

Bruxelles, le 30.9.2020
SWD(2020) 308 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Rapport 2020 sur l'état de droit
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Espagne

accompagnant le document:

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Rapport 2020 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

RÉSUMÉ

Le système de justice espagnol est confronté à des défis ayant trait à son efficacité, les procédures en justice durant toujours plus longtemps. Pour tenter de remédier à ce problème, un nouveau code de procédure pénale visant à accélérer les procédures pénales est en cours d'élaboration, de même qu'un projet de loi sur des mesures procédurales et technologiques. Le recours à des moyens électroniques est bien établi dans le système de justice et de nouvelles améliorations sont apportées, mais certains problèmes subsistent, en particulier concernant l'interopérabilité entre les systèmes utilisés dans les différentes régions du pays. La situation du Conseil général du pouvoir judiciaire représente un autre défi, d'autant plus que ses nouveaux membres n'ont pas encore été nommés. La relation entre le procureur général et l'exécutif fait l'objet de discussions, surtout en ce qui concerne le régime de nomination et le mandat du procureur général, ainsi que l'enregistrement des communications avec le ministre de la justice.

L'Espagne a renforcé son cadre de lutte contre la corruption ces dernières années, au niveau de ses volets tant préventif que répressif. Bien que l'Espagne ne dispose pas d'une stratégie globale de lutte contre la corruption, la stratégie nationale de lutte contre les formes graves de criminalité et la criminalité organisée, adoptée en février 2019, a pour objectif d'améliorer la capacité d'enquête, d'accéder à des bases de données financières et de renforcer la coopération entre les services. Même si le code pénal et le code de procédure pénale ont été révisés en février 2019, un nouveau projet de législation modifiant le code de procédure pénale est en cours d'élaboration. En conséquence, l'Espagne a mis en place un cadre juridique amélioré pour l'intégrité dans le secteur public, renforçant les mécanismes d'intégrité au Parlement et consolidant le régime relatif à la déclaration de patrimoine, aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités des hauts fonctionnaires de l'administration centrale de l'État. Il existe désormais un délai de prescription plus long pour les infractions graves, et les crimes liés à la corruption peuvent être sanctionnés plus sévèrement, y compris par une plus longue période d'interdiction d'exercer des fonctions publiques. Des modifications législatives concernant la réglementation du lobbying et renforçant la protection des lanceurs d'alerte, ainsi qu'un projet de loi générale visant à lutter contre la corruption, ont été proposés mais pas encore adoptés. Un nouveau code de déontologie des députés instaurant un Bureau parlementaire des conflits d'intérêts pour superviser sa mise en œuvre a été adopté en avril 2019.

Les droits à la liberté d'expression et à la liberté des médias, ainsi que le droit à l'information, sont ancrés dans la Constitution. Alors que les secteurs de la télévision et de la radio sont soumis à des exigences renforcées relatives à la transparence de la propriété, ce n'est pas le cas du secteur de la presse écrite. Les informations disponibles dans le registre du commerce («*registro mercantil*») sont les mêmes que pour tout autre type de société en Espagne et sont difficiles à comprendre pour le grand public. Des inquiétudes ont été exprimées quant à la nouvelle législation sur la sécurité publique, qui limiterait la liberté d'information et la liberté d'expression.

Le processus de promulgation des lois prévoit des garanties de transparence et l'association des parties prenantes, en particulier au moyen de consultations publiques. Le cadre de transparence continue d'être mis en œuvre et toutes les régions espagnoles disposent à présent de leur propre cadre juridique en la matière. L'initiative législative du gouvernement et son droit de promulguer des décrets-lois sont soumis au contrôle du Parlement et de la

Cour constitutionnelle. Le Médiateur dispose d'un vaste mandat, qu'il peut exercer pour défendre les droits des citoyens. Le gouvernement a conçu des politiques ayant trait à la transparence gouvernementale dans le but d'associer davantage les citoyens à l'élaboration des politiques publiques.

I. SYSTÈME DE JUSTICE

Le système judiciaire espagnol se compose de tribunaux de droit commun¹ et de juridictions spécialisées², et est structuré selon l'organisation territoriale du pays. La Cour suprême est la juridiction de plus haut rang dans tous les domaines du droit. La Cour constitutionnelle est compétente pour connaître des questions constitutionnelles ainsi que des recours individuels concernant le respect des droits fondamentaux. Le Conseil général du pouvoir judiciaire, institué par la Constitution espagnole, est l'organe d'autogouvernance judiciaire et garantit l'indépendance des tribunaux et des juges³. Il ne fait donc pas partie du pouvoir judiciaire proprement dit. Il exerce une action disciplinaire, est compétent pour nommer les juges, les transférer et leur accorder un avancement, et est responsable de la formation et du recrutement des juges. Le ministère public est intégré au pouvoir judiciaire et jouit d'une autonomie fonctionnelle. Il a pour mission de promouvoir la justice pour défendre la loi, les droits des citoyens et l'intérêt général. Le procureur général est nommé par le chef de l'État, sur proposition du gouvernement, après consultation du Conseil général du pouvoir judiciaire⁴. Les barreaux locaux sont des organisations de droit public regroupant les professionnels; ils sont indépendants de l'administration publique, ne dépendent pas des budgets des pouvoirs publics, et leurs actifs ne sont pas non plus publics. Ils sont compétents pour l'organisation de la profession et la déontologie professionnelle, et approuvent leur propre code de déontologie.

Indépendance

Le Conseil général du pouvoir judiciaire exerce ses fonctions *ad interim* depuis décembre 2018. D'après la Constitution, le Conseil général du pouvoir judiciaire se compose du président de la Cour suprême (qui le préside) et de 20 personnes – douze juges ou magistrats et huit avocats ou autres juristes possédant des compétences reconnues et ayant plus de quinze ans de pratique professionnelle⁵. Le Parlement est chargé de nommer les membres du Conseil issus de l'appareil judiciaire⁶, après avoir reçu du Conseil une liste des candidats qui ont obtenu le soutien d'une association de juges ou de 25 juges⁷. Les nouveaux membres du Conseil sont nommés à une majorité qualifiée des trois cinquièmes. Lors des deux élections générales qui se sont tenues en 2019, cette majorité n'a pas été atteinte et les membres du Conseil sont restés en place *ad interim* jusqu'à ce qu'un nouveau Conseil soit

¹ Couvrant les domaines du droit civil, pénal, administratif et social. En tout, il y a 2 269 tribunaux de droit commun de première instance.

² Tribunaux de commerce, tribunaux des marques de l'Union européenne, tribunaux dotés de pouvoirs spéciaux en matière de sanction pénale, tribunaux de la jeunesse, tribunaux traitant de la violence à l'encontre des femmes, et autres juridictions spécialisées pouvant être créées par décision du Conseil général du pouvoir judiciaire. En tout, il y a 1 465 juridictions spécialisées de première instance.

³ L'article 117 de la Constitution espagnole consacre l'indépendance des magistrats et des juges.

⁴ Article 124, paragraphe 4, de la Constitution espagnole.

⁵ Tandis que la Constitution exige que les huit avocats et autres juristes soient nommés à une majorité des trois cinquièmes au sein de chaque chambre du Parlement (quatre par le Congrès et quatre par le Sénat), elle ne précise pas comment les membres représentant les juges doivent être nommés (article 122, paragraphe 3, de la Constitution espagnole).

⁶ Sur les douze membres qui doivent être des juges ou magistrats, six sont élus par le Congrès et six par le Sénat, parmi une liste de 36 candidats proposés par les associations de juges ou par des juges non membres de ces associations (article 567 de la loi organique 6/1985).

⁷ Graphiques 51 et 52, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. Il est à noter que, d'après les recommandations du Conseil de l'Europe, au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs [recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, point 27].

élu. Les organisations professionnelles ont demandé un renouvellement du Conseil⁸ et ont contesté en justice la compétence du Conseil faisant fonction pour poursuivre les nominations aux plus hautes fonctions judiciaires⁹. Alors que la loi prévoit que le Conseil reste pleinement en fonction jusqu'à ce qu'un nouveau Conseil soit en place¹⁰, le Conseil a décidé, en janvier 2020, de suspendre les nominations aux fonctions judiciaires¹¹. Cependant, en mai 2020, le Conseil a recommencé les nominations¹². Le président faisant fonction du Conseil a, à plusieurs reprises, attiré l'attention du Parlement sur la nécessité de poursuivre la nomination des membres du Conseil¹³. Il a également qualifié les circonstances actuelles d'«anomalie institutionnelle» et a averti que la prolongation de cette situation pourrait discréditer le Conseil¹⁴. Le Conseil de l'Europe a fait remarquer que cette évolution confirme qu'il importe de veiller à ce que le Conseil général du pouvoir judiciaire ne soit pas perçu comme étant vulnérable à la politisation¹⁵.

Le niveau de perception de l'indépendance du système de justice est moyen. Depuis 2016, la perception de l'indépendance des tribunaux et des juges par les citoyens et les entreprises fluctue considérablement. En 2020, une légère amélioration a été observée par rapport à l'année précédente, tant parmi le grand public (44 % des citoyens estiment qu'elle est «très satisfaisante» ou «plutôt satisfaisante») que parmi les entreprises (42 % d'entre elles estiment qu'elle est «très satisfaisante» ou «plutôt satisfaisante»)¹⁶.

La relation entre le procureur général et l'exécutif fait l'objet de discussions. Le procureur général est nommé par le chef de l'État, sur proposition du gouvernement, parmi d'éminents juristes espagnols ayant plus de quinze ans de pratique effective. Avant de proposer un candidat, le gouvernement doit avoir entendu le Conseil général du pouvoir judiciaire, et l'aptitude du candidat doit avoir été évaluée par la commission compétente du Congrès des députés¹⁷. La Cour suprême peut exercer un contrôle ex post de la légalité de la nomination. Le gouvernement ne dispose pas du pouvoir de congédier le procureur général. Cependant, le mandat du procureur général prend fin en même temps que celui du gouvernement¹⁸. Ce système fait l'objet de critiques, en particulier compte tenu du fait que la coïncidence du mandat peut altérer la perception de l'indépendance¹⁹. Le Conseil de l'Europe a souligné qu'il est déterminant pour la confiance de l'opinion publique que le ministère public non seulement soit mais aussi paraisse impartial, objectif et libre de toute influence, en

⁸ «*Los jueces exigen al ministro la renovación cuanto antes del Poder Judicial*», El País, 20 février 2020.

⁹ Ordonnance de la chambre civile de la Cour suprême du 5 juin 2019.

¹⁰ Article 570 de la loi organique 6/1985 du 1^{er} juillet 1985. Le Conseil faisant fonction *ad interim* n'est pas limité dans ses compétences, sauf en ce qui concerne la possibilité d'élire un nouveau président.

¹¹ Communiqué de presse du Conseil général du pouvoir judiciaire du 16 janvier 2020.

¹² Les nominations ont ensuite été interrompues en juillet. Le Conseil a annoncé qu'elles reprendraient en septembre.

¹³ Communiqué de presse du Conseil général du pouvoir judiciaire du 15 juillet 2020.

¹⁴ Communiqué de presse du Conseil général du pouvoir judiciaire du 23 décembre 2019.

¹⁵ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Deuxième rapport de conformité intérimaire, recommandation v. (points 29 et 32 concernant la nécessité de mettre fin à la sélection des membres issus de la magistrature par des responsables politiques).

¹⁶ Graphiques 44 et 46, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. Le niveau de perception de l'indépendance du système de justice est classé comme suit: très faible (moins de 30 % des personnes interrogées estiment que l'indépendance de la justice est très ou plutôt satisfaisante); faible (entre 30 % et 39 %), moyen (entre 40 % et 59 %), élevé (entre 60 % et 75 %) et très élevé (plus de 75 %).

¹⁷ Les avis du Conseil et du Congrès des députés sont consultatifs.

¹⁸ Article 31, paragraphe 1, point e), de la loi 50/1981 du 30 décembre 1981.

¹⁹ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, point 126.

particulier de nature politique²⁰. Le Conseil de l'Europe a reconnu que cette question avait été dûment prise en compte, mais a invité instamment les autorités à apporter des améliorations plus substantielles pour accroître l'autonomie du ministère public, en particulier, au regard de la transparence de la communication avec le gouvernement²¹. Le procureur général agit de manière indépendante et impartiale, et ne peut recevoir d'instructions ni d'ordres du gouvernement ou de tout autre organe administratif ou judiciaire. Néanmoins, le gouvernement peut attirer l'attention du procureur général sur des actions pertinentes pour défendre l'intérêt public²². Alors que la loi dispose que toutes les communications entre l'exécutif et les services du ministère public doivent avoir lieu entre le ministre de la justice et le procureur général²³, elle n'exige pas que ces communications soient rendues publiques ni qu'elles soient consignées par écrit. Cette inquiétude a également été soulevée par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO)²⁴. Il semble toutefois qu'il existe une pratique consistant à publier certaines de ces communications dans des communiqués de presse sur le site internet du ministère de la justice²⁵. Les parties prenantes attirent l'attention sur l'importance d'assurer cette publicité, afin de dissiper toute impression d'ingérence politique de l'exécutif dans les affaires du ministère public et de renforcer la confiance du public dans la justice pénale²⁶.

Qualité

Un projet de législation modifiant le code de procédure pénale est en cours d'élaboration. En avril 2020, le ministère de la justice a entamé la procédure de révision du code de procédure pénale. En particulier, une modification significative de la phase d'enquête est envisagée, laquelle permettra aux procureurs de diligenter les enquêtes judiciaires. À l'heure actuelle, le système confère au juge d'instruction le pouvoir de mener l'enquête, tandis que les procureurs peuvent seulement demander l'adoption de mesures conservatoires et d'enquête par le juge²⁷. Les parties prenantes critiquent le système actuel, l'associant au manque d'efficacité des procédures pénales²⁸. En juillet 2020, l'article 324 du code de procédure pénale a déjà été révisé en vue de prolonger les délais d'enquête. Les parties

²⁰ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Rapport d'évaluation, 2013, point 126.

²¹ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité intérimaire, 2019, point 54.

²² Article 8 de la loi 50/1981 du 30 décembre 1981. Lorsque le procureur général reçoit une communication du gouvernement, il décide de la viabilité ou de l'opportunité des actions demandées après avoir entendu le conseil des présidents de chambre de la Cour suprême à cet égard, et il présente sa décision au gouvernement de manière motivée.

²³ Article 8, paragraphe 2, de la loi 50/1981 du 30 décembre 1981.

²⁴ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité intérimaire, 2019, recommandation ix.

²⁵ Le GRECO a salué cette pratique (Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité intérimaire, point 57).

²⁶ Voir, par exemple, Asociación de Fiscales, *Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el "Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation" (Informe Anual sobre el Estado de Derecho)*, 2020.

²⁷ Article 5 de la loi 50/1981 du 30 décembre 1981.

²⁸ Asociación de Fiscales, *Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el "Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation" (Informe Anual sobre el Estado de Derecho)*, 2020.

prenantes avaient demandé cette révision, car les délais stricts de l'enquête étaient jugés incompatibles avec la diligence requise pour enquêter sur des affaires complexes²⁹.

Le recours aux outils de technologies de l'information et de la communication (TIC) est bien établi dans le système de justice et les investissements dans la transformation numérique se poursuivent. En particulier, le projet «Justicia Digital», qui met fortement l'accent sur la modernisation administrative et le recours à des solutions numériques dans l'administration de la justice, a été mené à son terme. Cependant, l'interopérabilité entre les systèmes de gestion utilisés dans les différentes communautés autonomes reste un problème. Le projet «Justicia 2030» vise à intégrer plus efficacement les services TIC dans le domaine de la justice³⁰. Ce projet a pour but de créer un nouveau modèle de communication avec les citoyens, fournissant des services de manière automatique et proactive. Il comprend également la mise au point de méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges. Bien que la transformation numérique de la justice en Espagne doive encore être améliorée, le pays affiche une grande disponibilité de TIC pour la gestion des affaires³¹. L'Espagne fait aussi partie des États membres qui ont mis en place le plus de modalités permettant de produire des décisions de justice lisibles par machine³². L'Espagne a reçu le soutien de la Commission européenne pour améliorer l'accessibilité et la qualité de la justice en promouvant la mise en œuvre de la cyberjustice au moyen d'une approche stratégique et axée sur les connaissances, ainsi que par une modification globale de la gestion et par l'unification ou une totale interopérabilité des systèmes TIC respectifs déployés par le ministère de la justice et les communautés autonomes. L'Espagne a également reçu un soutien de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe pour améliorer la collecte de statistiques judiciaires et renforcer les capacités du bureau chargé de l'aide aux victimes (soutien TIC et institutionnel)³³. Au cours de la deuxième et actuelle phase du projet, le Conseil de l'Europe soutiendra certains des projets de Justicia 2030, tels que la faisabilité des normes de procédure électroniques et un manuel sur la mise en œuvre de projets numériques.

La pandémie de COVID-19 a eu une incidence sur le fonctionnement du système de justice. L'Espagne a déclaré l'état d'alerte le 14 mars³⁴. En conséquence, l'activité des juridictions a été limitée pendant les trois mois au cours desquels l'état d'alerte était en vigueur, les actes de procédure n'étant maintenus que dans les procédures urgentes et les délais procéduraux étant suspendus. Les parties prenantes se disent inquiètes que ces mesures aient une incidence sur la capacité du système de justice à traiter l'arriéré généré et l'augmentation prévisible des procédures judiciaires, en particulier à la lumière des difficultés relatives à l'efficacité auxquelles le système est déjà confronté³⁵. Des efforts sont déployés

²⁹ Asociación de Fiscales, *Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el "Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation" (Informe Anual sobre el Estado de Derecho)*, 2020.

³⁰ Contribution de l'Espagne au rapport 2020 sur l'état de droit.

³¹ Graphique 40, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE

³² Graphique 29, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE

³³ Programme de coopération de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, Promouvoir la cyberjustice en Espagne par la gestion du changement et l'amélioration de la collecte de données, phase I (novembre 2018-novembre 2019, budget: 250 000 EUR) et phase II (juin 2020-février 2022, budget: 370 000 EUR).

³⁴ Décret royal 463/2020 déclarant l'état d'alerte pour la gestion de la crise sanitaire causée par la COVID-19.

³⁵ Informations reçues dans le contexte de la visite dans le pays et du processus de consultation pour la préparation du rapport; voir aussi communiqué de presse de l'organisation professionnelle Juezas y Jueces para la Democracia du 18 mai 2020. La Commission a également abordé cette question dans le contexte du Semestre européen. Considérant 28 de la recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2020. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020->

pour réduire au minimum l'incidence de la pandémie de COVID-19 sur le système de justice. En particulier, un nouvel acte législatif a été promulgué, prévoyant des mesures procédurales et organisationnelles spéciales³⁶ ainsi que des normes spécifiques pour les procédures de faillite³⁷. Les mesures envisagées incluent aussi un recours accru aux technologies numériques pour les actes de procédure.

Efficiencia

La durée des procédures judiciaires en Espagne augmente. La durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes dans les affaires civiles, commerciales et administratives en première instance est en augmentation depuis 2016³⁸. Elle est particulièrement longue pour les affaires civiles et commerciales portées devant la Cour suprême, où elle dépasse 600 jours³⁹. De plus, le taux d'affaires tranchées diminue. Dans les litiges civils et commerciaux, le taux de variation du stock d'affaires pendantes est tombé à 86,7 % en 2018⁴⁰. Le taux de variation du stock d'affaires pendantes devant les juridictions administratives de première instance diminue également et affiche moins de 100 %. Comme il y a plus de nouvelles affaires que d'affaires résolues, cela génère un arriéré, qui va croissant⁴¹. L'Espagne affiche un bon niveau d'efficacité dans certains domaines spécifiques du droit de l'Union européenne. En particulier, en ce qui concerne les affaires de contrefaçon de marques de l'Union européenne, la durée de la procédure a diminué de moitié en 2018⁴². Pour ce qui est de la protection des consommateurs, la durée moyenne du contrôle juridictionnel est courte et reste stable⁴³.

L'Espagne prend des mesures pour améliorer l'efficacité des juridictions. En particulier, la procédure en vue d'instaurer un nouveau code de procédure pénale, qui vise à accélérer les procédures pénales, est en cours. Le ministère de la justice œuvre également à un projet de loi sur des mesures procédurales et technologiques et à la mise en œuvre de méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges. Ces mesures visent à accélérer les procédures judiciaires, à améliorer leur efficacité et à mettre en œuvre des mesures permettant à l'actuel système d'administration de la justice de répondre de manière raisonnable et utile à la protection judiciaire recherchée par les citoyens⁴⁴.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Les compétences et responsabilités concernant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption ainsi que la prévention et la détection de la corruption et les enquêtes et les poursuites en la matière sont partagées entre plusieurs services répressifs. Le Bureau des conflits d'intérêts, institué en 2015, est chargé de contrôler la déclaration de patrimoine, tandis que le Conseil de transparence et de bonne gouvernance,

country-specific-recommendations-adopted/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Semester+2020:+country-specific+recommendations+adopted

³⁶ Par exemple, les jours du 11 au 31 août ont été déclarés jours ouvrables à des fins procédurales.

³⁷ Décret-loi royal 16/2020 du 28 avril 2020.

³⁸ Graphique 5, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE

³⁹ Graphique 7, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE

⁴⁰ Graphique 11, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE; graphique 11, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, fiche de données quantitatives.

⁴¹ Graphique 13, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE

⁴² Graphique 18, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE

⁴³ Graphique 19, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE

⁴⁴ Contribution de l'Espagne au rapport 2020 sur l'état de droit.

institué en 2014, contrôle l'accès aux informations et le respect des obligations de transparence et de la bonne gouvernance.

L'Espagne obtient la note de 62/100 dans l'indice de perception de la corruption 2019 de Transparency International et se classe 10^e dans l'Union européenne et 30^e au niveau mondial⁴⁵. 94 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête Eurobaromètre spécial 2020 sur la corruption estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'Union: 71 %)⁴⁶ et 58 % se sentent personnellement touchées par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'Union: 26 %). 34 % des personnes trouvent qu'il y a suffisamment de poursuites menées à bonne fin pour dissuader les citoyens de se livrer à des pratiques de corruption (moyenne de l'Union: 36 %). Près de neuf sociétés espagnoles sur dix (88 %) considèrent que la corruption est très ou relativement répandue (moyenne de l'Union: 63 %)⁴⁷. Plus de la moitié des sociétés qui ont répondu à l'enquête (52 %) estiment que la corruption est source de problèmes dans les affaires (moyenne de l'Union: 37 %), tandis que 21 % des sociétés pensent que les personnes et les entreprises prises en flagrant délit de corruption d'un haut fonctionnaire se voient infliger une sanction appropriée (moyenne de l'Union: 31 %).

L'Espagne a renforcé son cadre juridique afin de couvrir largement la pénalisation des infractions liées à la corruption et les poursuites contre celles-ci, ainsi que la responsabilité pénale des entités juridiques en cas de versement de pots-de-vin et de corruption dans les transactions commerciales internationales. Deux grandes réformes ont été opérées concernant la modification du code pénal au cours des cinq dernières années. La définition du trafic d'influence au regard des fonctionnaires étrangers a été modifiée, et la portée de l'infraction de corruption commerciale privée a été étendue aux personnes qui acceptent la promesse d'un bénéfice ou d'un avantage⁴⁸. Par ailleurs, la responsabilité pénale des personnes morales a été étendue au crime de détournement de fonds publics⁴⁹, et donc aux entités juridiques qui gèrent des fonds publics ou qui sont responsables de fonds publics. Il existe désormais un délai de prescription plus long pour les infractions graves, et les crimes liés à la corruption peuvent être sanctionnés plus sévèrement, y compris par une plus longue période d'interdiction d'exercer des fonctions publiques.

Aucune stratégie globale ad hoc de lutte contre la corruption n'est en place. Toutefois, la stratégie de lutte contre les formes graves de criminalité et la criminalité organisée adoptée en février 2019 élève la lutte contre la corruption au rang de priorité. Cette stratégie définit, entre autres, la nécessité de renforcer l'accès aux données financières ainsi que la coopération et la coordination entre les différents acteurs de la lutte contre cette forme de criminalité, et d'appliquer les mesures prévues par la convention pénale sur la corruption. Cette question a également été mise en lumière par le GRECO, qui a indiqué que les services répressifs, en particulier la police et la Garde civile, pourraient renforcer leur coordination et élaborer collectivement une stratégie de lutte contre la corruption destinée à consolider les mécanismes de conformité internes⁵⁰.

Les enquêtes et poursuites concernant les infractions en matière de corruption sont divisées entre plusieurs services répressifs. Le parquet spécial pour la lutte contre la

⁴⁵ Indice de perception de la corruption de Transparency International, 2019.

⁴⁶ Eurobaromètre spécial 502, 2020.

⁴⁷ Eurobaromètre Flash 482, 2020.

⁴⁸ Article 286 bis de la loi 1/2019.

⁴⁹ Article 435 de la loi 1/2019.

⁵⁰ GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation.

corruption et la criminalité organisée (ACPO) au sein du ministère public a pour mission principale d'enquêter sur toutes les grandes affaires liées à des infractions économiques ou toute infraction liée à la corruption commise par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions officielles⁵¹. Outre mener des enquêtes judiciaires, l'ACPO peut aussi intervenir directement dans les procédures pénales dans des affaires portant sur des crimes de corruption spécifiques, comme le détournement de fonds publics, le trafic d'influence et les pots-de-vin de l'étranger, relevant de sa juridiction⁵². Le travail d'enquête est bien soutenu par les capacités analytiques de quatre unités, comprenant des inspecteurs des impôts, des contrôleurs, des membres des services répressifs et des agents de police spécialisés. Les autres affaires sont traitées par d'autres services chargés des poursuites et d'autres unités territoriales⁵³. En ce qui concerne les ressources, l'ACPO comprend 29 procureurs, dont le procureur général. Compte tenu du manque de ressources recensé dans le rapport annuel 2018⁵⁴, le gouvernement a renforcé les capacités de l'ACPO en créant neuf nouveaux postes en avril 2019⁵⁵. Pour ce qui est de l'affectation du personnel, le GRECO a soulevé des inquiétudes concernant l'autonomie de l'ACPO, étant donné que c'est le ministère de la justice qui décide de l'affectation du personnel⁵⁶. Selon les données publiées par le Conseil général du pouvoir judiciaire, 91 (71 %) des affaires de corruption en 2019 concernaient des condamnations et 26 (29 %) des acquittements.

Les règles relatives à la déclaration de patrimoine, aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités ne sont pas cohérentes entre les différents niveaux de gouvernance et les différentes catégories de fonctionnaires. En ce qui concerne la prévention de la corruption, il n'y a pas de stratégies préventives adaptées aux niveaux régional et local. Le régime de déclaration de patrimoine est en place et les exigences ayant trait à la déclaration du patrimoine, des intérêts et des incompatibilités pour les hauts fonctionnaires et les membres du gouvernement sont fixées dans la loi 3/2015 du 30 mars 2015. Le Bureau des conflits d'intérêts («*Oficina de Conflictos de Intereses*» - OCI) a été créé en 2006 et renforcé en 2015. Il est chargé de contrôler la déclaration de patrimoine, les incompatibilités et les conflits d'intérêts des responsables politiques, ainsi que de gérer le régime des incompatibilités des agents publics de l'État. L'OCI est rattaché au ministère de la politique territoriale et de la fonction publique et, conformément à la législation, il agit en toute autonomie fonctionnelle⁵⁷. Les pouvoirs du Bureau des conflits d'intérêts ont augmenté au fil des ans. Il n'existe pas de mécanisme permanent de coopération régulière avec des structures similaires au niveau régional. Cependant, l'OCI aide les bureaux régionaux sur demande⁵⁸.

Le Conseil de transparence et de bonne gouvernance contrôle l'accès aux informations et le respect des obligations de transparence et de la bonne gouvernance. Il est confronté à des difficultés concernant les ressources financières et humaines, ainsi que le GRECO l'a

⁵¹ Loi 10/1995 du 24 avril 1995, modifiant la loi 50/1981 du 30 décembre 1981, portant réglementation du statut organique du ministère public et création du parquet spécial pour la répression des crimes économiques liés à la corruption: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-10066>

⁵² Section 19.4 du statut organique du ministère public.

⁵³ OCDE, Specialised Anti-Corruption Institutions – Review of Models, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia.

⁵⁴ Parquet spécial pour la lutte contre la corruption, rapport annuel 2018, 2018, p. 468.

⁵⁵ Décret royal 255/2019 du 12 avril 2019.

⁵⁶ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité intérimaire.

⁵⁷ Conformément à la loi 3/2015.

⁵⁸ Commission européenne, Country Report Spain 2018, SWD(2018)207 final.

constaté⁵⁹. Certains textes législatifs régionaux exigent que les hauts fonctionnaires publient leur emploi du temps.

Des dispositions relatives à la déontologie et aux conflits d'intérêts ont été adoptées au regard du gouvernement et des hauts fonctionnaires. Toutefois, à part celles-ci⁶⁰, il n'existe pas de code autonome pour tous les fonctionnaires élus. Le GRECO a relevé à cet égard la nécessité de disposer d'un seul code de conduite accessible au public et notamment assorti de mesures pratiques en vue de sa mise en œuvre⁶¹. Le 28 février 2019, le Congrès a approuvé son premier code de conduite⁶². Ce dernier établit les principes régissant le comportement des députés et prévoit que ceux-ci doivent prendre toutes les mesures qui s'imposent pour éviter de se retrouver en situation de conflit d'intérêts. Le Bureau parlementaire des conflits d'intérêts est chargé de vérifier le contenu des déclarations comprises dans le registre des intérêts. Parmi les modifications apportées dans ce code de conduite, chaque député doit publier son emploi du temps institutionnel sur le portail Transparence du Congrès. Cela inclut les réunions tenues avec les représentants de toute entité qui a le statut de groupe d'intérêt. Le code contient également une procédure pour l'imposition de sanctions aux députés en cas d'infractions.

La protection des lanceurs d'alerte et la réglementation du lobbying requièrent une attention particulière. Si la protection des témoins et des experts donne des garanties pour les personnes qui redoutent un risque pour leur intégrité physique⁶³, l'Espagne ne dispose pas d'un cadre général pour la protection des lanceurs d'alerte, malgré une certaine réglementation sectorielle. En 2019, une nouvelle proposition législative a été envisagée pour remédier à certaines des lacunes du système au moyen de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, qui n'a pas encore été promulguée. En juin 2020, le gouvernement a commencé à travailler sur un nouveau projet de législation pour protéger les lanceurs d'alerte. Pour ce qui est du lobbying, l'Espagne ne dispose pas d'une législation spécifique en la matière. Toutefois, certaines communautés autonomes et municipalités ont adopté des réglementations spécifiques sur les pratiques de lobbying⁶⁴. Ce problème a également été soulevé par le GRECO⁶⁵.

III. PLURALISME DES MÉDIAS

Les droits à la liberté d'expression et à la liberté des médias sont ancrés dans la Constitution. En outre, l'Espagne a adopté une législation progressive et élaboré un cadre juridique complet pour garantir le pluralisme des médias. Un organisme de réglementation multiple indépendant joue le rôle d'autorité de régulation du secteur audiovisuel. L'Espagne dispose d'un registre national des prestataires de services de communication audiovisuelle, qui peut être consulté librement par le public et qui contient des informations sur les propriétaires détenant une participation significative dans le capital des prestataires de services⁶⁶.

⁵⁹ GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation.

⁶⁰ Loi 3/2015 et loi 19/2013.

⁶¹ GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, p. 16.

⁶² Communiqué de presse du Congrès des députés du 2 avril 2019.

⁶³ Loi 19/1994.

⁶⁴ En outre, un certain nombre d'entités et d'entreprises publiques nationales ont adopté des codes de conduite qui traitent des aspects liés au lobbying.

⁶⁵ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité intérimaire, 2019.

⁶⁶ L'Espagne figure en 29^e position dans le classement mondial de la liberté de la presse, la même position qu'en 2019. Reporters sans frontières, Classement mondial de la liberté de la presse – Espagne, 2020.

Les pouvoirs réglementaires pour les services de médias audiovisuels sont confiés à la Commission nationale des marchés et de la concurrence (CNMC). La CNMC est un «multirégulateur» créé par la loi⁶⁷ en 2013, dans le but de consolider plusieurs organismes de réglementation existants en une seule entité, chargée de surveiller un certain nombre de domaines (concurrence, énergie, télécommunications, services postaux, médias audiovisuels, ainsi que chemins de fer et aéroports). Cette unification a été décidée pour améliorer l'indépendance des organismes respectifs et pour apporter une sécurité juridique et une confiance institutionnelle en adoptant une vision inclusive du point de vue de la réglementation et de la concurrence, en vue de promouvoir la modernisation de l'économie au profit des consommateurs. La CNMC compte quatre directions d'enquête (concurrence; énergie; télécommunications et secteur audiovisuel; ainsi que transports et secteur postal) qui font rapport au président. La direction d'enquête compétente se charge du traitement pratique des affaires relevant du domaine des médias audiovisuels. La CNMC se compose de deux organes directeurs: le conseil et le président, qui préside le conseil. Le conseil est l'organe de prise de décision collective de la CNMC. Il se compose de dix membres nommés par le gouvernement parmi des personnes jouissant d'un prestige et de connaissances professionnelles reconnus dans les domaines d'activité de la CNMC. Leur nomination doit être approuvée par le Parlement après examen de leur aptitude et de tout éventuel conflit d'intérêts. Leur mandat est de six ans, non renouvelable, et est soumis à des exigences d'admissibilité strictes. Les causes de résiliation du mandat sont énumérées à l'article 23 de la loi de 2013⁶⁸. Conformément à cette dernière, l'autorité de réglementation est autonome et totalement indépendante du gouvernement, des pouvoirs publics et de tout intérêt commercial⁶⁹. La CNMC s'est forgé une solide réputation et est réputée être pleinement efficace et indépendante dans son travail. Par conséquent, dans le rapport Media Pluralism Monitor (MPM 2020) concernant l'Espagne⁷⁰, le risque pour l'indépendance et l'efficacité de l'autorité responsable des médias est considéré comme faible.

La loi générale sur la communication audiovisuelle⁷¹ contient des dispositions relatives à la transparence de la propriété des médias. Cette loi crée un registre national des prestataires de services de communication audiovisuelle⁷², qui peut être consulté librement par le public⁷³. En ce qui concerne l'actionnariat, l'article 33, paragraphe 2, de cette loi dispose que les détenteurs de *participations significatives*⁷⁴ dans les prestataires de services doivent également figurer dans le registre, avec indication du pourcentage du capital qu'ils

⁶⁷ Loi 3/2013 du 4 juin 2013 portant création de la Commission nationale des marchés et de la concurrence (*Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*). <https://www.cnmc.es/file/64267/download>.

⁶⁸ Loi 3/2013, article 23, notamment «f) par destitution, ordonnée par le gouvernement, en raison d'un manquement grave aux devoirs inhérents à leur fonction ou d'une violation des obligations relatives aux incompatibilités, aux conflits d'intérêts et au devoir de confidentialité. La destitution est ordonnée par le gouvernement, indépendamment des règles de sanction qui pourraient, le cas échéant, s'appliquer, à la suite d'une enquête du ministre de l'économie et de la compétitivité».

⁶⁹ Loi 3/2013, préambule et article 2.

⁷⁰ 2020 Media Pluralism Monitor.

⁷¹ Loi. 7/2010 (*Ley General de la Comunicación Audiovisual*). Son préambule indique parmi ses principaux objectifs «protéger le citoyen de positions d'opinion dominantes ou de restrictions d'accès à du contenu universel de grand intérêt ou de grande valeur», «en garantissant également le pluralisme et la protection des droits civiques; tout en fixant des règles de transparence et de concurrence claires dans un contexte de coexistence des secteurs public et privé et de libéralisation de l'activité audiovisuelle».

⁷² Régi par le décret royal 847/2015.

⁷³ Le registre est disponible à l'adresse suivante: <https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/RuedaListadosPublicos/>

⁷⁴ Il faut entendre par «participation significative» une participation représentant directement ou indirectement: a) 5 % du capital, b) 30 % des droits de vote, ou moins s'ils permettent de désigner dans les 24 mois suivant l'acquisition plus de la moitié des membres du conseil d'administration.

détiennent. Des informations sont également disponibles dans le registre du commerce («*registro mercantil*»), mais elles ne sont pas exhaustives. Le MPM 2020 considère qu'il est difficile, même pour les experts, d'avoir une idée précise de qui se trouve réellement derrière chaque entreprise et détermine un risque moyen pour le pluralisme des médias dans le cadre de cet indicateur⁷⁵.

Des dispositions législatives régissent la passation de contrats pour la publicité et les campagnes institutionnelles de l'État⁷⁶. Le secrétaire d'État à la communication vérifie que les plans de média remplissent des critères objectifs concernant la répartition et le poids des différents médias. La direction générale de la rationalisation et de la centralisation des marchés publics du ministère des finances (DGRCC) centralise les contrats relatifs aux plans et aux campagnes médiatiques proposés par les différents organes administratifs et agences de l'administration centrale de l'État. Occasionnellement, en fonction des spécificités liées au public cible ou des objectifs de la campagne, d'autres critères peuvent être établis, tant qu'ils ne génèrent pas des inégalités, conformément à la doctrine établie dans les décisions 104 et 130/2014 de la Cour constitutionnelle.

La liberté des médias est protégée par la loi. Pour ce qui est du cadre de protection des journalistes, la Constitution établit les principes de base, en ce qu'elle consacre la liberté de la presse, le droit à la liberté d'expression et le droit d'accès aux documents détenus par les pouvoirs publics. En outre, l'Espagne a adopté une législation progressiste et élaboré un cadre juridique complet pour garantir le pluralisme des médias. L'emprisonnement figure parmi les sanctions prévues en cas de diffamation grave à l'encontre de certains membres de la famille royale dans l'exercice de leurs fonctions⁷⁷. Par ailleurs, ces dernières années, des cas d'hostilité à l'égard de journalistes ont été enregistrés, y compris des situations dans lesquelles des journalistes ont été la cible de menaces ou de violences⁷⁸.

La société civile a exprimé des inquiétudes concernant la protection de la liberté d'information. Certains aspects de la réforme de 2015 du code pénal⁷⁹, de la loi organique 2/2015 et de la loi organique sur la protection de la sécurité publique⁸⁰ sont contestés par des ONG au motif qu'ils constituent des restrictions à la liberté d'information⁸¹. En outre, Reporters sans frontières signale qu'il existe une tendance croissante des autorités judiciaires et de la police à bafouer la protection des sources journalistiques et à faire obstruction au journalisme d'investigation⁸². Des obstacles à un accès effectif à l'information, tels que le refus ciblé d'accréditation de presse par un parti politique, et des cas dans lesquels il a été porté atteinte à la sécurité de journalistes, tels que des agressions physiques, sont également reflétés dans les alertes concernant l'Espagne sur la plateforme pour renforcer la

⁷⁵ 2020 Media Pluralism Monitor.

⁷⁶ Loi 29/2005 du 29 décembre 2005 sur la publicité et la communication institutionnelles, et décret royal 947/2006.

⁷⁷ Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, Decriminalisation of Defamation – Factsheet, 2019. Reporters sans frontières, Espagne: RSF s'alarme de l'intensification des violences envers les journalistes en Catalogne, 2019.

⁷⁹ Loi organique 1/2015.

⁸⁰ Loi organique 4/2015. Ces trois lois sont couramment désignées par le terme «loi bâillon».

⁸¹ PDLI et al., 2019, cité dans le 2020 Media Pluralism Monitor.

⁸² Reporters sans frontières, Classement mondial de la liberté de la presse – Espagne, 2020.

protection du journalisme et la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe⁸³. Six alertes ont été postées en 2019, et trois en 2020⁸⁴.

IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS

L'Espagne est une monarchie parlementaire, avec un Parlement bicaméral (les «*Cortes Generales*»)⁸⁵. L'Espagne est un État unitaire décentralisé dans lequel l'État et les communautés autonomes («*Comunidades Autónomas*») disposent à la fois de compétences exclusives et partagées⁸⁶. La Cour constitutionnelle est compétente pour contrôler la constitutionnalité des lois. Les deux chambres du Parlement – le Congrès et le Sénat – jouissent d'une compétence législative, qu'elles peuvent déléguer au gouvernement, sous réserve de certaines limitations⁸⁷. Le gouvernement, les deux chambres du Parlement, les assemblées des communautés autonomes et un groupe d'au moins 500 000 citoyens disposent du droit d'initiative législative.

L'Espagne dispose d'un régime mixte pour le contrôle constitutionnel des lois. La Cour constitutionnelle jouit de la compétence exclusive de contrôle de la constitutionnalité de la législation. En règle générale, une déclaration d'inconstitutionnalité de la Cour emporte la nullité de la loi *erga omnes* et produit des effets rétroactifs. Les juridictions ordinaires peuvent aussi contrôler la constitutionnalité des actes infralégislatifs, tels que les règlements du gouvernement. Dans ce dernier cas, l'effet du contrôle se limite à la déclaration de l'inapplicabilité de la norme dans l'affaire concernée. Toutefois, il existe également une procédure judiciaire spécifique qui permet de déclarer la nullité de la norme dans certaines circonstances. Le chef du gouvernement, le médiateur, cinquante députés, cinquante sénateurs, le ministère public, les communautés autonomes et les tribunaux peuvent demander à la Cour constitutionnelle d'exercer un contrôle constitutionnel. Les particuliers peuvent introduire un recours auprès de la Cour constitutionnelle, mais ils ne peuvent pas faire appel de la législation⁸⁸. La possibilité de demander un contrôle constitutionnel a été utilisée en mai 2020 par un groupe de plus de 50 députés, qui ont contesté devant la Cour constitutionnelle la constitutionnalité de plusieurs dispositions légales adoptées dans le contexte de l'état d'alerte déclaré pour gérer la crise sanitaire causée par la pandémie de COVID-19⁸⁹.

Les parties prenantes sont associées à la procédure législative, et il existe des garanties de transparence. La loi prévoit en particulier l'obligation de mener des consultations

⁸³ Voir aussi recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

⁸⁴ Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes. Les alertes postées sur la plateforme le sont par des ONG et d'autres agents concernés. En août 2020, 16 alertes restaient «actives», dont sept pour lesquelles la source de la menace est «non étatique» ou «inconnue». Les autorités ont déjà fourni une réponse pour six d'entre elles.

⁸⁵ Composé du Congrès des députés (la chambre basse) et du Sénat (la chambre haute), tous deux élus au suffrage direct.

⁸⁶ Les communautés autonomes jouissent d'une autonomie politique et financière, elles disposent d'une organisation institutionnelle fondée sur une assemblée législative, d'un conseil des gouverneurs exerçant des fonctions exécutives et administratives et d'un président, élu par l'assemblée parmi ses membres. Les communautés autonomes sont habilitées à adopter des lois dans un large éventail de domaines relevant de leur compétence exclusive, mais aussi la législation dérivée dans certaines matières relevant de la compétence de l'État, ainsi qu'à exécuter les réglementations nationales.

⁸⁷ Article 82 de la Constitution espagnole.

⁸⁸ Les particuliers peuvent saisir la Cour constitutionnelle en cas de violation alléguée des droits fondamentaux, après avoir épuisé toutes les autres voies de recours.

⁸⁹ Plainte constitutionnelle n° 2054-2020. Cette affaire est actuellement pendante.

publiques, pour lesquelles une période minimale de 15 jours est prévue⁹⁰. En outre, les projets de législation doivent s'accompagner d'un rapport d'analyse d'impact réglementaire, lequel doit inclure un résumé des soumissions reçues dans le cadre de la consultation publique. La loi détermine aussi les cas concrets dans lesquels le Conseil général du pouvoir judiciaire et le ministère public doivent être consultés au cours du processus législatif. Le Congrès et le Sénat publient toutes les informations concernant les propositions et initiatives législatives sur leur portail respectif. Toutes les régions espagnoles disposent de leur propre cadre de transparence⁹¹.

Les pouvoirs d'urgence ont été utilisés dans le contexte de la pandémie de COVID-19. L'état d'alerte a été déclaré par le gouvernement⁹², puis communiqué au Congrès des députés⁹³. Ce dernier a autorisé six prorogations de l'état d'alerte⁹⁴. La Constitution confère aussi au gouvernement le droit de légiférer au moyen de décrets-lois en cas de besoin extraordinaire et urgent, et dans le cadre d'un champ d'application matériel défini⁹⁵. Le gouvernement est tenu de présenter ces décrets-lois au Congrès, lequel a la prérogative d'y déroger. La Cour constitutionnelle peut aussi contrôler si le gouvernement a outrepassé son pouvoir d'appréciation dans la définition du besoin urgent invoqué et apprécier le lien entre les mesures adoptées et les circonstances qui ont conduit à leur adoption.

La protection des droits fondamentaux est assurée par des autorités indépendantes. Le Médiateur («*Defensor del Pueblo*») est l'institution nationale de défense des droits de l'homme en Espagne. En 2018, le Médiateur a été réaccrédité avec le statut «A» par l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) au regard de sa conformité avec les principes de Paris des Nations unies⁹⁶. Le Médiateur est nommé par le Parlement et veille à ce que les droits fondamentaux de tous les citoyens soient respectés dans leurs relations avec l'administration⁹⁷. Le Médiateur est une institution indépendante; il ne reçoit d'instructions d'aucune autorité et accomplit ses tâches de manière autonome. Il transmet chaque année un rapport sur son activité au Parlement⁹⁸, et il peut aussi présenter des rapports sur tout sujet qu'il juge particulièrement sérieux ou urgent. Le Médiateur peut également déclencher le contrôle constitutionnel et la procédure *habeas corpus*⁹⁹. Par souci

⁹⁰ Cette période peut être réduite à sept jours, si des circonstances particulières le justifient ou en cas d'application d'une procédure législative urgente.

⁹¹ Les portails de transparence et cadres législatifs régionaux sont accessibles à l'adresse suivante: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html#casm

⁹² Décret royal 463/2020 du 14 mars 2020 déclarant l'état d'alerte pour la gestion de la crise sanitaire causée par la COVID-19. L'état d'alerte est le moins sévère des trois états d'urgence possibles prévus par la Constitution espagnole. Il n'entraîne pas une suspension générale des droits fondamentaux énoncés dans la Constitution, bien que certaines libertés spécifiques puissent être restreintes.

⁹³ Article 116, paragraphe 2, de la Constitution espagnole, et articles 6 et 8 de la loi organique 4/1981 du 1^{er} juin 1981.

⁹⁴ S'il appartient exclusivement au gouvernement de déclarer l'état d'alerte, sa prorogation doit être autorisée expressément par le Congrès des députés, qui peut présenter des propositions concernant la durée de la prorogation de l'état d'alerte et les conditions applicables au cours de celle-ci. Voir aussi décret royal 476/2020 du 27 mars 2020; décret royal 487/2020 du 10 avril 2020; décret royal 492/2020 du 24 avril 2020; décret royal 514/2020 du 8 mai 2020; décret royal 537/2020 du 22 mai 2020; et décret royal 555/2020 du 5 juin 2020. L'état d'alerte a pris fin le 21 juin 2020.

⁹⁵ Article 86 de la Constitution espagnole.

⁹⁶ ENNHRI, State of the Rule of Law in Europe, Reports from National Human Rights Institutions, 2020.

⁹⁷ Article 54 de la Constitution espagnole.

⁹⁸ Article 3 de la loi 3/1981.

⁹⁹ C'est-à-dire la possibilité de contester une détention.

de transparence, l'ensemble des enquêtes et des plaintes pertinentes sont publiées sur le site internet du Médiateur en temps réel.

L'Espagne a élaboré des «plans de transparence gouvernementale». Depuis 2013, le gouvernement applique des normes de transparence gouvernementale¹⁰⁰ dans le but de renforcer les liens entre les citoyens et les autorités et d'instaurer un dialogue permanent de sorte que les citoyens soient davantage associés à l'élaboration des politiques publiques. Dans ce contexte, l'Espagne a élaboré des «plans de transparence gouvernementale»¹⁰¹. Ceux-ci visaient à simplifier les procédures et à améliorer la transparence des informations et l'accessibilité des citoyens à des informations de meilleure qualité, dans un vaste éventail de domaines d'action, dont la justice. Une initiative particulière lancée dans ce contexte a été la création du «forum sur le gouvernement ouvert». Ce forum, composé de représentants des administrations publiques et de la société civile, vise à entretenir un dialogue avec la société civile et à rendre les informations accessibles aux citoyens. L'ensemble des accords, procès-verbaux et autres documents des réunions de ce forum sont publiés sur le portail Transparence¹⁰². Le quatrième plan d'action sur la transparence gouvernementale, qui doit être approuvé au troisième trimestre 2020, a pour objectif de sensibiliser le public aux valeurs de la transparence gouvernementale, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de développement durable du programme 2030¹⁰³. Cette initiative est aussi pertinente car il est considéré que l'espace dévolu à la société en Espagne s'est rétréci¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Loi 19/2013 sur la transparence, l'accès du public à l'information et la bonne gouvernance.

¹⁰¹ En 2011, l'Espagne a rejoint le Partenariat pour un gouvernement ouvert. Elle a jusqu'à présent élaboré trois «plans de transparence gouvernementale»; <https://www.opengovpartnership.org/fr/members/spain/>

¹⁰² Contribution de l'Espagne au rapport 2020 sur l'état de droit.

¹⁰³ Voir note précédente.

¹⁰⁴ Classement effectué par CIVICUS; les classements reposent sur une échelle comprenant les cinq catégories suivantes: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé. Voir aussi section III.

Annexe I: liste des sources par ordre alphabétique *

* *La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2020 sur l'état de droit peut être consultée sur le (site web de la Commission).*

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, contribution soumise à la Commission européenne dans le cadre de la préparation du premier rapport annuel sur l'état de droit, 2020

Asociación de Fiscales, communiqué de presse, 13 janvier 2020. <http://asociaciondefiscales.es/index.php/general/actividades-a-f/comunicados?start=14>

Asociación de Fiscales, Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el "Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation" (Informe Anual sobre el Estado de Derecho), 2020. <http://asociaciondefiscales.es/images/Pdf/200521%20-%20Cuestionario%20Unión%20Europea.pdf>

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, 2020 Media pluralism monitor, 2020. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>

CEPEJ, Systèmes judiciaires européens: Efficacité et qualité de la justice, 2018

CIVICUS, profil de l'Espagne, 2020. <https://monitor.civicus.org/country/spain/>

Commission européenne, Country Report Spain, SWD(2020)508 final, 2020

Commission européenne, EU Justice Scoreboard – Quantitative Data Factsheet, 2020.

Commission européenne, Tableaux de bord 2013 à 2020 de la justice dans l'Union européenne

Congrès des députés, communiqué de presse, 2 avril 2019. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=32975&mostrarvolver=N

Conseil de l'Europe, Convention pénale sur la corruption, 1999

Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes – Espagne. <https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/spain>

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités, 2010

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, 2016

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, 2000

Conseil général du pouvoir judiciaire, communiqué de presse, 15 juillet 2020. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/En-Portada/El-presidente-del-TS-y-del-CGPJ-recuerda-por-cuarta-vez-al-Congreso-y-al-Senado-la-necesidad-de-renovar-el-organo-de-gobierno-de-los-jueces->

Conseil général du pouvoir judiciaire, communiqué de presse, 16 janvier 2020. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Oficina-de-Comunicacion/Archivo-de-notas-de-prensa/El-CGPJ-decide-paralizar-temporalmente-el-nombramiento-de-cargos-judiciales-en-la-confianza-de-una-pronta-renovacion-de-la-institucion>

Conseil général du pouvoir judiciaire, communiqué de presse, 23 décembre 2019. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Oficina-de-Comunicacion/Archivo-de-notas-de-prensa/El-presidente-del-TS-y-del-CGPJ-recuerda-de-nuevo-al-Congreso-y-al-Senado-la-necesidad-de-renovar-el-organo-de-gobierno-de-los-jueces>

- Consejo General de la Abogacía Española, contribution à la consultation en ligne des parties prenantes en vue du rapport 2020 sur l'état de droit, 2020
- Cour constitutionnelle d'Espagne, déclaration de recevabilité du Recurso de inconstitucionalidad n.º 2054-2020, contra los artículos 7, 9, 10 y 11 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis ocasionada por el COVID-19; el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo; el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo; el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril; el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril; y la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, 8 mai 2020. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4875>
- Cour suprême espagnole, chambre civile, ordonnance, 5 juin 2019. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:82019ES0605\(53\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:82019ES0605(53)&from=EN)
- Direction générale de la communication, Eurobarometer: perceived independence of the national justice system in the EU among the general public, 2016-2020
- Direction générale de la communication, Eurobaromètre Flash 482 sur les entreprises et la corruption dans l'UE, 2020
- Direction générale de la communication, Eurobaromètre spécial 502 sur la corruption, 2020.
- El País*, «Los jueces exigen al ministro la renovación cuanto antes del Poder Judicial», 20 février 2020. https://elpais.com/politica/2020/02/19/actualidad/1582142956_826283.html
- Europapress*, «Vox mantendrá el veto a medios en sus sedes y, si le obligan a rectificar, suspenderá las ruedas de prensa», 13 novembre 2019. <https://www.europapress.es/nacional/noticia-vox-mantendra-veto-medios-sedes-si-le-obligan-rectificar-suspendera-ruedas-prensa-20191113140316.html>
- Gouvernement espagnol, contribution de l'Espagne au rapport 2020 sur l'état de droit, 2020
- GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, Rapport d'évaluation, Espagne, 2019
- GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Rapport d'évaluation sur l'Espagne, 2013
- GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Deuxième rapport de conformité intérimaire, Espagne, 2019
- Groupe d'action financière, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Mutual Evaluation Report on Spain, 2014. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Spain-2014.pdf>
- Jueces y Jueces para la Democracia, communiqué de presse, 18 mai 2020. <http://www.juecesdemocracia.es/2020/05/18/comunicado-jjpd-reclama-la-inmediata-reanudacion-la-actividad-judicial/>.
- OCDE, Specialised Anti-Corruption Institutions – Review of Models, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2008.
- Parquet spécial pour la lutte contre la corruption, rapport annuel 2018, 2018 – https://www.fiscal.es/documents/20142/183863/memoria2018_fiscalia_anticorrupcion.pdf/f6fb3789-9dde-d9cf-eb39-c7223e13794f.
- Reporters sans frontières, Classement RSF 2020: journaliste en Europe, une mission toujours plus risquée, 2020 <https://rsf.org/fr/classement-rsf-2020-journaliste-en-europe-une-mission-toujours-plus-risque>

Reporters sans frontières, Espagne: RSF s'alarme de l'intensification des violences envers les journalistes en Catalogne, 2019. <https://rsf.org/fr/rapports/espagne-rsf-salarme-de-lintensification-des-violences-envers-les-journalistes-en-catalogne>

Réseau européen des conseils de la justice, contribution du Réseau européen des conseils de la justice à la consultation des parties prenantes en vue du rapport 2020 sur l'état de droit, 2020

Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, The rule of law in the European Union – Reports from National Human Rights Institutions, 2020.

Transparency International, Indice de perception de la corruption, 2019. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/esp>

Unión Progresista de Fiscales, contribution à la consultation en ligne des parties prenantes en vue du rapport 2020 sur l'état de droit, 2020

Visite virtuelle en Espagne dans le cadre du rapport 2020 sur l'état de droit

Annexe II: Visite en Espagne

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en juin 2020 avec:

- Association de la presse de Madrid
- Association des «Abogados del Estado»
- Association des juges et des magistrats «Francisco de Vitoria»
- Association des procureurs
- Association européenne des journalistes
- Association professionnelle de la magistrature
- Association professionnelle et indépendante des procureurs
- Collège des greffiers
- Commission nationale des marchés et de la concurrence
- Conseil «Transparence»
- Conseil des procureurs
- Conseil général des avocats espagnols
- Conseil général des notaires
- Conseil général du pouvoir judiciaire
- Cour des comptes
- Cour suprême
- Experts universitaires
- FEPA
- Forum judiciaire indépendant
- Juges pour la démocratie
- Ministère de la justice
- Ministère des affaires étrangères
- Ministère public
- Plateforme pour la défense de la liberté d'information
- Secrétariat technique du ministère public
- Transparency International España
- Union progressiste des procureurs

* La Commission a également rencontré les organisations suivantes dans le cadre d'un certain nombre de réunions horizontales:

- Amnesty international
- Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- Civil Liberties Union for Europe
- Commission internationale de juristes
- Conférence des Églises européennes
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Fédération internationale pour les droits humains
- Forum civique européen
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Press Institute
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Plateforme d'apprentissage tout au long de la vie
- Reporters sans frontières
- Société civile Europe
- Transparency International EU