

Bruxelles, le 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 9

ANNEXE

ESPAGNE

au

Rapport anticorruption de l'UE

ESPAGNE

1. INTRODUCTION – PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

Cadre anticorruption

Approche stratégique. Les importantes affaires de corruption instruites ces dernières années ont fait prendre conscience des risques dans ce domaine et incité les pouvoirs publics à renforcer les politiques en matière d'intégrité et de la lutte contre la corruption. Le gouvernement a reconnu la nécessité de faire de la lutte anticorruption une priorité, parallèlement aux mesures de relance de l'économie. Les politiques anticorruption et liées à l'intégrité sont en outre passées au premier plan du débat politique. En février 2013, le Parlement a adopté une résolution sur un vaste éventail de mesures anticorruption¹. Dans ce contexte, un ambitieux programme de réformes législatives est actuellement mis en œuvre, qui couvre de nombreux aspects: financement des partis politiques, droit pénal, responsabilité des hauts fonctionnaires et efficacité accrue des procédures judiciaires². Par ailleurs, en septembre 2013, le gouvernement a approuvé un train de mesures en faveur d'une «revitalisation de la démocratie». Celui-ci prévoit des mesures visant à améliorer la surveillance du financement des partis grâce à un renforcement des contrôles internes et externes et des compétences de la Cour des comptes; des règles claires sur les obligations liées à l'exercice de fonctions publiques et des sanctions correspondantes en cas d'infraction, ainsi qu'un projet de réforme du droit pénal et du code de procédure pénale, y compris du régime de sanctions applicables aux délits de corruption³.

Le gouvernement a commencé à mettre en œuvre ce train de mesures en adoptant, en décembre 2013, deux projets de loi sur le financement des partis politiques et la responsabilité des hauts fonctionnaires, ainsi qu'un rapport sur des projets concernant le droit pénal et le code de procédure pénale, qui devraient avoir pour effet de renforcer la lutte anticorruption. Des initiatives destinées à moderniser l'administration publique sont également en cours, dont un projet de loi sur la réforme de l'administration locale, qui vise à renforcer le contrôle et la coordination entre les administrations locales, régionales et nationales⁴. Ces initiatives vont dans le bon sens, même s'il est trop tôt pour les évaluer. Pour être totalement efficaces, elles devront être complétées par une approche cohérente fondée sur les risques et allant au-delà des mesures purement législatives, afin de combattre la corruption de manière globale.

Cadre juridique. Un examen réalisé dans le cadre de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) a conclu en 2011 que l'Espagne avait pour l'essentiel mis en place le cadre juridique en matière de lutte contre la corruption⁵. Le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) a également indiqué dans son deuxième rapport de conformité sur le troisième cycle d'évaluation, publié en juillet 2013, que l'incrimination de la corruption et du trafic d'influence dans le code pénal espagnol était largement conforme aux normes du Conseil

1 La résolution du Parlement concerne notamment les pactes d'éthiques au sein des partis politiques; la mise en place d'une commission indépendante pour rendre compte de la revitalisation de la démocratie; la nécessité de prendre des mesures législatives pour améliorer la réglementation du financement des partis politiques; les pouvoirs de contrôle de la Cour des comptes; les marchés publics; le statut des fonctionnaires; la réforme du code pénal; la réforme des procédures pénales; les améliorations à apporter au projet de loi sur la transparence et la bonne gouvernance; la réglementation du lobbying; l'amélioration du système de déclaration de patrimoine des élus; les mesures destinées à combattre l'opportunisme politique; la modernisation des campagnes électorales, etc.
http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf.

2 Pour en savoir plus sur les initiatives législatives en préparation, voir la section «Cadre juridique».

3 Le train de mesures en faveur de la revitalisation de la démocratie est présenté plus en détails dans la section «Problèmes mis en lumière» du présent rapport.

4 Document de travail des services de la Commission, Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2013 de l'Espagne, 29 mai 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_en.pdf.

5 <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1183525e.pdf>.

de l'Europe. Il a en outre pris note de la ratification par l'Espagne de la Convention pénale sur la corruption et de son protocole additionnel, qu'il a qualifiée d'avancée importante ayant entraîné plusieurs modifications de la formulation des délits de corruption dans la législation nationale⁶. Au-delà du droit pénal, des mesures législatives ont été prises en 2012 pour renforcer le contrôle des dépenses publiques, dont une nouvelle loi sur la stabilité budgétaire et la viabilité financière⁷. Cette dernière a renforcé la discipline budgétaire à tous les niveaux de l'État et introduit des modifications pour améliorer la transparence et le contrôle du financement des partis politiques⁸. En outre, la loi sur la transparence, l'accès aux informations publiques et la bonne gouvernance, adoptée en décembre 2013, marque un important pas en avant⁹. Ces initiatives complètent les mesures législatives prises précédemment, dont une loi sur les marchés publics¹⁰, une loi foncière¹¹ et un statut des fonctionnaires¹². Par ailleurs, une série d'amendements législatifs sont en cours d'examen. Ceux-ci concernent le financement des partis, la responsabilité des hauts fonctionnaires, la Cour des comptes, les marchés publics, les fonctions politiques, le droit pénal matériel et le code de procédure pénale, ainsi que l'organisation du pouvoir judiciaire en vue d'accroître son efficacité. Des propositions d'envergure destinées à réformer le droit pénal matériel et le code de procédure pénale ont été présentées au Parlement à la fin du mois de septembre 2013. Certaines visent à renforcer le régime des sanctions applicables aux délits de corruption et à améliorer l'efficacité des procédures¹³.

Cadre institutionnel, application effective de la loi et pouvoir judiciaire. Un Parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée (FECCO) a été créé en 1995 au sein du bureau du procureur général. Son indépendance et ses capacités ont été renforcées ces dernières années. Selon le rapport d'activité 2012 du bureau du procureur général, le FECCO disposait en 2011 de 40 procureurs et bénéficiait de l'aide de services de l'administration fiscale, du contrôle général de l'administration de l'État et de la police nationale. Son bilan en termes de procédures judiciaires s'est constamment amélioré, passant de 88 procédures en 2000, à 194 en 2007 et à 266 en 2011¹⁴. Cette évolution positive vaut également pour le nombre d'enquêtes clôturées. S'agissant des allégations de corruption impliquant de hauts fonctionnaires, le procureur général espagnol a confirmé en novembre 2009 que son bureau était en train d'enquêter sur plus de 800 personnes dans le cadre de plus de 700 affaires de corruption à caractère politique¹⁵. En 2012, selon certaines études¹⁶, près de 150 personnes supplémentaires faisaient l'objet d'une enquête¹⁷. Les premiers résultats d'une étude sur la capacité et les ressources de l'appareil judiciaire présentés en avril 2013 par le

6 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_FR.pdf).

7 Loi 2/2012 sur la stabilité budgétaire et la viabilité financière.

8 Loi 5/2012 modifiant la loi 8/2007 sur le financement des partis politiques.

9 <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm>.

10 Loi n° 30/2007 – Loi sur la passation des marchés publics.

11 Loi n° 8/2007 – Loi foncière. Le décret-loi royal 2/2008 a approuvé le texte consolidé de cette loi.

12 Loi n° 7/2007 sur le statut des agents publics et des fonctionnaires.

13 Ces propositions concernent notamment: le durcissement des sanctions applicables à une série de délits de corruption; l'extension de la portée du trafic d'influence; la révision des délits de fraude et de l'enrichissement illicite; la modification du délit de faux en écriture; l'ajout de nouveaux délits liés au financement et à la gestion des partis politiques; l'introduction de nouvelles mesures contre la dissimulation d'actifs et sur la restitution de biens à l'État; la simplification des procédures relatives aux affaires de corruption; la résolution des problèmes de retard, y compris les mesures permettant d'accélérer les procédures et d'éviter des retards injustifiés, etc.

14 En outre, le nombre d'enquêtes ouvertes a augmenté, passant de 17 en 2007 à 133 en 2011:

http://www.fiscal.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D%27memoria2012_vol2_secc_06.pdf%27&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1246969527252&ssbinary=true.

15 Candido Conde-Pumpido (2009). Audition du procureur devant la commission parlementaire de la justice sur les activités de 2008. Congreso de los Diputados, Sala Cánovas, 18 novembre 2009.

16 Jiménez, F. et Villoria, M. (2012) «Political finance, urban development and political corruption in Spain», dans: Mendilow, J. Public Funding of Political Competition and the Future of Democracy. Lexington Books.

17 En janvier 2013, la presse espagnole a publié une liste de 300 responsables politiques faisant l'objet d'enquêtes pour allégations de corruption.

président du Conseil général du pouvoir judiciaire (*Consejo General del Poder Judicial*) indiquent que 1 661 affaires en cours d'instruction concernent principalement des cas de corruption et de criminalité financière¹⁸. Ces chiffres témoignent des bons résultats atteints en matière d'enquêtes et de poursuites, y compris pour des affaires concernant des niveaux de pouvoir élevés. Comme le souligne le Conseil général du pouvoir judiciaire, l'accroissement considérable de la charge de travail a pour effet de ralentir les procédures¹⁹. Pour remédier à ce problème, le gouvernement espagnol envisage de réformer le code de procédure pénale et de réorganiser le pouvoir judiciaire. Dans son rapport adopté en décembre 2013, le GRECO, tout en soulignant la grande qualité des tribunaux et des parquets espagnols, a exprimé plusieurs préoccupations concernant la capacité du système judiciaire, qui fonctionne avec des tribunaux surchargés n'étant pas toujours en mesure de traiter les affaires avec toute la diligence voulue²⁰. En outre, le GRECO souligne la controverse soulevée par l'indépendance structurelle des instances dirigeantes de l'appareil judiciaire et du ministère public et le «sentiment que des intérêts partisans pèsent sur les processus de décision judiciaire», ce qu'il juge particulièrement inquiétant à une période où «les affaires de corruption se multiplient dans la classe politique».

Sondages d'opinion

Enquêtes de perception. Selon le sondage Eurobaromètre spécial de 2013 sur la corruption, 63 % des Espagnols interrogés (le pourcentage le plus élevé de l'UE) se sentent personnellement concernés par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %). 95 % estiment qu'il s'agit d'un problème généralisé dans le pays (moyenne de l'UE: 76 %) et 91 % pensent que la corruption touche les institutions locales et régionales (moyenne de l'UE: 77 %). Les sondages nationaux effectués régulièrement par le Centre espagnol de recherche sociologique (CIS) montrent également des évolutions négatives²¹.

Vécu de la corruption. Le sondage Eurobaromètre spécial de 2013 sur la corruption montre que l'Espagne affiche de meilleurs résultats que la moyenne européenne dans le domaine de la petite corruption: seuls 2 % des Espagnols interrogés ont été explicitement ou implicitement invités à verser un pot-de-vin au cours de l'année écoulée (moyenne de l'UE: 4 %)²².

Sondages réalisés auprès des entreprises. Lors d'un sondage Eurobaromètre Flash réalisé en 2013 auprès des entreprises, 52 % des Espagnols interrogés estiment que la seule manière de réussir en affaires est d'avoir des relations politiques (moyenne de l'UE: 47 %)²³. 97 % des entreprises espagnoles (deuxième pourcentage le plus élevé dans l'UE) estiment que la corruption est généralisée dans leur pays (moyenne de l'UE: 75 %), tandis que 88 % (deuxième pourcentage le plus élevé dans l'UE) jugent que la corruption et l'abus de pouvoir sont très répandus parmi les responsables politiques, les représentants de partis ou les hauts fonctionnaires au niveau local ou régional (moyenne de l'UE: 70 %). Selon 93 % des Espagnols interrogés (deuxième pourcentage le plus élevé dans l'UE), le favoritisme et la corruption nuisent à la concurrence entre les entreprises dans leur pays (moyenne de l'UE: 73 %).

18 http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Sala_de_Prensa/Archivo_de_notas_de_prensa/Estudio_sobre_las_necesidades_de_los_juzgados_y_tribunales_en_casos_de_especial_complejidad.

19 Selon le président du Conseil général du pouvoir judiciaire, l'appareil judiciaire espagnol aurait besoin de 64 juges, 18 secrétaires et 150 fonctionnaires supplémentaires pour assister les 798 tribunaux qui travaillent actuellement sur 2 173 dossiers extrêmement complexes.

20 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_FR.pdf).

21 En 2011, 46,8 % des répondants estimaient que la corruption était un problème de très grande envergure et 39,8 % un problème relativement étendu. Ils n'étaient que 0,4 % à croire qu'il n'existait aucune corruption parmi les responsables politiques espagnols. En 2012, selon le sondage du CIS, la corruption arrivait en quatrième place du classement des problèmes nationaux, après la crise économique, le chômage, la classe dirigeante et les partis politiques. Selon des sondages plus récents réalisés en février et en avril 2013, la corruption arrive en deuxième position, le chômage étant le principal problème mentionné par les personnes interrogées: <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/busqueda.jsp>.

22 Eurobaromètre spécial n° 397 (2013).

23 Eurobaromètre Flash n° 374 (2013).

Questions de fond

Contexte économique. Après près de deux décennies de croissance économique constante, l'Espagne est entrée en récession à la fin de 2008. La crise financière a fait suite à l'effondrement du marché de l'immobilier, qui était auparavant en plein essor. Les régions avaient massivement investi dans les infrastructures et les travaux publics²⁴. Dans ce contexte, des allégations de corruption dans le domaine de l'aménagement urbain, associant dans certains cas un financement illégal des partis politiques et le détournement d'importantes sommes d'argent public, ont régulièrement fait l'objet d'enquêtes en Espagne ces dernières années²⁵. Des études récentes estiment à 19,2 % le poids de l'économie souterraine dans le PIB en 2012²⁶. Au lendemain de la crise économique, les politiques anticorruption ont fait l'objet d'une attention plus soutenue dans le débat public, venant compléter les mesures d'ajustement économique.

Secteur privé. L'Espagne a pénalisé les délits de corruption dans le secteur privé en modifiant son code pénal en 2010²⁷. S'agissant de la corruption transnationale, le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a émis de sérieux doutes quant à la bonne volonté de l'Espagne, puisque près de 13 ans après l'entrée en vigueur des dispositions dans ce domaine, aucune entreprise ni aucune personne n'a jamais été poursuivie ni condamnée²⁸. Le groupe a également recommandé d'harmoniser le régime de sanctions applicables aux personnes morales et physiques, afin de garantir leur efficacité et leur caractère proportionné et dissuasif²⁹.

Dispositif d'alerte. L'Espagne ne possède pas de législation spécifique protégeant les informateurs, et les réformes législatives prévues ne vont pas jusqu'à établir des mécanismes de protection efficaces. Les dispositions générales du droit du travail s'appliquent aux informateurs en ce qui concerne les licenciements abusifs et le traitement discriminatoire des salariés. L'examen réalisé dans le cadre de la CNUCC a souligné la nécessité de mettre en place un cadre réglementaire axé sur la protection des informateurs³⁰.

Transparence des activités de lobbying. Les activités de lobbying ne sont pas réglementées en Espagne. Aucun enregistrement obligatoire n'est prévu et les fonctionnaires ne sont pas tenus de signaler leurs contacts avec des groupes de pression. Si très peu d'études ont été réalisées sur les risques associés aux activités de lobbying dans le pays, de récentes affaires de corruption tendent à montrer l'influence que peuvent avoir certains groupes d'intérêt des secteurs de la construction et de l'aménagement sur les décisions prises à l'échelle locale et régionale. La majorité parlementaire s'est engagée à rendre le lobbying plus transparent³¹. Cette initiative mérite d'être suivie de près.

2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE:

Financement des partis politiques

24 Voir aussi le programme d'ajustement du secteur financier espagnol:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp118_en.pdf

25 Des exemples et des références statistiques sont donnés dans la section «Problèmes mis en lumière».

26 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

27 Loi 5/2010 – Modifications du code pénal.

28 Au cours de la dernière décennie, sept enquêtes ont été ouvertes concernant des allégations de corruption transnationale. Toutes ont été clôturées. L'OCDE a également exprimé des préoccupations quant au régime de responsabilité pénale des personnes morales dans les entreprises publiques et les entreprises contrôlées par l'État.
<http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/SpainPhase3ReportEn.pdf>.

29 Ceci est sans préjudice de l'analyse actuellement effectuée par la Commission concernant la transposition par l'Espagne de la décision-cadre 2003/568/JAI sur la lutte contre la corruption dans le secteur privé.

30 <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1183525e.pdf>.

31 http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf.

Plus de trois quarts des dépenses des partis sont financées par l'État. Une loi de 2007 sur le financement des partis³² a confirmé le droit des partis politiques de recourir aux prêts de banques commerciales pour leur financement. Si les restrictions applicables aux dons n'ont pas été étendues aux prêts, les partis doivent préciser les conditions d'emprunt dans leurs rapports financiers³³. La loi a également étendu les pouvoirs de surveillance de la Cour des comptes au financement privé, ses pouvoirs étant auparavant limités aux fonds publics. Les dons anonymes ont été interdits et les partis doivent transmettre à la Cour des comptes une liste de donateurs, qui n'est toutefois pas rendue publique.

Durant la période de prospérité économique, les partis politiques ont eu largement recours aux prêts bancaires pour couvrir leurs dépenses. Selon un rapport de 2012 de la Cour des comptes, le total de la dette des partis politiques (nationaux et régionaux) envers les établissements financiers s'élevait à 227 millions d'euros en 2007³⁴. Au cours de la même période, la composition des conseils de direction des banques d'épargne (*cajas de ahorros*) a subi l'influence croissante des partis politiques. Par ailleurs, les prêts accordés aux partis ne faisaient pas l'objet de contrôles très poussés, compte tenu de la capacité limitée de la Cour des comptes à l'époque de procéder à de telles vérifications. L'intégrité du système de financement des partis politiques et des campagnes électorales s'en est trouvée fragilisée. De ce fait, certains prêts ont été accordés à des conditions très avantageuses et il est arrivé que des créanciers renoncent totalement à être remboursés³⁵. Le protocole d'accord signé dans le cadre du programme d'ajustement de juillet 2012³⁶ souligne la nécessité de renforcer la structure de gouvernance des banques d'épargne et des banques commerciales placées sous leur contrôle, notamment en introduisant des critères d'incompatibilité limitant le rôle des nominations politiques dans les organes de direction.

À la mi-2011, le GRECO a également fait part de ses préoccupations concernant l'endettement des partis politiques et l'éventualité que cette situation les rende plus dépendants vis-à-vis des institutions de crédit, et a appelé à renforcer la réglementation des prêts³⁷. Dans ce contexte, la Cour des comptes a recommandé aux partis politiques de mieux gérer leurs finances afin de réduire leur endettement et leur dépendance financière à l'égard des banques commerciales. Malgré les mesures prises en 2007 pour étendre les pouvoirs de surveillance de la Cour des comptes, le GRECO a constaté que la capacité de la Cour pour effectuer des contrôles efficaces devait être renforcée. Il a réitéré sa conclusion en juillet 2013³⁸. Dans son rapport de conformité d'avril 2011, le GRECO a également émis des réserves sur les fondations et les associations liées aux partis politiques, qui ne sont pas tenues de rendre compte de leurs dépenses, mais peuvent indirectement endosser les dépenses des partis³⁹. En juillet 2013, il a insisté sur la nécessité de garantir que les «fondations et associations politiques ne sont pas utilisées comme un canal parallèle de financement des activités courantes et de campagne des partis politiques, malgré les restrictions applicables et les seuils fixés par la loi au regard des campagnes»⁴⁰.

Des enquêtes de grande envergure impliquant l'ancien trésorier d'un parti politique et près de 90 autres responsables politiques, hommes d'affaires et banquiers sont en cours pour corruption liée à des marchés publics et financement illégal de partis. Les marchés publics accordés aux entreprises, groupes et filiales concernés sont également examinés. À la suite de ces enquêtes, les

32 Loi 8/2007 sur le financement des partis politiques.

33 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5_Spain_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_Spain_FR.pdf).

34 Tribunal de Cuentas, Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, Ejercicio 2007, Informe aprobado el 29.3.2012.

35 D'anciens gouverneurs de banques d'épargne ont fait l'objet d'enquêtes pénales; ils étaient soupçonnés d'avoir accordé des prêts illégaux et de faits d'administration déloyale. Citons, à titre d'exemple, deux anciens présidents de la Caja Madrid.

36 http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou_en.pdf.

37 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5_Spain_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_Spain_FR.pdf).

38 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_FR.pdf).

39 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5_Spain_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_Spain_FR.pdf)

40 Idem.

comptes des quatre dernières années d'un des plus grands partis politiques ont été rendus publics, de même que les déclarations d'impôts de plusieurs dirigeants de partis.

Compte tenu des recommandations du GRECO et des dossiers en cours concernant des allégations de financement illégal de partis, les règles de financement des partis politiques ont été renforcées en 2012⁴¹. L'accès des partis aux prêts pour financer leurs dépenses a été restreint⁴²; la transparence et l'indépendance ont été accrues⁴³; un cadre d'audit interne a été mis en place et le régime de sanctions a été durci⁴⁴, notamment par l'octroi de pouvoirs supplémentaires à la Cour des comptes⁴⁵. Tous les dons de fondations, associations ou entités privées financées par des fonds publics ont été interdits. Les nouvelles dispositions ont également réduit de 20 % les fonds publics alloués aux associations et fondations liées aux partis politiques. Les partis doivent désormais notifier à la Cour des comptes tous les dons de plus de 50 000 euros ou consistant en un bien immobilier, ainsi que tous les accords de prêts conclus avec des banques. Ces accords doivent également être communiqués à la Banque d'Espagne. En outre, une annulation de prêts est considérée comme un don. Les annulations de prêts de plus de 100 000 euros par an sont désormais interdites. Toutes les entités liées à des partis politiques doivent notifier l'ensemble des dons et contributions reçus de la part de personnes morales à la Cour des comptes et au ministère des finances et de l'administration publique. Elles doivent en outre se soumettre à un audit externe annuel et publier leur déclaration de revenus en ligne, y compris toutes les informations liées aux prêts. Toutefois, les dons ne sont pas limités. Il convient de surveiller les risques associés aux dons d'entreprises sous contrat avec l'État.

En décembre 2012, le code pénal a été modifié afin d'inclure des dispositions sur la responsabilité pénale des partis politiques et de nouvelles formes de sanctions pénales pour dissimulation et falsification de comptes publics⁴⁶.

Dans son deuxième rapport de conformité publié en juillet 2013, le GRECO reconnaît les progrès réalisés grâce à l'adoption des modifications de 2012 concernant la transparence, le contrôle et l'application, tout en notant qu'il est encore trop tôt pour juger si ces modifications vont effectivement se traduire par des améliorations «dans un domaine reconnu par les citoyens espagnols comme représentant un sujet majeur de préoccupation». Le GRECO a également encouragé les partis politiques à redoubler d'efforts pour rendre les mécanismes de contrôle interne plus efficaces et accroître la transparence des opérations financières réalisées au niveau local. Il a de nouveau insisté sur l'importance de communiquer aux citoyens des informations pertinentes sur la provenance des dons faits aux partis politiques, à leurs sections et aux entités qui leur sont liées, afin de permettre de déceler les risques de corruption associés à des «liens

41 Loi 5/2012 modifiant la loi 8/2007 sur le financement des partis politiques.

42 Des dispositions ont été introduites sur la valeur maximale des prêts, les conditions de remboursement, les règles applicables aux prêteurs, etc.

43 La liste des entités n'étant pas autorisées à financer des partis a été étendue aux personnes morales sous contrat avec l'État.

44 En cas de non-présentation des comptes sans motif valable ou en cas de présentation inadéquate pour l'exercice précédent, la Cour des comptes peut suspendre les subventions annuelles jusqu'à ce que les obligations soient pleinement remplies. Si les dépenses électorales ont dépassé les limites autorisées, la Cour des comptes peut imposer une amende correspondant au dépassement. Elle s'assure du paiement de toutes les amendes avant que l'État n'alloue des fonds publics aux partis. La loi précise également le délai de prescription de ces délits, améliore la réglementation du processus en autorisant le tribunal de première instance à fixer une période d'information préalable avant de se prononcer définitivement sur les infractions, et établit l'application complémentaire des procédures administratives générales. De nouvelles sanctions sont prévues en cas d'acceptation de dons illégaux par les partis. Dans ces cas, la Cour des comptes peut imposer une amende équivalant à deux fois le montant illégalement obtenu.

45 La constitution espagnole dispose que les membres de la Cour des comptes bénéficient des mêmes garanties d'indépendance que les juges. Ils sont choisis par le congrès et le sénat selon des critères professionnels stricts. Les autres membres du personnel de la Cour sont recrutés sur la base du mérite et de la capacité, conformément aux critères établis par la constitution pour l'ensemble des fonctionnaires. Certains fonctionnaires sont nommés par la Cour réunie en plénière. Dans une décision rendue en décembre 2012, la Cour suprême a souligné la nécessité de trouver un meilleur équilibre entre les fonctionnaires nommés par la Cour en plénière et ceux recrutés comme les autres fonctionnaires, étant donné que la première catégorie représente aujourd'hui la majorité du personnel.

46 Ley orgánica por la que se modifica la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la seguridad social, 18 de diciembre de 2012.

financiers douteux». Il a en outre appelé à renforcer sensiblement les sanctions applicables en cas d'infraction aux règles de financement des partis⁴⁷.

La réforme législative de 2012 représente donc un pas dans la bonne direction. Cependant, aucune donnée n'est encore disponible sur les incidences concrètes de cette réforme sur le niveau d'endettement des partis politiques envers les établissements de crédit ou sur la mise en œuvre des règles en matière d'incompatibilité et de recrutements fondés sur le mérite dans les conseils des banques d'épargne.

À la suite des modifications de la législation et des enquêtes sur des allégations de financement illégal des partis politiques, la Cour des comptes a fait du contrôle du financement des partis et des campagnes électorales une priorité, et a pris des mesures pour accélérer les vérifications, en allouant notamment beaucoup plus de personnel à cette tâche. Ses capacités et ses pouvoirs demeurent toutefois limités par rapport à l'ampleur des vérifications et des inspections requises. Les outils d'enquête dont elle dispose restent insuffisants et elle n'a qu'un accès limité à certaines sources de vérification, telles que les données fiscales et de sécurité sociale. Le GRECO a également souligné en juillet 2013 que si la Cour des comptes continue à jouer un rôle clé dans le contrôle des comptes des partis, elle doit être dotée des moyens et des pouvoirs nécessaires pour accomplir ces missions de manière adéquate⁴⁸.

Au début de 2013, le gouvernement a annoncé qu'il travaillait sur de nouvelles modifications législatives en vue de renforcer davantage la transparence du financement des partis et les pouvoirs de surveillance de la Cour des comptes. En outre, le Parlement espagnol, avec le soutien de la majorité, a présenté une résolution anticorruption au début de 2013, qui comprenait elle aussi des mesures législatives visant à améliorer le contrôle du financement des partis⁴⁹.

En septembre 2013, le gouvernement a approuvé un train de mesures en faveur de la «revitalisation de la démocratie», qui comprend des actions pour renforcer la responsabilité et la surveillance du financement des partis grâce à des contrôles internes et externes renforcés et à l'octroi de pouvoirs accrus à la Cour des comptes. Les mesures envisagées visent notamment à : réglementer les obligations des trésoriers ou des gestionnaires financiers des partis politiques, dont l'obligation de communiquer chaque année au Parlement et à la Cour des comptes la situation financière des partis; obliger tous les partis politiques à communiquer leurs comptes à la Cour des comptes, qu'ils perçoivent des subventions ou non; consolider davantage les écritures comptables; renforcer les exigences et procédures comptables au sein des partis politiques; accroître la transparence et la surveillance des fondations et des associations liées aux partis politiques et préciser les critères permettant de déterminer ces liens; renforcer la coopération entre la Cour des comptes, d'autres institutions publiques pertinentes et des établissements de crédit; durcir les sanctions applicables aux délits liés à l'activité des partis politiques et clarifier davantage les procédures de sanction. En décembre 2013, le gouvernement a pris des mesures pour mettre en œuvre la législation susmentionnée et approuvé un projet de loi sur le contrôle des activités économiques et financières des partis politiques afin d'atteindre ces objectifs. Le projet de loi interdit les dons de personnes morales aux partis politiques et interdit aux banques de renoncer au remboursement des dettes des partis. En outre, le projet de loi pour la réforme du droit pénal approuvé par le gouvernement prévoit de nouveaux délits liés au financement des partis politiques, dont celui du financement illégal des partis.

Le Parlement a convenu que les questions d'intégrité et d'application des normes déontologiques au sein des partis devaient devenir des priorités⁵⁰. Il n'existe actuellement aucun code

47 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_FR.pdf).

48 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_FR.pdf).

49 http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf.

50 http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf.

déontologique pour les élus à l'échelon local, régional et central, ni aucune sanction en cas de violation de l'intégrité – au-delà de toute violation de nature pénale – de nature à étayer des normes élevées en la matière. L'adoption d'un tel code, accompagnée de dispositions réglementaires sur les sanctions applicables en cas de non-respect des règles de déontologie, y compris en cas de conflits d'intérêts et d'incompatibilités, permettrait d'améliorer les normes d'intégrité et de responsabilité et de disposer d'un éventail plus large de mesures non pénales pour sanctionner les comportements non éthiques au détriment de l'intérêt général. Elle garantirait également une mise en œuvre plus efficace des règles d'intégrité grâce à des solutions d'autorégulation, compte tenu de la particularité des sanctions non pénales applicables aux élus comparés à d'autres catégories d'agents publics (fonctionnaires nommés, fonctionnaires, etc.). Dans un rapport adopté en décembre 2013, le GRECO recommande des mesures supplémentaires pour «inculquer, maintenir et promouvoir une forte culture de la déontologie parmi les parlementaires»⁵¹.

La corruption au niveau régional et local

L'Espagne compte 17 régions autonomes (*comunidades autónomas*), 2 villes autonomes en Afrique (Ceuta et Melilla), 8 117 municipalités et 50 gouvernements provinciaux. Elle se caractérise par une forte décentralisation, les élus locaux disposant de vastes pouvoirs. Les régions autonomes représentent quelque 35 % des dépenses totales du gouvernement général et bénéficient de pouvoirs législatifs dans les domaines prévus par leur statut, tels que la santé et les politiques sociales. Les gouvernements locaux sont responsables de 13 % environ des dépenses⁵². En ce qui concerne les résultats en matière de bonne gouvernance, l'Espagne fait partie des 5 pays de l'UE enregistrant la plus grande variation à l'échelon national, selon des recherches effectuées par le *Quality of Government Institute* de l'université de Göteborg⁵³.

Comme la Commission l'a souligné dans son évaluation du programme national de réforme et de stabilité 2013 de l'Espagne (réalisé dans le cadre du semestre européen), la structure décentralisée appelle une plus grande coordination entre les différents niveaux de l'administration publique ainsi qu'une surveillance financière et budgétaire renforcée des entités locales, si l'on veut améliorer l'environnement des entreprises et contribuer à la viabilité budgétaire⁵⁴. Un projet de loi sur la réforme de l'administration locale a été présenté au Parlement au début de 2013⁵⁵.

L'efficacité globale des garde-fous en ce qui concerne les dépenses publiques au niveau régional et local semble insuffisante, car les vastes pouvoirs dévolus à ces entités ne sont pas contrebalancés par l'obligation de rendre des comptes. Les évaluations de la Cour des comptes confirment cette impression⁵⁶. De nombreuses procédures pénales passées et en cours concernent des allégations de corruption d'élus régionaux et locaux, dont la participation à des réseaux clientélistes. Une base de données créée à partir de sources publiques comprend quelque 600 municipalités et 5 144 affaires présumées de corruption mentionnées dans les médias entre

51 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf).

52 Document de travail des services de la Commission, Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2013 de l'Espagne, 29 mai 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_fr.pdf.

53 Si certaines régions occupent le haut du classement européen en matière de qualité de la gouvernance, d'autres figurent parmi les dernières. *Measuring the Quality of Government and Subnational Variation, rapport pour la Commission européenne, université de Göteborg*, décembre 2010. L'indice européen 2013 de la qualité de la gouvernance, qui a pris en compte un plus grand nombre de pays, de régions et de répondants, confirme ces conclusions: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi>.

54 Document de travail des services de la Commission, Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2013 de l'Espagne, 29 mai 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_fr.pdf.

55 Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-58-1.PDF.

56 <http://www.tcu.es/uploads/1940.pdf>.

1996 et 2009⁵⁷. Ces affaires concernent souvent des accusations ou des allégations de financement illégal des partis, d'enrichissement personnel indu, de détournement de fonds nationaux ou européens, de favoritisme et de conflits d'intérêts. Certaines des enquêtes les plus médiatisées au niveau régional et local ont trait à des allégations de détournement de fonds publics par d'anciens hauts fonctionnaires régionaux en vue d'accorder des plans de préretraite, à des abus concernant des plans de réduction d'effectifs ou à des pratiques de corruption liées à des marchés publics pour le système d'inspection des véhicules ou dans le secteur de la santé. Ces affaires illustrent la nécessité d'adopter une approche stratégique visant à prévenir et à combattre la corruption à l'échelon local et régional, en ciblant les secteurs vulnérables et en améliorant la transparence de l'administration publique à ces deux niveaux.

En 2009, la fédération espagnole des municipalités et des provinces a approuvé un code de bonne gouvernance locale et elle a, plus récemment, pris des mesures en vue d'établir un observatoire chargé de contrôler la qualité de la gouvernance à l'échelon local⁵⁸. Au niveau régional, des efforts ont également été consentis pour lutter plus efficacement contre la corruption. Ainsi, en 2008, la Catalogne a mis en place un office de lutte contre la fraude en tant qu'entité légale autonome chargée de prévenir et d'enquêter sur les délits de corruption et de fraude à l'échelon régional⁵⁹. Cet office conseille également d'autres organismes. Il s'agit de la seule agence anticorruption pluridisciplinaire de ce type en Espagne.

Malgré le grand nombre d'enquêtes concernant des allégations de corruption et les lacunes mentionnées ci-dessus, aucune approche globale n'a été mise en place au niveau central pour remédier aux risques et vulnérabilités spécifiques à l'échelon régional et local.

Conflits d'intérêts et déclaration de patrimoine

Les règles sur les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine varient au sein des services et entre eux, selon le niveau des fonctionnaires, la branche du pouvoir à laquelle ils sont rattachés et la nature de leur poste (c'est-à-dire fonctionnaire élu, nommé ou de carrière). Les membres du gouvernement national, du Parlement, ainsi que les hauts fonctionnaires élus et nommés de l'administration centrale et locale sont tenus de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts⁶⁰. En revanche, au niveau régional, seules quelques régions obligent leurs fonctionnaires à déclarer leur patrimoine.

Au niveau central, les hauts fonctionnaires nommés doivent soumettre une déclaration de patrimoine lorsqu'ils prennent leur fonction et lorsqu'ils la quittent. Ces déclarations sont enregistrées dans un registre du patrimoine. Les fonctionnaires doivent également fournir des informations sur les principales activités des sociétés dans lesquelles eux-mêmes et des membres de leur famille ont des intérêts, et ils doivent présenter chaque année une copie de leur déclaration d'impôt sur le revenu et les plus-values. Les conjoints peuvent volontairement fournir des informations sur leurs revenus et patrimoine. Ces obligations juridiques sont complétées par des règles qui établissent le caractère public du registre du patrimoine des hauts fonctionnaires et prévoient la publication, au Bulletin officiel, des déclarations de patrimoine des membres du gouvernement et des secrétaires d'État.

Le registre du patrimoine est géré par l'office chargé des conflits d'intérêts au sein du ministère des finances et de l'administration publique. Cet office contrôle la mise en œuvre des

57 Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A., Sorribas-Navarro, P. (2011) Corruption Scandals, Press Reporting, and Accountability. Preuves de maires espagnols. Document de travail 2011/9 de l'IEB.

58 http://www.femp.es/CartaLocal/Front/Noticias/CL_ContentoDetalle/_sYcniRvuy5ly-yy6MEsAr2xlyOH4RgvsLsMsOhPI4uc.

59 <http://www.antifrau.cat/es.html>.

60 Loi 5/2006 régissant les conflits d'intérêts des membres du gouvernement et des hauts fonctionnaires de l'administration générale de l'État.

dispositions juridiques relatives à la déclaration de patrimoine, détecte les éventuelles infractions, ouvre des procédures disciplinaires et propose des sanctions à appliquer par les institutions où travaille le fonctionnaire concerné. Toutefois, ses propres pouvoirs de sanction sont faibles. L'office peut déceler des infractions et enquêter, mais uniquement lorsqu'il existe une accusation formelle et après avoir obtenu l'autorisation du ministère des finances et de l'administration publique. Les méthodes de vérification appliquées ne sont pas clairement établies. Puisqu'il fait partie d'un ministère, l'office n'est pas indépendant et ne dispose pas d'une autonomie budgétaire. Or, l'indépendance est essentielle pour garantir une vérification impartiale du patrimoine et des intérêts des fonctionnaires.

Au niveau local, les élus et les hauts fonctionnaires doivent eux aussi déclarer leur patrimoine au début et à la fin de leur mandat, et fournir des informations sur les activités principales des sociétés dans lesquelles eux-mêmes et des membres de leur famille ont des intérêts. Ces déclarations de patrimoine sont publiques.

Les commissions parlementaires au niveau central et régional qui sont chargées de contrôler l'obligation de déclaration de patrimoine des représentants élus n'ont qu'un rôle limité de surveillance. Elles ne sont nullement tenues de vérifier l'exactitude de ces déclarations et il n'existe pas de données sur les sanctions qu'elles appliquent. Les déclarations de patrimoine obligatoires des fonctionnaires nommés au niveau régional et local ne sont actuellement soumises à aucun mécanisme de vérification. Plusieurs exemples de situations potentielles de «pantouflage» concernant d'anciens membres de cabinets régionaux chargés des soins de santé (anciennement «Consejeros de Sanidad») témoignent de la nécessité d'améliorer les mécanismes de vérification du patrimoine et des intérêts.

Selon la législation en vigueur, les sanctions applicables en cas de manquement à l'obligation de déclaration du patrimoine vont de la publication de la décision prenant acte de l'infraction et la perte d'avantages compensatoires à l'obligation de restituer les montants perçus et la révocation. Ces sanctions relèvent en principe de l'autorité des commissions disciplinaires au sein des organismes publics. Une loi récente sur la transparence, l'accès aux informations publiques et la bonne gouvernance comprend également des dispositions sur le régime de sanctions en cas de violation des règles de conflits d'intérêts⁶¹, notamment l'obligation de verser une indemnité au Trésor public et l'interdiction d'exercer une fonction publique.

Le plan du gouvernement pour la «revitalisation de la démocratie» approuvé en septembre 2013 comprend des mesures législatives axées sur la prévention et la sanction des abus commis dans l'exercice de la fonction publique au sein de l'administration centrale⁶². À cet égard, le gouvernement a adopté en décembre 2013 un projet de loi visant à réglementer les tâches des hauts fonctionnaires de l'administration générale de l'État. Ce projet contient notamment des dispositions visant à clarifier la notion de hauts fonctionnaires de l'administration générale de l'État, à renforcer l'obligation de rendre des comptes, à définir les règles applicables aux pratiques de «pantouflage», à accroître la transparence et la publicité des déclarations de patrimoine, et à renforcer les pouvoirs et les outils dont dispose l'office chargé des conflits d'intérêt.

Aménagement urbain

Le développement rapide des infrastructures et des grands travaux publics avant 2008 a entraîné de nombreux changements dans l'aménagement urbain et la classification des terres⁶³. Les

61 Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

62 Aprobado el Informe del Plan de Regeneración Democrática, 20.09.2013:
http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica.

63 Depuis 2000, 30 % des constructions résidentielles dans l'UE ont été bâties en Espagne. En 2007, les investissements dans le secteur de la construction représentaient 15,7 % du PIB, contre 9 % aux États-Unis, en Allemagne, en France, au Royaume-

conseils municipaux et les maires agissent de manière autonome et disposent de larges pouvoirs discrétionnaires en matière d'aménagement urbain, notamment dans le domaine de la classification des terres et des procédures de marchés publics, lorsqu'elles sont appliquées. Les gouvernements régionaux n'exercent qu'un contrôle limité et ont dû, dans certains cas, saisir un tribunal pour abroger la décision d'une municipalité⁶⁴. Ces facteurs contribuent à exposer les secteurs de l'aménagement urbain et de la construction à la corruption⁶⁵. Parmi les autres facteurs de risques figurent la différence considérable entre la valeur des terres arables et des terrains constructifs, l'insuffisance des mécanismes de contrôle, la complexité des règles en matière d'aménagement urbain, ce qui donne lieu à un important pouvoir d'appréciation dans la prise de décisions, un recours limité aux mesures de précaution durant les longues procédures judiciaires visant à mettre un terme à des travaux de construction présumés illégaux, et un pourcentage limité de décisions réellement conformes aux arrêtés de démolition⁶⁶. Les modifications de la loi foncière adoptées en 2007 ont constitué un pas dans la bonne direction en introduisant un système de classification des sols renforcé et plus objectif⁶⁷. Les décisions ne sont plus prises désormais par les maires uniquement, mais par les conseils municipaux.

Si le montant élevé des dépenses publiques consacrées à la construction et à l'aménagement urbain ne peut pas être directement attribué à la corruption, il contribue à un contexte global qui, associé au faible contrôle des décisions prises au niveau régional et local, augmente la vulnérabilité de ce secteur à la fraude et à la corruption. En conséquence, de nombreuses affaires de corruption et autres affaires pénales dans le domaine de l'aménagement urbain ont fait l'objet d'enquêtes et de condamnations, ce qui a conduit à la création de parquets spécialisés et d'une unité chargée des délits liés à l'aménagement urbain au sein de l'unité opérationnelle centrale de la *Guardia Civil*⁶⁸. En 2011, 1 754 procédures judiciaires ont été ouvertes pour des actes prétendument illégaux liés à l'utilisation des terres et à la planification urbaine, et des condamnations ont été prononcées dans 408 affaires. Bien que ces chiffres comprennent d'autres infractions liées à l'aménagement urbain en plus des délits de corruption, ils donnent une indication des risques concernant les activités illégales dans ce secteur. En outre, le parquet spécialisé dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption a accordé une attention accrue à ce type d'affaires⁶⁹.

Selon une base de données officielle, les affaires de corruption dans le domaine de l'aménagement urbain⁷⁰ ont touché près de 700 municipalités entre 2000 et 2010⁷¹. Ces affaires concernaient des pratiques liées à la vente illégale de terres publiques, des modifications illégales de la classification des terres, des abus de confiance portant sur la construction d'infrastructures

Uni et en Italie. «Approaching a geography of urban corruption in Spain» par Luis M. Perez Darias, Victor O. Martin et Ramón Pérez González, université de La Laguna.

64 «Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption», 30 juin 2013, PricewaterhouseCoopers et ECORYS.

65 Fundación Alternativas (2007) *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*: <http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/informe-urbanismo-y-democracia-alternativas-para-evitar-la-corrupcion-vol-i>.

66 «Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption», 30 juin 2013, PricewaterhouseCoopers et ECORYS.

67 Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-10701>.

68 http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=FG_Actualidad_FA&cid=1247140274984&pagename=PFiscal%2FFG_Actualidad_FA%2FFGE_pintarActualidad.

69 En 2009, le parquet a lancé 257 procédures, contre 127 au cours des quatre années précédentes: http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=Page&cid=1242052134611&language=es&pagename=PFiscal%2FFPage%2FFGE_memo_rias&selAnio=2012.

70 Jerez Darias, L; Martín Martín, V; Pérez González, R (2012). «Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España. Eria: Revista cuatrimestral de geografía»: <http://www.unioviado.es/reunido/index.php/RCG/article/view/9654>.

71 Les municipalités des régions touchées par les affaires de corruption liées à l'aménagement urbain et à la construction entre 2000 et 2010 étaient au nombre de 8 en Aragon, 12 à La Rioja, 66 en Galice, 94 à Valence et 154 en Andalousie.

publiques, etc. De nombreuses enquêtes en cours portent sur des pratiques présumées similaires. Au cours des trois dernières années, 19 maires, toutes tendances politiques confondues, ont été arrêtés à la suite d'allégations de corruption. Certaines affaires, dans lesquelles d'anciens maires et conseillers locaux ont été condamnés à des peines d'emprisonnement fermes, ont mis au jour des réseaux complexes d'entreprises et de responsables politiques locaux, coupables d'activités illégales dans le domaine de l'aménagement urbain, d'abus de marchés publics et de blanchiment d'argent.

Marchés publics

En 2011, les travaux, biens et services publics représentaient 15,5 % du PIB espagnol. La valeur des appels d'offres publiés au Journal officiel en pourcentage des dépenses totales de travaux, biens et services publics était de 15,2 % en 2011⁷². Selon l'enquête Eurobaromètre sur la corruption réalisée en 2013 auprès des entreprises, 83 % des entreprises espagnoles interrogées (pourcentage le plus élevé de l'UE) estimaient que la corruption était très répandue dans les marchés publics gérés par les autorités nationales (moyenne de l'UE: 56 %) et elles étaient 90 % (deuxième pourcentage le plus élevé de l'UE) à le penser pour les marchés publics gérés par les autorités locales (moyenne de l'UE: 60 %). Selon elles, les pratiques les plus répandues étaient les suivantes: cahiers des charges établis sur mesure pour certaines entreprises (80 %); recours abusif aux procédures négociées (72 %); conflits d'intérêts dans le cadre de l'évaluation des offres (79 %); soumissions concertées (71 %); manque de clarté des critères de sélection ou d'évaluation (72 %), et modification des conditions contractuelles après la conclusion du contrat (69 %). Ces pourcentages sont parmi les plus élevés de l'UE. Si ces indicateurs de perception, qui doivent être interprétés dans le contexte de la crise économique qui touche actuellement l'Espagne, ne sont pas nécessairement liés directement à la corruption, ils illustrent des facteurs de risque de corruption dans les procédures de marchés publics.

Le nombre d'enquêtes sur des allégations de corruption dans les procédures de passation des marchés publics est particulièrement élevé dans les secteurs de la construction et de la collecte des déchets, indiquant un risque élevé de corruption dans ces secteurs⁷³.

En 2012, un rapport de la Cour des comptes a fourni une vue d'ensemble des principaux domaines à risque dans les marchés publics à l'échelon régional et local⁷⁴. La Cour a mis en garde contre la mauvaise gestion et l'insuffisance des contrôles au niveau régional, soulignant l'augmentation du nombre d'affaires de corruption faisant l'objet d'une enquête. Elle a examiné 2 500 marchés attribués entre 2006 et 2007, pour un montant total de 10 milliards d'euros. Les irrégularités les plus fréquemment constatées n'étaient pas forcément liées à des affaires de corruption, mais révélaient un certain nombre de vulnérabilités. Elles concernaient notamment: la subdivision de gros marchés en appels d'offres plus restreints pour éviter les règles applicables à la passation de marchés publics; l'invocation abusive de motifs d'urgence pour contourner des exigences plus strictes; le choix injustifié de certaines catégories exceptionnelles de procédures de passation de marchés; le manque de critères de sélection; la motivation insuffisante des décisions d'attribution; les exceptions injustifiées à la publication des offres, et l'insuffisance des justifications pour la modification des marchés publics. Ces pratiques et irrégularités ont également révélé la rigueur inégale des contrôles des mécanismes régionaux par rapport à ceux de la Cour des comptes. Compte tenu du grand nombre de marchés publics et

72 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

73 Citons, à titre d'exemple, les liens présumés entre le financement des partis et les sociétés de construction; les contrats pour la collecte des ordures; les charges présumées des maires accusés de corruption dans la passation des marchés de services de nettoyage; divers travaux de construction de bâtiments d'intérêt public, etc.

74 <http://www.tcu.es/uploads/I935.pdf>.

du large éventail de tâches qu'elle effectue⁷⁵, la Cour des comptes ne dispose pas d'une capacité suffisante pour réaliser des contrôles plus réguliers des marchés publics récemment conclus.

Une étude commandée par l'OLAF sur la corruption dans les marchés publics affectant les fonds de l'UE a confirmé un grand nombre des conclusions de la Cour des comptes mentionnées ci-dessus⁷⁶.

Le registre des marchés du secteur public est la base de données centralisée officielle, qui comprend des statistiques et des informations sur les marchés publics⁷⁷. Les pouvoirs adjudicateurs de l'ensemble des administrations publiques et des autres organismes soumis à la législation sur les marchés publics doivent inscrire les marchés dans ce registre, dans les trois mois suivant leur signature, afin de les enregistrer avec les éventuels modifications, extensions, changements de délais ou de prix, valeur finale et résiliation normale ou anormale. Les modifications apportées en 2011 à la législation sur les marchés publics renforcent les interdictions d'adjudication et comportent des dispositions sur les conflits d'intérêts et l'annulation des marchés en cas de conflits constatés⁷⁸. Une des nouveautés est la désignation d'une personne physique ou morale «responsable du marché», qui est chargée de suivre toute la durée de vie du contrat, afin de veiller à ce que les écarts par rapport aux conditions initiales soient réduits au minimum. Cette personne ne peut pas appartenir à la commission ou à l'organisme adjudicateur, ou y être associée dans le cadre d'un arrangement contractuel.

Bonnes pratiques en matière de marchés publics à l'échelon local

Certaines bonnes pratiques ont été établies au niveau régional et local, qui pourraient être prises en considération lors de la programmation d'initiatives futures. Ainsi, la mise en place du Bureau de suivi et d'évaluation des marchés publics en Catalogne ou du Comité consultatif de transparence aux Baléares, qui relèvent du cabinet du gouverneur régional, a permis de renforcer les normes en matière de transparence, de centraliser la collecte des données et d'améliorer la surveillance des procédures de passation de marchés publics. Les régions autonomes de Valence et de Catalogne ont également établi une bonne pratique dans le cadre des contrats négociés, autorisés sous certaines conditions par les règles de passation des marchés publics de l'UE, en rendant obligatoire la publication de l'appel d'offres et en permettant à toutes les entreprises de participer sans y avoir officiellement été invitées au préalable.

Il existe un grand nombre de plateformes de passation de marchés publics gérées par différentes administrations régionales et locales. L'administration centrale est en train de créer une base de données réunissant toutes les informations sur les marchés publics au niveau national⁷⁹. La plupart des régions disposent aujourd'hui d'une plateforme unique où sont téléchargés les documents pertinents sur les appels d'offres de différents services régionaux et où les procédures sont suivies, ce qui offre des garanties supplémentaires en termes de prévention et de détection des pratiques de corruption grâce à une transparence accrue et une meilleure mise en œuvre des

75 Voir également la section sur le financement des partis politiques.

76 «Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption», 30 juin 2013, PricewaterhouseCoopers et ECORYS. Parmi les facteurs de risque supplémentaires identifiés au niveau régional et local figurent l'acquisition de spécifications techniques auprès de soumissionnaires concurrents, le manque de contrôles ex-ante efficaces et indépendants, l'absence d'une plateforme unique pour un grand nombre de profils de contractants et un seuil élevé pour les marchés de services et de travaux de faibles montants.

77 <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Contratacion/Junta%20Consultiva%20de%20Contratacion%20Administrativa/Paginas/Registro%20publico%20de%20contratos.aspx>.

78 Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).

79 <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Contratacion/Paginas/default.aspx>.

procédures normalisées. Ces mesures positives contribuent à améliorer encore la transparence des procédures de passation des marchés publics.

Le plan du gouvernement en faveur de la «revitalisation de la démocratie» prévoit de modifier le droit des contrats du secteur public afin d'exclure des marchés publics les auteurs d'un éventail plus large de délits liés à la corruption, tels que le financement illégal des partis politiques.

Transparence et accès à l'information

Une nouvelle loi sur la transparence, l'accès aux informations publiques et la bonne gouvernance a été adoptée en décembre 2013 après de longs débats publics et politiques⁸⁰. Cette loi représente un grand pas en avant. Son objectif est triple: développer et renforcer la transparence des activités publiques, reconnaître et préserver le droit d'accès à l'information, et établir des obligations de bonne gouvernance pour les fonctionnaires, assorties des sanctions correspondantes. La loi prévoit l'obligation de publier, tous les trimestres, des informations sur l'exécution du budget, afin de déceler les irrégularités et d'enquêter. Elle prévoit également de créer un portail sur la transparence, qui servira de guichet unique pour les informations destinées aux citoyens. Elle met en place un mécanisme de contrôle par l'intermédiaire du comité chargé de la transparence et de la bonne gouvernance, dont le président est nommé par le gouvernement, cette désignation devant être approuvée par un vote à la majorité simple au Parlement. Toutefois, la nouvelle loi n'offre pas de garanties suffisantes quant à l'indépendance de son mécanisme de contrôle, et on aurait pu envisager de renforcer le régime de sanctions et de limiter les exceptions au principe d'accès à l'information. En outre, son entrée en vigueur est reportée de deux ans dans un certain nombre d'administrations, en particulier au niveau local et régional.

Bonnes pratiques en matière de promotion de la transparence

Les indices sur la transparence dans les municipalités (ITA)⁸¹ et les régions autonomes (INCAU)⁸², qui sont gérés par «Transparency International», surveillent le niveau de transparence et d'accessibilité des informations publiques au niveau régional et municipal, sur la base de 80 indicateurs. Chaque institution régionale obtient un score individuel, ce qui permet d'établir un indice du niveau de transparence parmi les 17 régions. Au cours des quatre dernières années, ces indicateurs montrent une amélioration globale des normes de transparence au niveau régional. Selon l'indice INCAU 2012, le Pays basque et La Rioja sont les régions qui encouragent les plus hauts niveaux de transparence. Un nombre croissant de régions ont adopté — ou sont sur le point de le faire — des lois sur la transparence (Galice, Pays basque, Catalogne et Baléares), tandis que d'autres mettent en œuvre des politiques strictes dans ce domaine⁸³.

3. PROCHAINES ETAPES

Le cadre juridique de la lutte contre la corruption est largement en place en Espagne et les services répressifs ont enregistré de bons résultats dans leurs enquêtes sur les allégations de corruption, y compris à des niveaux de pouvoir élevés. Cependant, des affaires récentes de

80 Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

81 <http://www.transparencia.org.es/ITA%20AÑOS%20ANTERIORES/ITA%20AÑOS%20ANTERIORES.htm>.

82 http://www.transparencia.org.es/INCAU_AÑOS_ANTERIORES.htm.

83 Ainsi, le gouvernement de Catalogne a mis en œuvre un train de mesures anticorruption qui comprend l'obligation de rendre certaines opérations du secteur public plus transparentes. Le gouvernement régional des Baléares a exigé de tous les *Consellerias* qu'ils publient des informations sur les indicateurs internationaux de transparence sur leurs sites web.

corruption à grande échelle ont révélé un certain nombre de pratiques présumées de corruption affectant les fonds publics et le financement des partis politiques. La corruption politique et le manque d'équilibre entre pouvoir d'appréciation et responsabilité, notamment en ce qui concerne les dépenses publiques, la prise de décisions et les mécanismes de contrôle au niveau régional et local, posent de nombreux problèmes. Les marchés publics et l'aménagement urbain semblent figurer parmi les domaines les plus vulnérables. Pour répondre à ces préoccupations, des réformes législatives ont été encouragées, notamment en ce qui concerne le financement des partis politiques, l'efficacité des procédures judiciaires, le renforcement des mécanismes de contrôle des dépenses publiques et la liberté d'information. Les politiques anticorruption et liées à l'intégrité sont en outre passées au premier plan du débat public et politique.

Il convient notamment:

- de poursuivre les réformes en cours et de garantir une mise en œuvre efficace des nouvelles règles relatives au **financement des partis politiques**, en mettant l'accent sur la surveillance des prêts, la consolidation des comptes des partis (y compris de leurs sections régionales et locales et des autres entités qui y sont liées), le renforcement des contrôles financiers internes, les vérifications approfondies effectuées en temps utile par la Cour des comptes et le durcissement du régime de sanctions;
- d'élaborer des stratégies sur mesure pour les **administrations régionales et locales**, précédées d'évaluations des risques de corruption; de renforcer les mécanismes de contrôle, d'accroître la transparence du processus de prise de décisions et de garantir un suivi cohérent de la qualité de la gouvernance locale et régionale;
- de concevoir des codes de conduite pour les **élus au niveau central, régional et local** accompagnés d'outils adéquats en matière de responsabilité et de sanctions en cas de non-respect; d'envisager d'établir des codes d'éthique au sein des partis politiques ou entre eux, comme le recommande le Parlement espagnol dans sa résolution de février 2013; de renforcer la cohérence des règles sur les déclarations de patrimoine et les conflits d'intérêts pour les fonctionnaires élus et nommés au niveau central, régional et local, en s'appuyant sur un mécanisme de vérification efficace et un système de sanctions dissuasives; de renforcer la capacité de l'office chargé des conflits d'intérêts de procéder à des vérifications de manière indépendante et efficace et d'appliquer des sanctions dissuasives; de mettre en place le cadre d'application nécessaire de la nouvelle loi sur la **transparence, l'accès aux informations publiques et la bonne gouvernance**, en prévoyant un mécanisme de surveillance indépendant doté d'un régime de sanctions dissuasives;
- de donner suite aux conclusions de la Cour des comptes et d'autres organes similaires à l'échelon régional concernant les irrégularités dans les procédures de **passation des marchés publics** au niveau local et régional; de procéder à une évaluation indépendante des grands marchés de travaux publics et des décisions d'aménagement urbain conclus au cours d'une période de référence récente au niveau régional et municipal, afin d'identifier les facteurs de risque de corruption; de diffuser des bonnes pratiques standard en matière de marchés publics au niveau régional et local; de renforcer la capacité de la Cour des comptes et des organismes analogues au niveau régional d'effectuer des contrôles systématiques et opportuns des marchés publics au niveau régional et local.