963 hommes et 1 445 femmes²⁸.

123. Le MP regroupe les services suivants :

- le Procureur général
- le Conseil du parquet (*Consejo Fiscal*)
- la Chambre des procureurs et la Chambre des procureurs des communautés autonomes (*Junta de Fiscales Jefes de Sala*)
- le Parquet près le Tribunal constitutionnel
- le Parquet près du Tribunal suprême
- le Parquet près la Cour nationale
- le Parquet près la Cour des comptes
- les parquets spécialisés
 - Parquet spécialisé dans la lutte contre le trafic de stupéfiants
 - Parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée
- les parquets territoriaux
 - parquet d'une communauté autonome
 - parquets provinciaux
 - parquets régionaux

124. Le Procureur général dirige le ministère public et représente la puissance publique sur l'ensemble du territoire espagnol. Aux termes de l'article 124 (4) de la Constitution, il est nommé et révoqué par le Roi, sur proposition du gouvernement, après consultation du Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ). En 2001, le GRECO a exprimé des inquiétudes à propos du degré d'indépendance et d'autonomie opérationnelle du MP. Il a recommandé que la nature et le périmètre des compétences du gouvernement à l'égard du MP soient définis dans la loi et que ces compétences soient exercées dans la transparence et dans le respect des traités internationaux, de la législation nationale et des principes généraux du droit²⁹.

125. En 2007, la LOMP a été modifiée (Loi n° 24/2007) pour introduire des garanties supplémentaires visant à renforcer l'indépendance du Procureur général. D'autres amendements ont suivi en 2009 pour offrir une plus grande assurance d'autonomie au

²⁸ Quatrième rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), 20 septembre 2012.

²⁹ [http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2001\)1_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2001)1_Spain_EN.pdf)

ministère public. Plusieurs garanties coexistent actuellement dans ce domaine. Premièrement, le Procureur général est choisi parmi des juristes espagnols estimés, possédant une expérience professionnelle active de plus de 15 ans. Deuxièmement, le mandat de Procureur général est limité à une durée de quatre ans (non renouvelable) et il existe une liste fermée de motifs objectifs de révocation et de départ (article 31 de la LOMP)³⁰, si bien que le gouvernement ne peut plus relever le Procureur général de ses fonctions à sa convenance. Troisièmement, la proposition du gouvernement doit être soumise à la consultation du Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ), après quoi le candidat doit se présenter devant le Congrès. Les trois branches de l'Etat doivent prendre part à la nomination du Procureur général. Quatrièmement, la Chambre des procureurs (voir aussi paragraphe 134) intervient à chaque fois que le Procureur général doit donner des instructions à ses subordonnés pour un dossier concernant un membre du gouvernement (quelle que soit leur fonction dans la procédure) ou qu'une décision concernant la révocation du Procureur général doit être prise. Enfin, la neutralité du Bureau du Procureur général est garantie du fait de son fonctionnement et de son accompagnement qui sont assurés par des services techniques (voir paragraphe 132 pour des informations concrètes sur la manière dont la neutralité des services techniques correspondants s'articule).

126. Malgré toutes les garanties précitées, « l'indépendance perçue » du Procureur général reste préoccupante. L'EEG fait remarquer que la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale prévoit de multiples modèles, allant de systèmes où le ministère public est indépendant du gouvernement à des systèmes où il est subordonné à la branche de l'exécutif. Par contre, il est essentiel qu'au niveau de chaque affaire individuelle, le ministère public jouisse d'une autonomie suffisante pour pouvoir prendre des décisions sans avoir à suivre les instructions du pouvoir exécutif ni du gouvernement ou dans les cas où des instructions peuvent être données, que le processus soit pleinement transparent conformément aux dispositions du paragraphe 13 de la Recommandation Rec(2000)19. Abstraction faite du modèle en place, il est déterminant pour la confiance de l'opinion publique que le ministère public soit et paraisse impartial, objectif et libre de toute influence indue, en particulier de nature politique. L'EEG salue les mesures prises par les autorités pour créer des « filets de sécurité » destinés à protéger l'exercice des poursuites plus efficacement contre toute ingérence injustifiée. Ceci étant, elle comprend aussi pourquoi l'opinion publique reste critique dans ce domaine. Plus particulièrement, le Procureur général est choisi par le gouvernement, sans qu'aucun autre organe de l'Etat ne puisse véritablement faire valoir son avis. Le CGPJ doit approuver la nomination du Procureur général, mais son rôle se limite à vérifier que le candidat possède les qualifications nécessaires et est donc de nature purement formaliste, ce qui ne laisse pas au Conseil la possibilité de se faire et d'émettre un avis sur la valeur des autres candidats. Qui plus est, le Procureur général quitte son poste avec le gouvernement qui l'a proposé.

127. L'EEG attire l'attention sur les normes internationales dont les autorités espagnoles pourraient s'inspirer pour remédier aux défaillances identifiées ci-dessus³¹. Concernant la sélection du Procureur général, il est important que la méthode mise en œuvre contribue à renforcer la confiance de l'opinion publique et le respect du corps judiciaire ainsi que des professionnels du droit. A cette fin, le processus de sélection devrait faire intervenir des compétences professionnelles, non politiques. Par ailleurs, le mandat de Procureur général ne devrait pas coïncider avec celui du Parlement ni avec celui du gouvernement, car cela pourrait donner l'impression que le Procureur général est lié à la branche exécutive du gouvernement ou en fait partie. L'EEG estime en outre

³⁰ Article 31 de la LOMP : le Procureur général peut être relevé de ses fonctions uniquement dans les cas suivants : (i) à sa demande ; (ii) en cas de conflit d'intérêts ou d'incompatibilité ; (iii) du fait d'une incapacité ou d'une maladie l'empêchant d'exercer ses fonctions ; (iv) en cas de manquement grave et répétitif à ses obligations ; (v) lorsque le gouvernement l'ayant nommé quitte le pouvoir.

³¹ Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire, Partie II – Le ministère public, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), CDL-AD (2010)040.

qu'un mandat de quatre ans pourrait être considéré court, en particulier si le Procureur général est censé mener à bien un programme de réforme pendant cette période, même si elle reconnaît qu'un mandat aussi court n'a rien de rare. L'EEG salue le fait que le mandat de Procureur général ne soit pas renouvelable, ce qui est une garantie essentielle de son indépendance.

128. Le gouvernement peut, par l'intermédiaire du ministère de la Justice, demander au Procureur général d'introduire des requêtes en justice pour promouvoir et défendre l'intérêt général. Toutefois, ce dernier n'est pas légalement tenu de suivre ce type d'instruction. Par contre, il doit transmettre au gouvernement une réponse sur la faisabilité et l'opportunité de satisfaire à sa demande, après consultation de la Chambre des procureurs. Le gouvernement peut aussi, par le biais du ministère de la Justice, demander au Procureur général qu'il lui donne des informations sur des affaires particulières et, plus généralement, sur l'exercice des poursuites (article 9 de la LOMP). Le Parlement peut demander au Procureur général de se présenter devant n'importe laquelle de ses chambres pour lui communiquer des informations sur des questions d'intérêt général. Le gouvernement ne peut pas donner d'instructions, de nature générale ou spécifique, au Procureur général. Les procureurs ne peuvent pas recevoir d'ordres ni d'indications sur la manière dont ils doivent remplir leurs fonctions, hormis de la part de leurs supérieurs hiérarchiques (article 55 de la LOMP – se reporter aussi à la section « Gestion des affaires et procédure »).

129. Des doutes ont été exprimés quant à la possibilité offerte par la loi au gouvernement de demander des informations au Procureur général sur certaines affaires poursuivies. Même si cette possibilité ne pose apparemment pas de problèmes dans la pratique, le type d'informations demandées étant de nature générale et chaque procureur pouvant toujours refuser de communiquer des informations sur une affaire donnée, nombreux sont ceux qui ont fait remarquer que la loi devrait définir plus précisément le processus suivant lequel cette communication, entre le Procureur général et le gouvernement par l'intermédiaire du ministère de la Justice, doit s'organiser. L'EEG considère qu'il est primordial que la communication entre le Procureur général et le gouvernement soit transparente, se fasse par écrit et soit publiée sous une forme adaptée, moyennant la possibilité de reporter cette publication dans les cas où cela se révèle nécessaire pour protéger les intérêts de la justice, par exemple lorsqu'une publication risque de porter atteinte au droit d'un accusé à un procès équitable. L'EEG rappelle les remarques qu'elle a formulées au paragraphe 126 au sujet des normes pertinentes énoncées dans la Recommandation Rec(2000)19 concernant la transparence de la communication entre le gouvernement et le ministère public.

130. S'agissant de l'autonomie financière, le budget du MP fait partie du budget du ministère de la Justice (et du budget des Communautés autonomes auxquelles des compétences ont été conférées en matière d'administration de la justice). La question de l'autonomie financière du ministère public est clairement l'actualité. L'EEG considère que les dispositifs budgétaires en place pour le ministère public ne sont pas pleinement satisfaisants. Le budget du ministère public devrait être un budget à part ou faire l'objet d'une autre ligne budgétaire s'il doit continuer à faire partie du budget du ministère de la Justice. En tout état de cause, le ministère public devrait savoir de combien de ressources financières il dispose et devrait pouvoir choisir comment il souhaite dépenser les fonds réservés à des applications particulières sous réserve de contrôles budgétaires adaptés, notamment dans le domaine de la formation. Le Centre d'études juridiques est rattaché au ministère de la Justice. Son budget et ses programmes sont établis par le ministère, après consultation du ministère public. L'EEG estime que la formation des procureurs devrait être supervisée avant tout par les procureurs eux-mêmes. De même, dans l'actuel dispositif, 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, qui s'est récemment vu allouer trois procureurs de plus à titre provisoire compte tenu de sa charge de travail croissante. L'EEG considère que le

Procureur général devrait pouvoir gérer lui-même son propre bureau. Il ne devrait pas avoir à demander l'autorisation du ministère pour des dépenses précises, à conditions que celles-ci entrent dans le périmètre des ressources inscrites au budget et soient soumises à une vérification et à des contrôles comptables appropriés. Actuellement, le Procureur général dépend pour les fonds à la fois du ministère et des régions. L'EEG attire l'attention des autorités sur l'Avis n° 7(2012) du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), qui souligne que l'autonomie de gestion constitue l'une des garanties de l'indépendance et de l'efficacité des ministères publics. Ces derniers doivent avoir la possibilité d'estimer leurs besoins, de négocier leur budget et de décider de l'utilisation des fonds qui leur sont affectés. Ce point mérite un suivi de la part des autorités.

131. Au vu de ce qui précède, l'EEG considère que des efforts supplémentaires pourraient être déployés pour faire en sorte que le ministère public soit et paraisse impartial, objectif et libre de toute influence ou ingérence externe et pour améliorer son autonomie fonctionnelle. En conséquence, le **GRECO recommande (i) de réviser la méthode de sélection et la durée du mandat du Procureur général ; (ii) d'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) de réfléchir à d'autres manières d'augmenter l'autonomie du ministère public dans la gestion de ses moyens.**

132. Le Procureur général est assisté par des services techniques (secrétariat technique, service support et service d'inspection), dont le personnel n'est pas autorisé à briguer un siège au Conseil du parquet afin de garantir les conditions techniques et opérationnelles neutres de ces services.

133. Le Conseil du parquet (*Consejo Fiscal*) est l'organe qui représente les procureurs. Il est présidé par le Procureur général et regroupe deux types de membres : (i) des membres d'office (vice-procureur tu Tribunal suprême et procureur responsable des services d'inspection); et (ii) des membres élus (neuf procureurs appartenant à n'importe quelle catégorie de procureurs, élus pour un mandat de quatre ans par l'ensemble des membres du MP en service). En tant qu'organe chargé d'aider le Procureur général à remplir ses missions, il a pour principales fonctions, entre autres, de formuler des conseils sur toutes les questions qui le nécessitent, de définir les critères généraux visant à garantir l'unité d'action du MP au niveau de la structure territoriale et du fonctionnement de ses différents services, de donner des informations sur les nominations proposées pour différents postes publics et sur les promotions, d'encourager les réformes utiles du service et de la pratique des procureurs, de rendre compte des projets de loi et des règlements ayant des répercussions sur la structure, l'organisation et les fonctions du MP, de statuer sur les recours introduits contre des décisions rendues par des procureurs en chef dans des procédures disciplinaires, etc.

134. La Chambre des procureurs et la Chambre des procureurs des Communautés autonomes (*Junta de Fiscales Jefes de Sala*) sont des organes techniques chargés d'aider à interpréter les questions juridiques et techniques et d'assurer la coordination sur l'ensemble du territoire national.

Recrutement, carrière et conditions de service

135. L'accès à la fonction de procureur est réservé à des ressortissants espagnols ayant atteint l'âge de la majorité (18 ans), diplômés en droit et ayant réussi le concours général requis. Tous les candidats doivent produire un extrait de casier judiciaire vierge. Ceux qui souhaitent faire carrière au sein du MP ou des tribunaux doivent d'abord passer un examen commun. Après avoir réussi leurs examens théoriques, les candidats choisissent entre la profession de juge et celle de procureur. Ceux qui optent pour le métier de procureur doivent ensuite suivre une formation au Centre d'études juridiques, après quoi ils deviennent membres du MP en prêtant serment et sont affectés à un poste.

136. Les procureurs sont nommés à vie et ne sont révocables que dans les cas prévus par la loi (à savoir, à l'issue d'une procédure disciplinaire pour des manquements graves à leurs obligations).

137. S'agissant des promotions au sein du MP, le Procureur général joue un rôle prépondérant dans la nomination des membres des services spécifiquement mis en place pour l'aider et des niveaux supérieurs de la hiérarchie. Plus particulièrement, les procureurs en chef et ceux travaillant dans les parquets des juridictions supérieures ou les parquets spécialisés³² sont nommés par le gouvernement, sur proposition du Procureur général. Ce dernier doit au préalable consulter le Conseil du parquet (en sa qualité d'organe représentatif des procureurs), et les critères objectifs relatifs à la durée de service/l'expérience professionnelle acquise dans le MP, tels que visés dans la LOMP, doivent être respectés. Tous les autres postes de procureur sont pourvus à l'issue d'une procédure de sélection principalement basée sur l'ancienneté, même si dans certains domaines spécialisés, le mérite, les capacités et l'expérience sont valorisés.

138. Les mutations ont généralement lieu à la demande du procureur concerné. Des mutations d'office (*traslado forzoso*) sont possibles à titre de sanction, en cas de conflit d'intérêts, de désaccord grave avec le procureur en chef compétent ou de confrontations graves avec le tribunal compétent. Elles ne peuvent intervenir qu'après avoir entendu le procureur concerné et sous réserve de l'avis favorable du Conseil du parquet.

139. L'EEG a examiné en détail la loi et la pratique régissant le profil de carrière des procureurs, qui est apparemment déterminé par des critères connus et objectifs. Outre l'ancienneté, la spécialisation et les expériences spécifiques jouent un rôle croissant dans ce contexte. L'équité et l'impartialité des procédures appliquées pour les nominations n'ont pas été remises en cause pendant la mission sur place (hormis les quelques réserves déjà formulées au sujet du Procureur général). Les différents interlocuteurs rencontrés par l'EEG n'ont cessé de mettre en avant le professionnalisme du ministère public espagnol. L'EEG se félicite que la profession soit évaluée d'une manière aussi positive par la population, ce qui ne peut que contribuer à renforcer le niveau de confiance de l'opinion publique dans le système de justice pénale.

140. Les procureurs ne peuvent perdre leur statut que dans les cas suivants : (i) démission ; (ii) déchéance de la nationalité espagnole ; (iii) révocation à titre de sanction ; (iv) interdiction d'exercer des fonctions publiques à titre de sanction ; (v) conditions d'incapacités ; (vi) départ à la retraite (article 46 de la LOMP).

141. Dans tous les cas où la LOMP ne comporte pas de dispositions spécifiques régissant l'acquisition et la perte du statut de membre du MP, les incapacités, les droits et devoirs, les incompatibilités, les interdictions et les responsabilités des procureurs, les dispositions de la LOPJ s'appliquent. Le statut de procureur est donc soumis à des conditions semblables à celui de juge.

142. Les grades et traitements des procureurs sont semblables à ceux des juges. Le traitement annuel brut d'un procureur en début de carrière est de 47 494 EUR ; il atteint 111 932 EUR pour les procureurs du Tribunal suprême. Des mesures incitatives sont en place pour les procureurs qui dépassent leurs objectifs de performance.

Gestion des affaires et procédure

143. Le procureur en chef, c'est-à-dire le responsable du parquet, attribue les affaires pénales aux procureurs après avoir consulté la chambre des procureurs compétente.

³² Parquets spécialisés : parquet contre la violence faite aux femmes, parquet pour la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire, parquet pour la protection des mineurs, parquet pour les accidents du travail, parquet pour la sécurité routière et parquet pour les ressortissants étrangers.

Cette attribution peut se faire suivant des critères spécifiques, comme une compétence ou une spécialisation particulière, mais tient aussi compte de la charge de travail de chaque procureur. Les méthodes de travail évoluent et il est fait de plus en plus souvent appel à des équipes de spécialistes.

144. Le Procureur général est habilité à donner des ordres et des instructions, de nature générale ou spécifique, concernant le service, son fonctionnement interne et l'exercice des poursuites. Des lignes directrices générales sont jugées essentielles pour maintenir le principe d'unité de l'action. Elles sont habituellement diffusées dans des circulaires (critères généraux relatifs au fonctionnement du MP et à l'interprétation des règles), des instructions (dispositions générales concernant l'organisation des aspects plus spécifiques et moins importants que ceux examinés dans les circulaires) et des demandes d'informations (réponses aux questions que tout parquet peut soumettre à l'attention du Procureur général au sujet de l'interprétation d'une règle donnée).

145. Comme souligné précédemment, les procureurs ne peuvent pas recevoir d'ordres ni d'indications sur la manière dont ils doivent remplir leurs fonctions, hormis de la part de leurs supérieurs hiérarchiques. En principe, les procureurs subordonnés sont tenus de suivre les instructions qui leur sont données, sans quoi ils s'exposent à une procédure disciplinaire. Les procureurs en chef peuvent aussi décider de remplacer un procureur par un autre lorsqu'ils attribuent une affaire. L'EEG a été informée que le MP est fortement hiérarchisé. Le GRECO a toujours souligné l'importance de disposer de mécanismes clairs pour assurer un bon équilibre entre, d'une part, la cohérence de la politique pénale et, d'autre part, le risque que des aspects injustifiés soient pris en compte dans le cadre d'une affaire donnée. Lors du Premier Cycle d'Évaluation, le GRECO avait exprimé des réserves quant à la conception stricte du principe hiérarchique du MP et avait recommandé d'introduire des réformes afin que les instructions soient données avec des garanties suffisantes de transparence et d'équité³³. Dans sa procédure de conformité, le GRECO avait considéré que même s'il ne peut y avoir de garantie absolue contre des ordres/instructions potentiellement illégitimes, ces deux points avaient été réglés grâce à différentes mesures destinées à trouver un équilibre entre les pouvoirs hiérarchiques et la nécessité du respect des principes de légalité et d'impartialité par le MP.³⁴

146. Plus particulièrement, tout procureur qui reçoit des ordres ou instructions qu'il considère contraires à la loi ou injustifiés doit en informer le procureur en chef dans un rapport argumenté. Le procureur en chef, après avoir consulté la chambre de procureurs compétente, décide s'il convient ou non d'approuver l'instruction/l'ordre. S'il confirme l'instruction/l'ordre, il doit le faire par voie écrite en motivant sa décision et en dégageant le procureur concerné de toute responsabilité découlant de l'exercice de ses fonctions ou décider de confier l'affaire à un autre procureur (article 27 de la LOMP). Qui plus est, les procureurs sont libres d'exposer les arguments juridiques de leur choix oralement devant les tribunaux, même s'ils sont tenus de traduire par écrit les instructions qu'ils ont reçues pour une affaire donnée (article 25 de la LOMP). Ces dispositions sont conformes à celles de la Recommandation Rec(2000)19.

147. Par ailleurs, l'EEG a été informée que les pouvoirs hiérarchiques des procureurs en chef sont censés être encadrés dans une structure plus large et être contrebalancés par l'action de la chambre des procureurs correspondante (*Junta de Fiscales Jefes de Sala*). Cette dernière se réunit régulièrement pour fixer des critères unifiés et analyser les dossiers complexes. Même si, en principe, l'avis du procureur en chef prévaut, si cet avis est contraire à celui de la majorité des procureurs de la chambre, les deux avis sont soumis au supérieur hiérarchique à qui il incombe de prendre une décision finale (article 24 de la LOMP). L'intervention de la chambre des procureurs est désormais

³³ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2001\)1_Spain_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2001)1_Spain_FR.pdf)

³⁴ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1\(2003\)7_Spain_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1(2003)7_Spain_FR.pdf) et [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1\(2003\)7_Add_Spain_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1(2003)7_Add_Spain_FR.pdf)

obligatoire à chaque fois que le Procureur général donne des instructions à des subordonnés en lien avec une affaire impliquant des membres du gouvernement.

148. Enfin, le principe de poursuite obligatoire s'applique en Espagne. En conséquence, le MP doit poursuivre les infractions portées à sa connaissance et ne peut recevoir des instructions lui demandant de ne pas engager de poursuites. De la même manière, le MP n'est pas habilité à abandonner des poursuites ni une enquête. Même s'il considère qu'il y a lieu de le faire, la décision finale est prise par un juge. Toutes les décisions rendues par des procureurs dans des affaires pénales sont passibles de révision, soit après introduction d'un recours soit d'office. Il est envisagé d'apporter certaines modifications au système et notamment d'introduire le « principe d'opportunité », de réviser le rôle du juge d'instruction et de confier au procureur le rôle principal dans l'enquête afin de résoudre l'un des principaux problèmes du système judiciaire espagnol, à savoir la durée excessive des procès (pour des informations plus précises à ce sujet, voir aussi paragraphes 95 et 96).

149. Les procureurs sont supervisés pour vérifier qu'ils agissent conformément au cadre législatif. Le service d'inspection des procureurs est habilité à réaliser des inspections par délégation permanente du Procureur général, sans préjudice des missions d'inspection ordinaires des procureurs en chef vis-à-vis des procureurs dont ils sont responsables. Actuellement, 10 inspecteurs sont chargés à la fois des contrôles de routine et des procédures disciplinaires.

150. S'agissant de la transparence de l'action du MP, le Procureur général présente un rapport annuel au gouvernement relatif à ses activités, aux tendances de la criminalité, aux mesures de prévention de la criminalité et aux réformes recommandées pour améliorer le niveau d'efficacité du système. Ce rapport est également soumis au Parlement et au CGPJ. Des rapports d'activité similaires sont préparés au niveau des Communautés autonomes. Ils peuvent être consultés en ligne.

151. L'EEG approuve les dispositifs en place pour l'attribution des affaires, les moyens mis en œuvre pour rendre compte des activités du MP au grand public et l'équilibre subtil dans l'interprétation des principes du MP en matière de hiérarchie, d'unité de l'action et de non-ingérence dans le travail des procureurs ainsi que dans la gestion des affaires.

Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

152. Il n'existe pas, actuellement, de code de conduite ou de déontologie pour les procureurs. La LOMP comporte des dispositions régissant les incompatibilités et l'obligation des procureurs de rendre des comptes ainsi que leur devoir d'observer les principes de légalité et d'impartialité et d'exercer leurs fonctions de bonne foi, objectivement, indépendamment, avec promptitude et efficacité (chapitres V à VII, titre III sur les droits et devoirs des membres du MP). Les procureurs espagnols ont participé à la formulation des lignes directrices de Budapest mais ne les ont jamais adoptées en bonne et due forme. L'EEG a également été informée que la Charte des droits des citoyens devant l'administration publique et que la Loi relative aux agents publics donnent d'autres indications utiles en matière d'éthique, même si les interlocuteurs qui les ont cités reconnaissent que ces textes sont partiels et insuffisamment adaptés aux caractéristiques spécifiques de la fonction de procureur. L'EEG croit comprendre que l'absence de code n'a pas posé de problème particulier aux procureurs dans l'exercice de leurs fonctions. Contrairement aux juges, les procureurs sont soumis à un contrôle hiérarchique. Il est donc fréquent qu'ils soumettent des points douteux ou litigieux concernant d'éventuels conflits d'intérêts à un procureur supérieur afin que ce dernier se prononce sur la question. Ceci étant, l'EEG reste convaincue qu'il serait utile d'élaborer un ensemble relativement large de normes destinées à définir clairement ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas dans la conduite professionnelle d'un procureur. Ce document présenterait un intérêt pour la profession mais aussi pour le

grand public, car il afficherait publiquement les normes exigeantes auxquelles le parquet adhère en matière de prise de décision et de déontologie professionnelle. En outre, la communication de règles spécifiques relatives à la prévention des conflits d'intérêts et à d'autres aspects en rapport avec l'intégrité serait également utile. **Le GRECO recommande (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.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions

153. Les procureurs sont soumis à un régime d'incompatibilités très strict, comparable à celui prévu pour les juges. Il leur est aussi interdit d'adhérer à un parti politique ou à un syndicat³⁵ (article 59 de la LOMP). Les mêmes inquiétudes que celles exprimées au paragraphe 102 pour les juges concernant les congés pris pour exercer une activité politique valent pour les procureurs.

154. Par ailleurs, les procureurs ne peuvent pas exercer de professions ni occuper d'emplois rémunérés (hormis les activités d'enseignement et de recherche dans le domaine juridique ou artistique et les productions littéraires, scientifiques ou techniques), être élus ou nommés à des fonctions politiques ou au sein de l'administration publique ni exercer des fonctions judiciaires ou juridictionnelles (arbitrage par ex.) (article 57 de la LOMP). L'EEG a appris que la procédure d'autorisation d'exercice d'activités accessoires est relativement rigide et qu'elle traduit à nouveau le lien de dépendance qui existe entre le parquet et le pouvoir exécutif, étant donné que ladite autorisation doit être accordée par le ministère de la Justice plutôt que par un service spécifique du parquet lui-même. Les autorités sont encouragées à examiner cette question dans le cadre de l'élaboration d'un système de mesures articulées en matière d'intégrité, comme préconisé dans la recommandation x.

155. Les procureurs ne sont pas autorisés à occuper un poste dans un parquet où leur conjoint est procureur, juriste ou avocat, ni dans le parquet d'une région où leur conjoint exerce une activité industrielle ou commerciale susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts avec leurs fonctions de procureur. De la même manière, il est interdit aux procureurs de travailler dans un parquet pour le compte duquel ils ont été juristes ou avocats au cours des deux années ayant précédé leur nomination (article 58 de la LOMP).

156. Aucun règlement n'interdit aux procureurs d'occuper certains postes/fonctions ou d'exercer d'autres activités, rémunérées ou non, après avoir quitté une fonction judiciaire. Les entretiens menés en Espagne ont montré que la fonction de procureur est exercée durablement et qu'ils sont peu nombreux à quitter leur poste pour travailler dans un autre domaine, ce qui limite certains risques. Dans les très rares cas où des procureurs ont quitté leurs fonctions pour exercer une activité dans le secteur privé, le plus souvent comme avocat, les autres professionnels du droit n'ont pas considéré qu'il y avait conflit d'intérêts. L'EEG s'abstient donc de recommander des changements dans ce domaine.

Récusation et retrait

157. Les procureurs doivent se récuser pour les mêmes motifs que les juges, par exemple des relations familiales ou amicales, une hostilité à l'égard des parties ou une participation aux phases préalables de la procédure judiciaire. Une personne (partie

³⁵ Par contre, les procureurs peuvent se regrouper en associations professionnelles.

intéressée dans l'affaire considérée) peut demander la révocation d'un procureur. Il incombe alors au procureur supérieur de réaffecter l'affaire à un autre procureur (article 28 de la LOMP).

Cadeaux

158. Il n'existe pas de règles détaillées sur l'acceptation des cadeaux qui soient spécifiquement applicables aux procureurs. Comme dans le cas des juges, la pratique consistant à offrir des cadeaux aux procureurs n'est pas courante ni même tolérée en Espagne. Cette règle doit être clairement énoncée, par écrit, dans le code de déontologie recommandé ci-dessus.

Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers

159. Si, en règle générale, les procès sont publics, il n'en reste pas moins que des règles de confidentialité s'appliquent au traitement des informations afférentes à une affaire. Les violations du secret professionnel sont sanctionnées par l'article 417 du Code pénal. Les sanctions prévues comprennent des amendes, une radiation et même des peines d'emprisonnement en cas de dommages graves ou si les informations confidentielles concernent un particulier. La divulgation d'informations confidentielles est aussi passible de sanctions disciplinaires.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

160. La situation des procureurs est la même que celle des juges. Actuellement, les procureurs ne sont pas tenus de produire de déclarations financières (autres que celles requises aux fins de l'imposition). La situation en Espagne, où il n'y a eu quasiment aucune affaire de corruption impliquant un procureur, ne semble pas justifier aujourd'hui l'introduction de dispositifs aussi contraignants ; l'EEG s'abstient donc de formuler une recommandation formelle à ce sujet. Toutefois, dans la logique du conseil de l'EEG au sujet des juges (voir paragraphe 109), les autorités sont encouragées à réfléchir à cette question pour déterminer si la production de déclarations financières (qui ne seraient pas publiées mais remises au service d'inspection des parquets) pourrait constituer un moyen efficace de prévenir la corruption et de renforcer la confiance de l'opinion publique envers le ministère public.

Contrôle et mise en œuvre

161. Les procureurs sont passibles de poursuites civiles et pénales dans l'exercice de leurs fonctions, poursuites qui sont régies de la même manière que dans le cas des juges. Ils ne bénéficient d'aucune immunité. La seule différence par rapport aux autres citoyens est prévue à l'article 56 de la LOMP, aux termes duquel des procureurs en service actif ne peuvent être appréhendés sans l'autorisation de leur supérieur hiérarchique, hormis sur ordre de l'autorité judiciaire compétente ou en cas de flagrant délit. Dans ce dernier cas, le procureur appréhendé doit être immédiatement présenté à l'autorité judiciaire la plus proche et son supérieur doit en être informé. Il n'y a jamais eu de procédures pénales pour une infraction de corruption mettant en cause un procureur.

162. Concernant les sanctions disciplinaires, une liste détaillée des fautes et des sanctions figure dans la LOPJ, avec les règles relatives à l'autorité habilitée à les imposer et à la procédure à suivre. La responsabilité disciplinaire pour le non-respect des règles applicables aux conflits d'intérêts s'applique. Elle est régie en détail aux articles 60 à 70 de la LOMP, qui distinguent trois catégories d'infractions : les infractions mineures (absence injustifiée d'une ou deux journées, par ex.), les infractions graves (manque de respect envers un supérieur, entrave à des activités d'inspection, récusation injustifiée,

etc.) et les infractions très graves (adhésion à un parti politique ou à un syndicat, activités interdites, abus d'autorité, etc.).

163. Les infractions mineures sont passibles d'un rappel à l'ordre et/ou d'une amende d'un montant maximal de 300 EUR ; les infractions graves, d'une amende pouvant atteindre un montant de 6 000 EUR et les très graves, d'une mutation d'office, d'une suspension pouvant aller jusqu'à trois ans ou d'une révocation. Les procureurs en chef peuvent prendre des sanctions telles que des amendes ou des rappels à l'ordre pour la commission d'infractions mineures. Les suspensions sont prononcées par le Procureur général. Une révocation ne peut être décidée que par le ministre de la Justice sur proposition du Procureur général, après avis favorable du Conseil du parquet.

164. Le droit du procureur concerné d'être entendu dans le cadre d'une procédure accusatoire est garanti en toutes circonstances. Il est systématiquement possible de faire appel auprès du supérieur hiérarchique et, après épuisement des voies administratives, d'introduire un recours judiciaire. Le rapport le plus récent de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (2012), qui se base sur les données de 2011, contient les statistiques suivantes relatives aux procédures disciplinaires et aux sanctions.³⁶

Nombre de procédures disciplinaires engagées à l'encontre de procureurs

Nombre total (1+2+3+4)	2
1. Violation de la déontologie professionnelle	2
2. Insuffisance professionnelle	0
3. Infractions pénales	0
4. Autres	0

Sanctions disciplinaires prises à l'encontre de procureurs

Nombre total (total 1 à 9)	2
1. Blâme	0
2. Suspension	0
3. Dessaisissement	0
4. Amende	2
5. Retenue temporaire sur traitement	0
6. Rétrogradation	0
7. Mutation géographique (dans un autre tribunal)	0
8. Révocation	0
9. Autres	0

165. Comme expliqué ci-dessus, les règles disciplinaires en place au sein du parquet sont celles prévues par la Loi organique sur le pouvoir judiciaire (LOPJ). La LOPJ est jugée insuffisamment adaptée aux caractéristiques du ministère public. Dans ses rapports annuels, le MP a réaffirmé la nécessité d'élaborer un cadre réglementaire spécifique pour la prise de sanctions disciplinaires à l'encontre de procureurs. L'EEG ne peut que partager cet avis. La définition de règles spécifiques relatives aux sanctions encourues par les procureurs peut présenter un intérêt non seulement pour la profession mais aussi pour le grand public, car elle permettrait une plus grande certitude concernant les règles et procédures disciplinaires qui s'appliquent. **Le GRECO recommande aux autorités 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.**

³⁶ Quatrième rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), 20 septembre 2012.
http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Spain_en.pdf

166. Certains représentants de la société civile se sont dits préoccupés par l'esprit de corps dont les procureurs feraient preuve dans le cadre de l'instruction d'infractions présumées commises par leurs pairs. L'EEG n'a pas trouvé d'éléments tendant à étayer une telle situation, mais concède qu'il vaudrait mieux que le public soit informé des résultats des procédures disciplinaires pour lever tout doute concernant l'équité et l'efficacité du système en place. A ce sujet, le rapport annuel du MP fournit une explication des dossiers ouverts pendant l'année et comporte des tableaux indiquant le nombre d'inspections réalisées ainsi que celui des procédures disciplinaires ouvertes. Par contre, il ne donne aucune précision sur le nombre de plaintes déposées ni sur l'issue des procédures disciplinaires. L'EEG estime que la transparence des procédures disciplinaires conduites au sein du ministère public pourrait être renforcée si des informations plus détaillées sur les plaintes enregistrées, les types d'infractions commises et les sanctions prises figuraient dans le rapport annuel du MP.

Conseils, formation et sensibilisation

167. Dans le cadre de la formation initiale des procureurs, le programme du Centre d'études juridiques prévoit trois journées consacrées aux droits et devoirs des procureurs, à la responsabilité des procureurs, aux procédures disciplinaires et aux dispositions internationales en matière d'éthique. Le même programme comprend des sessions pratiques avec des analyses de cas. La formation initiale est obligatoire pour tous les futurs procureurs. Des séminaires de trois jours portant sur la LOMP et les règles relatives à l'éthique ont été programmés entre 2009 et 2012 au titre de la formation continue. La même formule aurait aussi été suivie cette année. La participation à la formation continue est optionnelle. Le budget pour la formation initiale et la formation continue en 2013 s'élève à 3,5 millions EUR.

168. L'EEG a été positivement impressionnée par les programmes du Centre d'études juridiques et par l'importance accordée à la mise en œuvre de méthodes pédagogiques innovantes, telles que les techniques d'enseignement en ligne. Des formations collectives pour les juges et les procureurs sont aussi organisées pour des thématiques d'intérêt commun. S'agissant de la formation dans le domaine de l'éthique, les programmes prévoient une approche à la fois théorique et pratique, combinant des cas pratiques et des débats ouverts. Les catalogues de formation mis à la disposition de l'EEG par le Centre d'études juridiques tendent à indiquer que les procureurs sont dûment formés aux principes et devoirs éthiques afférents à leur fonction, que ce soit avant ou après leur nomination.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

169. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Espagne :

Concernant les parlementaires

- i. s'agissant de chaque chambre 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 (paragraphe 35) ;**
- ii. introduire des règles encadrant les relations entre les parlementaires et les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif (paragraphe 51) ;**
- iii. 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 (paragraphe 56) ;**
- iv. 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 (paragraphe 64) ;**

Concernant les juges

- v. 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 (paragraphe 80) ;**
- vi. 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 (paragraphe 89) ;**
- vii. (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 (paragraphe 101) ;**
- viii. allonger le délai de prescription des procédures disciplinaires (paragraphe 116) ;**

Concernant les procureurs

- ix. **(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** (paragraphe 131) ;
- x. **(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** (paragraphe 152) ;
- xi. **établir un cadre réglementaire spécifique pour les sanctions disciplinaires applicables au sein du ministère public, assortir ce cadre de garanties suffisantes d'équité et d'efficacité et le soumettre à un contrôle indépendant et impartial** (paragraphe 165).

170. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités espagnoles à lui rendre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations précitées d'ici au 30 juin 2015. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

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

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et à des visites effectuées sur place, et une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est mis en œuvre, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports nationaux, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : www.coe.int/greco/fr.
