

Adoption : 21 juin 2024
Publication : 3 juillet 2024

Public
GrecoEval5Rep(2023)7

CINQUIEME 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

ANDORRE



Adopté par le GRECO
à sa 97^e Réunion Plénière (Strasbourg, 17-21 juin 2024)

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
III. CONTEXTE	7
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	9
SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF	9
<i>Système de gouvernement</i>	9
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif</i>	16
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	20
<i>Politique anticorruption et d'intégrité</i>	20
<i>Cadre institutionnel</i>	21
<i>Cadre réglementaire et code de conduite</i>	21
<i>Sensibilisation</i>	23
TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXÉCUTIF.....	24
<i>Accès à l'information</i>	24
<i>Transparence des projets de loi</i>	27
<i>Tiers et lobbyistes</i>	29
<i>Mécanismes de contrôle</i>	30
CONFLITS D'INTÉRÊTS	33
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	35
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i>	35
<i>Contrats avec des autorités étatiques</i>	35
<i>Cadeaux</i>	35
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	36
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	37
<i>Restrictions après la fin des fonctions</i>	37
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	37
<i>Exigences de déclaration</i>	37
<i>Mécanismes de contrôle</i>	39
MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET DE MISE EN ŒUVRE	40
<i>Poursuites pénales et immunité</i>	40
<i>Mécanismes non répressifs</i>	42
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS.....	44
ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES RÉPRESSIFS/SERVICES DE POLICE	44
<i>Aperçu des diverses autorités répressives</i>	44
<i>Accès aux informations</i>	45
<i>Confiance du public à l'égard des services répressifs</i>	45
<i>Syndicats et associations professionnelles</i>	46
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ	46
<i>Cadre législatif et réglementaire</i>	46
<i>Cadre institutionnel</i>	47
<i>Politique anticorruption et d'intégrité, mesures de gestion des risques de corruption dans les services exposés à la corruption</i>	47
<i>Gestion des opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et témoins</i>	48
<i>Principes éthiques et règles de conduite</i>	48
<i>Conseil, formation et sensibilisation</i>	49
RECRUTEMENT, ÉVOLUTION DE CARRIÈRE ET CONDITIONS DE TRAVAIL	50
<i>Régimes d'emploi</i>	50
<i>Procédure de nomination et promotion</i>	51
<i>Évaluation des performances</i>	54
<i>Rotation et mobilité</i>	54
<i>Cessation des fonctions et révocation</i>	55

<i>Salaire et avantages</i>	55
CONFLITS D'INTÉRÊT	56
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	56
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i>	57
<i>Cadeaux</i>	57
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	58
<i>Contacts avec des tiers, informations confidentielles</i>	58
<i>Restrictions après la cessation de fonctions</i>	59
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS	60
MÉCANISMES DE SURVEILLANCE	60
<i>Surveillance et contrôle internes</i>	60
<i>Surveillance et contrôle externes</i>	61
<i>Surveillance exercée par le public et la société civile</i>	61
<i>Système de traitement des plaintes</i>	61
OBLIGATION DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE	62
<i>Obligation de signalement</i>	62
<i>Protection des lanceurs d'alerte</i>	63
PROCÉDURES RÉPRESSIVES ET SANCTIONS	63
<i>Procédure disciplinaire</i>	63
<i>Poursuites pénales et immunité</i>	64
<i>Statistiques</i>	64
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	66

I. RÉSUMÉ

1. Ce rapport évalue l'efficacité du cadre existant en Andorre pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (membres du Gouvernement et hauts responsables, personnel de relation spéciale et directeurs, ci-après 'PHFE') et les membres du Corps de Police. Il vise à encourager une réflexion dans le pays sur les moyens de renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique.

2. La nomination de l'ensemble des membres du Gouvernement et des hauts responsables, leurs noms, fonctions, CV et rémunérations, sont rendus publics et facilement accessibles. Les nominations, fonctions et rémunérations du personnel de relation spéciale font par ailleurs l'objet d'une publication au Journal Officiel. Si cette transparence est à saluer, des règles imposant des contrôles d'intégrité avant la nomination des ministres et de tout autre personne exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, afin de détecter et de gérer les éventuels risques de conflits d'intérêts, devraient être adoptées et le statut juridique du personnel de relation spéciale mieux encadré.

3. Actuellement, l'Andorre ne dispose pas d'un document général dédié à la politique publique de lutte contre la corruption. Par conséquent, une stratégie coordonnée visant à promouvoir l'intégrité des PHFE devrait être élaborée sur la base d'une analyse des risques. En outre, l'Unité de Prévention et de Lutte contre la Corruption devrait être dotée de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter efficacement et de manière proactive de ses tâches.

4. Un Code de conduite des membres du Gouvernement et des hauts responsables a été adopté le 15 novembre 2023. Ce Code devrait être complété, notamment s'agissant des règles relatives aux cadeaux et aux conflits d'intérêts, et accompagné d'un guide pratique pour sa mise en œuvre, être associé à un mécanisme de supervision et de sanctions, et son application devrait être étendue à l'ensemble des PHFE. Des activités de sensibilisation spécifiques et des conseils confidentiels sur les questions éthiques devraient également être mis en place. Des progrès ont été réalisés en matière de transparence, mais des mesures doivent être prises pour garantir un niveau approprié de consultation publique sur les projets de loi émanant du Gouvernement. En matière d'accès à l'information, une sensibilisation accrue des citoyens à leur droit d'accès à l'information apparaît nécessaire. Il conviendrait également d'adopter des règles sur la manière dont les PHFE entrent en contact avec des lobbyistes et d'autres tiers qui cherchent à influencer la prise de décision au sein du Gouvernement. Enfin, des règles relatives aux restrictions applicables après la cessation des fonctions des PHFE devraient être élaborées.

5. Les membres du Gouvernement et les hauts responsables sont tous soumis à une obligation de déclaration de leur patrimoine. Cette obligation devrait être étendue à l'ensemble des PHFE. De plus, les déclarations de patrimoine des PHFE devraient être accessibles au public et faire l'objet de contrôles réguliers. D'autre part, le rapport préconise de doter le parquet de ressources humaines et de pouvoirs suffisants afin de mener des enquêtes et des poursuites efficaces sur les infractions liées à la corruption impliquant des PHFE.

6. En ce qui concerne le Corps de Police, il convient tout d'abord de mettre fin à la pratique consistant à payer les amendes directement en espèces aux policiers, et de réaliser

une évaluation complète des risques de corruption dans les domaines et activités de la police, afin d'identifier les problèmes et tendances émergentes et de concevoir une stratégie d'intégrité et de lutte contre la corruption pour la police. Le Code d'éthique du Corps de Police, adopté le 29 novembre 2023, devrait être complété par des orientations pratiques, accompagnées d'exemples concrets. La formation des policiers à l'éthique et à l'intégrité devrait être renforcée et un mécanisme de conseils confidentiels aux policiers sur les questions éthiques et de déontologie devrait être mis en place.

7. Des contrôles d'intégrité des agents de police devraient également être effectués dans le cadre des décisions de recrutement et de promotion, ainsi qu'à intervalles réguliers tout au long de leur carrière. Des critères objectifs et transparents devraient être développés afin de vérifier l'intégrité du personnel du Corps de Police dans le cadre d'évaluations périodiques des performances. De plus, des règles devraient être adoptées pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêts lorsque des policiers quittent le Corps de Police pour travailler dans d'autres secteurs. Une approche plus proactive devrait être adoptée dans la détection des infractions commises par les membres du Corps de Police, en mettant en place une unité centrale chargée de s'occuper de la surveillance et des enquêtes internes. Il faudrait également envisager de centraliser le dépôt des plaintes à l'encontre du Corps de Police en un point d'entrée unique et élaborer des lignes directrices claires sur la manière dont les plaintes sont transmises et traitées. Enfin, des mesures de protection des lanceurs d'alerte devraient être établies.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

8. Depuis son adhésion au GRECO en 2005, l'Andorre a été évaluée dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles conjoints (décembre 2006), du Troisième Cycle (mai 2011) et du Quatrième Cycle (juin 2017) d'Évaluation. Les Rapports d'Évaluation ainsi que les Rapports de Conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco). Le Cinquième Cycle d'Évaluation a été initié le 1^{er} janvier 2017¹.

9. L'objet de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités andorranes pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein du gouvernement central (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Le rapport présente une analyse critique de la situation, non sans passer en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus. En outre, il recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, par le truchement du Chef de la délégation auprès du GRECO, aux autorités andorranes, qui déterminent les institutions ou organes nationaux tenus de prendre les mesures requises. L'Andorre devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

10. Pour l'élaboration de ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG »), a effectué une visite en Andorre du 20 au 24 novembre 2023, et le GRECO s'est appuyé sur les réponses au Questionnaire d'Évaluation d'Andorre et d'autres informations obtenues. L'EEG était composée de M. Vincent FILHOL, Avocat, Magistrat en disponibilité, ancien Chef de la délégation de la France au GRECO (France), Mme Claudine KONSBRUCK, Directrice, Ministère de la Justice (Luxembourg), Mme Catherine BRUNO, Directrice adjointe, Bureau de l'intégrité et de la conformité, Bureau fédéral d'enquête (États-Unis d'Amérique) et M. Filipe FERRAZ, Inspecteur, Inspection générale de la Justice (Portugal). L'EEG a bénéficié de l'assistance de Mme Anne WEBER et Mme Bianca VALENTE du Secrétariat du GRECO.

11. Durant la visite, l'EEG s'est entretenue avec la Ministre de la Justice et de l'Intérieur, le Secrétaire d'État de la Justice et de l'Intérieur, la Secrétaire d'État à l'Égalité et à la Participation citoyenne, la Cheffe du Cabinet du chef du Gouvernement, la Conseillère diplomatique du Cabinet du chef du Gouvernement, la Secrétaire Générale du Gouvernement, le Directeur Adjoint de la Police, l'*Ombudsman*, le Président de la Chambre des notaires ainsi qu'avec des représentants de tous les groupes parlementaires. L'EEG a également rencontré des représentants de l'Unité de Prévention et de Lutte contre la Corruption, de l'Unité de Transparence, de l'Unité de renseignement financier (UIFAND), du Département de la Fonction publique, de l'Intervention Générale du Gouvernement, du Tribunal des Comptes, du Parquet et du Tribunal de *Corts*, du Barreau des Avocats d'Andorre, du Syndicat du Personnel Attaché à l'Administration Générale (SIPAAG), du Syndicat de l'Éducation Publique (SEP), du Syndicat du Personnel Attaché à l'Administration de la Justice (SIPAAJ), du Groupe des Ressources Humaines de la Police, du Collectif des Officiers de Police Andorran (CFPA), ainsi que des journalistes et des représentants de la société civile.

¹ Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur [le site internet](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

III. CONTEXTE

12. La Principauté d'Andorre, ci-après « Andorre », est membre du GRECO depuis 2005 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur divers thèmes liés à la prévention et à la lutte contre la corruption. L'Andorre a obtenu des résultats variables sur le plan de la mise en œuvre des recommandations du GRECO. Lors du Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints, 61% des recommandations avaient été pleinement mises en œuvre. Malgré cette situation globalement satisfaisante, le GRECO avait regretté qu'aucune des cinq recommandations essentielles que le rapport d'évaluation avait formulées en matière de mesures anticorruption au niveau de l'administration publique n'avait été pleinement mise en œuvre (en particulier concernant une réglementation des conflits d'intérêts ainsi que la protection des lanceurs d'alerte, deux éléments cruciaux de toute politique publique préventive de la corruption, d'autant plus dans le contexte d'Andorre). Dans le cadre du Troisième Cycle d'Évaluation, 90% des recommandations avaient été pleinement mises en œuvre (les autres partiellement). Enfin, dans le Quatrième Cycle d'Évaluation relatif aux parlementaires, juges et procureurs, pour lequel la procédure de suivi est encore en cours, 62% des recommandations ont été pleinement mises en œuvre, 31% partiellement mises en œuvre et 8% non mises en œuvre, selon le dernier rapport public disponible².

13. L'Andorre, avec environ 85 000 habitants (dont 45.8% a la nationalité andorrane), figure parmi les plus petits États membres du GRECO. Bien que cette particularité puisse sembler accroître les risques de collusion et de favoritisme, elle engendre également une certaine confiance mutuelle en raison d'un « contrôle moral » constant exercé par la société. Il n'existe pas d'organisation de la société civile qui suive spécifiquement la corruption dans le pays, pas plus qu'il n'y a d'indice de perception de la corruption couvrant le pays, comme par exemple celui de Transparency International. En 2022, l'Andorre a cependant obtenu un score de 88,67 (sur 100) pour l'indicateur de « contrôle de la corruption » développé par la Banque Mondiale³, se situant dans une bonne moyenne. De même, l'Andorre a obtenu de bons scores en matière de lutte contre la corruption et de transparence dans le classement annuel de Freedom House⁴.

14. Il n'existe pas de journalisme d'investigation en Andorre et une certaine forme d'auto-censure semble prévaloir parmi les journalistes. Si affaires de corruption ou de blanchiment il y a, celles-ci sont plutôt révélées par des journaux étrangers, notamment d'Amérique latine. Ceci fut le cas par exemple de l'affaire BPA (*Banca Privada d'Andorra*), connue dans les médias sous le nom d' « Andorragate ». La BPA a été nationalisée de force en 2015 par les autorités andorranes à la suite de l'émission d'un avis par le *Financial Crimes Enforcement Network* (FinCEN) du département du Trésor américain, qui désignait la BPA comme une institution financière étrangère suscitant des préoccupations majeures en matière de blanchiment d'argent. Cette affaire a conduit à une plainte pour abus de pouvoir et trafic d'influence contre le chef du Gouvernement actuel.

² Pour des informations actualisées, veuillez consulter le site Web du GRECO : <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/andorra>. Le deuxième rapport de conformité (Quatrième Cycle d'Évaluation) a été adopté par le GRECO lors de la 94^{ème} réunion plénière (5-9 juin 2023).

³ Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de la gouvernance : [WGI 2022 Interactive > Interactive Data Access \(worldbank.org\)](https://data.worldbank.org/wgi)

⁴ <https://freedomhouse.org/country/andorra/freedom-world/2023>

15. Dans ce contexte, la transparence est particulièrement importante et a encore été renforcée depuis que l'Andorre est devenue membre du Fonds Monétaire International (FMI) en octobre 2020. L'Andorre a adopté en 2021 une loi sur la transparence, l'accès à l'information publique et le Gouvernement ouvert, en vertu de laquelle les entités publiques doivent publier régulièrement et maintenir à jour les informations pertinentes liées au fonctionnement et au contrôle de leurs actions publiques. Les noms de tous les hauts responsables doivent ainsi être publiés, accompagnés de leurs fonction, rémunération, profil et parcours professionnel.

16. Actuellement, l'administration andorrane est occupée par la négociation d'un accord d'association avec l'Union européenne, après avoir transposé presque toutes les réglementations européennes du secteur financier dans le cadre de l'accord monétaire. Cet accord implique l'alignement de la réglementation andorrane sur celle de l'UE, tout en maintenant les spécificités propres de sa politique extérieure ou fiscale. Une consultation publique politiquement contraignante, par le biais d'un référendum sur le sujet, devrait avoir lieu au cours du premier semestre 2025. En outre, l'Andorre étudie la possibilité d'adhérer à la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC).

17. L'EEG a constaté qu'en général, le problème de la corruption des PHFE et de la police ne semble pas être une question particulièrement préoccupante pour la société andorrane. Toutefois, le système de régulation d'Andorre et ses dispositions fiscales favorables attirent de nombreux investisseurs et engendrent certains défis en matière économique et financière. Cette attractivité a provoqué une augmentation des coûts du logement en Andorre, donnant lieu à une crise du logement qui a suscité plusieurs manifestations de la part de la population andorrane ces dernières années. Cette crise du logement pourrait particulièrement se faire ressentir au sein de la police (voir également paragraphe 173).

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

Système de gouvernement

18. L'Andorre est une coprincipauté parlementaire (article 1 de la Constitution). La Constitution d'Andorre du 14 mars 1993 définit la forme constitutionnelle de l'État. La souveraineté réside dans le peuple andorran, qui l'exerce par les différents moyens de participation et des institutions établies par la Constitution. L'Andorre est un État indépendant, de droit, démocratique et social. Sa particularité est d'avoir deux Coprinces comme chef d'État. Le pouvoir législatif est détenu par le Conseil général et le pouvoir exécutif par le Gouvernement.

19. Le Conseil général, qui assure une représentation mixte et paritaire de la population nationale et des sept paroisses, représente le peuple andorran, exerce le pouvoir législatif, approuve le budget de l'État, donne l'impulsion à l'action politique du Gouvernement et la contrôle (article 50 de la Constitution). Les conseillers généraux (les parlementaires) sont élus au suffrage universel, libre, égal, direct et secret pour une durée de quatre ans. Le Conseil général se compose d'un minimum de vingt-huit et d'un maximum de quarante-deux conseillers généraux. La moitié d'entre eux est élue, en nombre égal, par chacune des sept paroisses et l'autre moitié est élue par circonscription nationale (article 52 de la Constitution).⁵

Les Coprinces

20. Conformément à la tradition institutionnelle de l'Andorre, les Coprinces sont, conjointement et de manière indivise, le chef de l'État et en incarnent la plus haute représentation. Les Coprinces, institution issue des Paréages et de leur évolution historique, sont, à titre personnel et exclusif, l'évêque d'Urgell et le Président de la République française. Leurs pouvoirs sont égaux et procèdent de la Constitution. Chacun d'eux jure ou promet d'exercer ses fonctions conformément à la Constitution (article 43 de la Constitution).

21. Les Coprinces sont le symbole et les garants de la permanence et de la continuité de l'Andorre ainsi que de son indépendance et du maintien de l'esprit d'égalité dans les traditionnelles relations d'équilibre avec les États voisins. Ils manifestent l'adhésion de l'État andorran à ses engagements internationaux, conformément à la Constitution.

22. Les Coprinces arbitrent et modèrent le fonctionnement des pouvoirs publics et des institutions. À l'initiative de l'un ou l'autre, du Syndic général (Président du Parlement) ou du chef du Gouvernement, ils sont régulièrement informés des affaires de l'État. Sauf dans les cas prévus par la Constitution, les Coprinces n'engagent pas leur responsabilité. La responsabilité de leurs actes incombe aux autorités qui les contresignent (article 44 de la Constitution). Les Coprinces, avec le contreseing du chef du Gouvernement ou, le cas échéant, du Syndic général, qui en assument la responsabilité politique : a) convoquent aux élections générales ; b) convoquent un référendum ; c) nomment le chef du Gouvernement ; d) signent

⁵ Pour plus d'informations, voir le [Rapport d'évaluation](#) du 4^e Cycle sur l'Andorre, et en particulier les paragraphes 19 à 22.

le décret de dissolution du Conseil général ; e) accréditent les représentants diplomatiques de l'Andorre à l'étranger et les représentants étrangers en Andorre sont accrédités auprès de chacun d'eux ; f) nomment les titulaires des autres institutions de l'État ; g) sanctionnent et promulguent les lois ; h) manifestent le consentement de l'État à s'engager dans des traités internationaux et i) accomplissent les autres actes que la Constitution leur attribue expressément.

23. Les actes ci-dessus prévus aux g) et h) sont présentés simultanément à l'un et à l'autre des Coprinces pour que, selon les cas, ils les sanctionnent et les promulguent ou manifestent le consentement de l'État, et en ordonnent la publication dans un délai de huit à quinze jours. Au cours de cette période, les Coprinces, conjointement ou séparément, peuvent s'adresser au Tribunal Constitutionnel par un message motivé afin qu'il se prononce sur la constitutionnalité de l'acte. Si la décision du tribunal le déclare conforme à la Constitution, l'acte peut être sanctionné par la signature d'au moins un des Coprinces (article 45 de la Constitution).

24. En outre, les Coprinces décident librement : a) de l'exercice conjoint du droit de grâce ; b) de la création et de l'organisation des services qu'ils estiment nécessaires pour l'exercice de leurs fonctions institutionnelles, de la nomination de leurs titulaires et de l'accréditation de ces derniers à tous effets ; c) de la désignation des membres du Conseil Supérieur de la Justice ; d) de la nomination des membres du Tribunal Constitutionnel ; e) de la saisine d'avis préalable sur l'inconstitutionnalité des lois ; f) de la saisine d'avis sur l'inconstitutionnalité des traités internationaux avant leur ratification ; g) de la saisine du Tribunal Constitutionnel en cas de conflit de compétence, lorsque leurs compétences institutionnelles sont concernées ; h) de leur accord pour l'adoption d'un traité international, avant son approbation en session parlementaire (article 46 de la Constitution).

25. Les actes prévus aux articles 45 et 46 sont accomplis personnellement par les Coprinces, à l'exception de ceux mentionnés aux e), f), g), et h) de l'article 46 qui peuvent l'être par délégation expresse.

26. Selon les termes approuvés par le GRECO, un chef d'État est couvert par le 5^e cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décision sur les dépenses publiques et la prise de décision sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

27. En l'occurrence, les Coprinces ne participent pas activement et régulièrement à l'élaboration et/ou à l'exécution des fonctions gouvernementales. Les Coprinces ont un rôle symbolique, représentatif et honorifique. La Constitution n'attribue pas de pouvoirs exécutifs indépendants aux Coprinces ; tous leurs actes doivent être contresignés par le Gouvernement/ le ministre responsable ou, le cas échéant, le Syndic général, ce qui empêche les Coprinces d'exercer des pouvoirs exécutifs discrétionnaires. Compte tenu de ce qui précède, les Coprinces ne sont pas considérés comme PHFE aux fins de la présente évaluation.

Le Gouvernement

28. Le Gouvernement se compose du chef du Gouvernement et des ministres, dont le nombre est fixé par la loi. Le chef du Gouvernement dirige la politique nationale et internationale de l'Andorre. Il dirige également l'administration de l'État et exerce le pouvoir réglementaire, par le biais de décrets et d'ordonnances.

29. Le chef du Gouvernement (*Cap de Govern*) est nommé par les Coprinces, après son élection par le Conseil général conformément aux dispositions de la Constitution (article 73 de la Constitution). Le chef du Gouvernement ou, le cas échéant, le ministre responsable, contresigne les actes des Coprinces prévus à l'article 45 (article 75 de la Constitution). Le chef du Gouvernement, avec l'accord de la majorité du Conseil général, peut demander aux Coprinces l'organisation d'un référendum sur une question d'ordre politique (article 76 de la Constitution).

30. Après sa prise de fonction, le chef du Gouvernement procède à la nomination des ministres, qui doivent prendre leurs fonctions sous serment ou promesse devant le chef du Gouvernement. La composition et le fonctionnement du Gouvernement sont régis par la loi relative au Gouvernement du 15 décembre 2000 (ci-après « LG »), laquelle reprend les principes constitutionnels et régleme la composition et les fonctions du Gouvernement en tant qu'organe collégial suprême qui, sous l'autorité de son chef, dirige la politique et l'administration générale de l'État, l'organisation du soutien au Gouvernement et son fonctionnement. La loi fixe un nombre maximum de douze ministres et un nombre minimum de six, et régleme les fonctions des ministres et des hauts responsables (*alts càrrecs*). La LG régleme également le fonctionnement du Gouvernement, en précisant la structure des réunions, en permettant la création de commissions sectorielles déléguées et en précisant le fonctionnement interne, la documentation de ses réunions, la formalisation de ses actes et la délégation des fonctions.

31. Le Gouvernement actuel est entré en fonction en mai 2023. Outre le chef du Gouvernement, il est composé de 11 ministres⁶, dont six femmes et cinq hommes. La parité entre les genres est donc respectée, conformément à l'article 45 de la Loi 6/2022 du 31 mars 2022 pour l'application effective du droit à l'égalité de traitement et des opportunités et à la non-discrimination entre les femmes et les hommes, qui dispose que « les pouvoirs publics doivent respecter le principe de présence équilibrée entre les femmes et les hommes dans la répartition du pouvoir politique ». Ce ratio est également conforme à la [Recommandation Rec\(2003\)3](#) du Comité des ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, selon laquelle la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 % pour qu'il y ait une participation équilibrée des femmes et des hommes.

32. Le chef du Gouvernement représente le Gouvernement et dirige son action. Il coordonne également les fonctions des ministres, sans préjudice de la compétence et de la responsabilité directe de ceux-ci dans leur gestion. Il/elle peut directement assumer la

⁶ Ministre de la Présidence, de l'Économie, du Travail et du Logement, ministre des Relations Institutionnelles, de l'Éducation et des Universités, ministre du Tourisme et du Commerce, ministre des Finances, ministre des Affaires Étrangères, ministre de la Justice et de l'Intérieur, ministre du Territoire et de l'Urbanisme, ministre des Affaires Sociales et de la Fonction Publique, ministre de la Santé, ministre de l'Environnement, de l'Agriculture et de l'Élevage et porte-parole du Gouvernement, ministre de la Culture, de la Jeunesse et des Sports.

titularité d'un ou de plusieurs ministères, à l'exception de ceux chargés des fonctions relatives aux finances. De manière générale, il incombe au chef du Gouvernement : a) de représenter le Gouvernement ; b) de déterminer le programme politique du Gouvernement et d'autoriser les directives de la politique nationale et internationale adoptées par celui-ci ; c) de soulever la question de confiance ; d) de demander la convocation extraordinaire du Conseil général dans les termes établis par son Règlement ; e) de demander aux Coprinces, après délibération avec le Gouvernement, la dissolution anticipée du Conseil général ; f) de demander aux Coprinces, avec l'accord de la majorité du Conseil général, la convocation d'un référendum sur une question d'ordre politique ; g) de déposer le recours d'inconstitutionnalité contre les lois et les décrets législatifs et exiger l'avis préalable d'inconstitutionnalité concernant les traités internationaux ; h) d'établir l'ordre du jour, de convoquer et de présider les réunions de Gouvernement ; i) de résoudre les conflits d'attributions pouvant survenir entre ministres ; j) de contresigner, le cas échéant, les actes des coprinces ; k) de créer, modifier et supprimer des ministères et en informer le Conseil général ; l) de nommer et révoquer les ministres et d'en informer le Conseil général ; m) d'exercer tous les autres pouvoirs que lui confèrent la Constitution et les lois.

33. Quant au Gouvernement, il lui incombe : a) d'exercer l'initiative législative, conformément à la Constitution, par l'approbation des projets de loi et leur dépôt au Conseil général ; b) d'approuver les décrets législatifs ; c) d'apprécier l'existence de cas d'extrême urgence et de nécessité aux fins de déterminer l'utilisation de la procédure prévue au paragraphe 1 de l'article 60 de la Constitution ; d) d'approuver le projet de loi du budget général et de le présenter pour approbation au Conseil général ; e) d'exercer le pouvoir réglementaire ; f) de déclarer les états d'alerte et d'urgence dans les termes établis à l'article 42 de la Constitution ; g) d'envoyer des traités et des accords internationaux au Conseil général aux fins d'approbation ou d'information, conformément à l'article 64 de la Constitution ; h) de nommer et de révoquer les membres correspondants de la représentation andorrane dans la négociation des traités visée à l'article 66 de la Constitution ; i) de demander aux Coprinces de s'associer à la négociation des traités aux termes de l'article 67 de la Constitution ; j) d'exercer tous les autres pouvoirs que lui confèrent la Constitution et les lois.

34. Il ressort clairement de ces dispositions que le chef du Gouvernement ainsi que les ministres participent directement à l'exercice de fonctions exécutives et doivent, en tant que PHFE, être couverts par le présent rapport.

Autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif

35. Outre les membres du Gouvernement, il existe différentes catégories de fonctions politiques. Sans préjudice des fonctions qui reviennent aux ministres, chaque ministère peut avoir un ou plusieurs secrétaires d'État, dont les fonctions sont établies dans la LG et auxquels sont rattachés un ou plusieurs services, structurés en unités organiques inférieures fixées par décret du Gouvernement. Chacun de ces services est dirigé par un directeur, à moins qu'un secrétaire d'État n'ait été nommé et assume lesdites fonctions. La structure organique de chaque ministère est fixée par décret du Gouvernement (article 3 et 5 LG).

36. Les secrétaires d'État sont les organes de soutien immédiat au chef du Gouvernement ou aux ministres avec des fonctions de gestion et de coordination dans le cadre de l'action spécifique du Secrétariat d'État ; ils agissent toujours sous la direction du chef du

Gouvernement ou du ministre titulaire du ministère auquel ils appartiennent (article 8 LG). Compte tenu du fait qu'ils travaillent en étroite collaboration avec les ministres pour définir les politiques gouvernementales dans des domaines spécifiques, l'EEG considère que les secrétaires d'État sont des PHFE aux fins de la présente évaluation.

37. Le Secrétariat Général du Gouvernement, pour sa part, est l'organe technique d'appui du Gouvernement avec des fonctions d'assistance à la préparation et au déroulement des réunions du Gouvernement. Il est organiquement rattaché au ministère auquel sont attribuées les fonctions de soutien au chef du Gouvernement (article 10 LG). À sa tête, le/la secrétaire général du Gouvernement remplit des fonctions d'assistance au chef du Gouvernement et, le cas échéant, aux ministres dans la préparation des réunions du Gouvernement ; il s'occupe de l'envoi des convocations et des ordres du jour des réunions du Gouvernement, de la rédaction des procès-verbaux des réunions du Gouvernement, de l'exécution des arrêtés de publication des dispositions, des règles et des accords adoptés par le Gouvernement et qui doivent être publiés au Journal Officiel de la Principauté d'Andorre, ainsi que de l'envoi au Conseil général, lorsque le Gouvernement l'ordonne, des documents relatifs aux dispositions, règlements et accords adoptés par le Gouvernement.

38. Enfin, le Cabinet du chef du Gouvernement, dirigé par un(e) directeur de Cabinet du chef du Gouvernement, est l'organe de soutien politique et technique de celui-ci et est notamment chargé de son secrétariat particulier, du protocole et des relations publiques du chef du Gouvernement, ainsi que des missions de confiance et de conseil particulier qu'il/elle lui confie (article 9 LG). Un(e) chef du protocole vient compléter le Cabinet du chef du Gouvernement.

39. Le Secrétariat général du Gouvernement, le Cabinet du chef du Gouvernement et les secrétariats d'État dépendent directement du chef du Gouvernement, sans préjudice de leur intégration organique dans un ministère (article 2 LG). Tout comme les secrétaires d'État, le secrétaire général du Gouvernement, le directeur de Cabinet du chef du Gouvernement et le chef du protocole sont considérés comme des hauts responsables du Gouvernement (article 6 LG). L'EEG estime que les fonctions exercées par ces hauts responsables justifient qu'ils soient considérés comme étant étroitement associés à la prise de décision et donc comme des PHFE.

40. Avec le nouveau Gouvernement (mai 2023), les nominations des hauts responsables du Gouvernement suivants ont été rendues publiques : une secrétaire générale du Gouvernement, une directrice de Cabinet du chef du Gouvernement, une chef du protocole du Gouvernement, ainsi que quatre secrétaires d'État (secrétaire d'État aux Relations avec l'Union Européenne, secrétaire d'État à la Transition Énergétique, aux Transports et à la Mobilité, secrétaire d'État à la Transformation Numérique et aux Télécommunications, secrétaire d'État à l'Égalité et à la Participation Citoyenne), qui dépendent directement du chef du Gouvernement et qui peuvent donc assister aux conseils des ministres. Ont également été nommés une ambassadrice affectée au cabinet du chef du Gouvernement, en qualité de conseillère diplomatique, et neuf secrétaires d'État rattachés à des ministères.

41. En outre, il existe une catégorie d'emploi soumise à la libre discrétion des différents ministres : le personnel ayant le statut de relation spéciale (*personal de relació especial*). Cette relation de confiance est caractérisée par la libre désignation et destitution, réglementée par la Loi sur la Fonction Publique et ses règlements (article 4 de la Loi 1/2019 du 17 janvier 2019

sur la fonction publique, ci-après « LFP », et Loi 29/2022 du 21 juillet 2022, modifiant la LFP). Le personnel de relation spéciale fournit, en vertu de la libre nomination du chef du Gouvernement ou d'un ministre, et à titre temporaire, des services consultatifs ou d'assistance personnelle de confiance, qui ne sont pas réservés à un fonctionnaire (article 8 et articles 115, 116 et 117 LFP). La nomination et le salaire du personnel de relation spéciale reviennent directement au chef du Gouvernement ou au ministre et doivent être publiés au Journal Officiel de la Principauté d'Andorre⁷.

42. Au cours de la visite, l'EEG a été informée de l'existence de 12 postes de relation spéciale au cours de la législature actuelle⁸, contre 15 postes au cours de la législature précédente. L'EEG note qu'un certain flou entoure ce statut, qui peut être utilisé aussi bien pour des fonctions purement techniques que pour des responsabilités politiques. Il en résulte une diversité de situations. Ainsi, trois techniciens en communication bénéficient à l'heure actuelle de ce statut, tout comme plusieurs conseillers rattachés au Cabinet du chef du Gouvernement ou à d'autres ministères. Ces personnes sont nommées sans condition et la fixation de leur salaire n'est soumise à aucun critère ; aucune grille de salaire n'est disponible. Elles peuvent être des fonctionnaires du Gouvernement mais peuvent également être recrutées dans d'autres secteurs. En tant que conseillers travaillant directement avec les ministres, et même s'ils ne prennent pas de décisions eux-mêmes, l'EEG considère que le personnel de relation spéciale peut être étroitement associé au processus décisionnel et y contribuer régulièrement et, le cas échéant, qu'il entre donc dans la catégorie des PHFE.

43. L'EEG considère qu'il existe un manque de clarté quant au rôle exact du personnel de relation spéciale au sein du Gouvernement. Même si ces nominations font l'objet d'une publication au Journal Officiel, l'EEG estime que, dans une optique de prévention de la corruption, cette catégorie spéciale de personnel mériterait toutefois de faire l'objet d'une réglementation plus précise et transparente, notamment quant à la définition des fonctions pouvant être dévolues dans ce cadre et aux salaires pouvant être octroyés. Cette clarification devrait également être l'occasion de soumettre le personnel de relation spéciale aux normes d'intégrité les plus élevées, y compris en ce qui concerne les règles de conduite, les conflits d'intérêts et les obligations de déclaration de patrimoine. Pour l'heure, aucune de ces normes ne leur est applicable. Or, les exigences en matière d'intégrité devraient être équivalentes à celles appliquées aux autres personnes exerçant de hautes fonctions exécutives. Par conséquent, **le GRECO recommande que (i) le statut juridique du personnel de relation spéciale soit mieux encadré, en particulier s'agissant des fonctions et de la rémunération des personnes concernées, et leurs obligations précisées et réglementées, afin de les soumettre aux normes d'intégrité les plus élevées, identiques aux autres personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif le cas échéant ; et (ii) en vue de garantir une meilleure transparence, le nom, les fonctions et la rémunération du personnel de relation spéciale soient divulgués d'une manière qui permette un accès facile et approprié du public en ligne.**

⁷ Voir par exemple : https://www.bopa.ad/Documents/Detail?doc=GV20230601_10_34_34

⁸ Dont six postes dans les services du chef du Gouvernement, deux postes au ministère des finances, un poste au ministère des affaires étrangères, deux postes au ministère de la santé et un poste au ministère de la culture, de la jeunesse et des sports. Une personne supplémentaire a été nommée avec le statut de personnel de relation spéciale, et affectée au ministère de la présidence, de l'économie, du travail et du logement, à compter du 8 mai 2024. Au total, il y a donc actuellement 13 personnes avec ce statut.

44. Enfin, la LFP mentionne les postes de directeur qui ont pour principales fonctions de diriger, planifier et organiser le travail des départements, ainsi que de définir les orientations générales et le développement des grands objectifs de chaque département, ou d'y contribuer. Ils apportent un soutien technique au ministre et au secrétaire d'État auquel ils sont organiquement rattachés. Ces postes font partie du Corps Général de l'administration andorrane. Ces nominations sont publiées au Journal Officiel et figurent également sur les organigrammes du Portail de la Transparence (voir ci-dessous). L'EEG constate que les directeurs exercent des fonctions assimilables à celles d'un chef de Cabinet, fonction qui n'existe pas à proprement parler en Andorre, en l'absence de réel cabinet au sein de chaque ministère. L'EEG est d'avis que les directeurs, au vu de leur rôle d'expert auprès des ministres ou secrétaires d'État, exercent des fonctions intimement liées à la prise de décisions exécutives et doivent donc être considérés comme des PHFE.

45. Il existe également une Commission technique du Gouvernement, chargée d'analyser et d'étudier les dispositions et les matières qui doivent être soumises à l'approbation du Gouvernement. Elle est composée du secrétaire général du Gouvernement et des secrétaires d'État. À défaut de nomination d'un secrétaire d'État, ou en cas de poste vacant, de maladie ou d'absence, le ministre correspondant peut confier la participation à la Commission technique à un directeur du service de son ministère. La Commission technique du Gouvernement est présidée par le secrétaire général du Gouvernement ou par la personne qui le remplace et le Gouvernement ne peut pas attribuer ou déléguer des fonctions décisionnelles à la Commission technique. Les règles de fonctionnement de cette dernière doivent être établies par une décision du Gouvernement (article 7 LG).

46. Les nominations des ministres et des secrétaires d'État sont toujours publiées au Journal Officiel de la Principauté d'Andorre, ainsi que sur le site officiel du Gouvernement⁹. Des organigrammes et des informations sur la structure du Gouvernement et des ministères sont également disponibles sur le site web du Portail de la Transparence¹⁰.

47. L'article 4 de la Loi 33/2021 sur la transparence, l'accès à l'information publique et le Gouvernement ouvert (ci-après « LT ») concerne les obligations de publicité active pour certaines entités (article 3.1 LT). Il dispose que ces entités doivent publier régulièrement et maintenir à jour les informations pertinentes liées au fonctionnement et au contrôle de leurs actions publiques, afin d'assurer la transparence de leurs activités. Plus précisément, elles doivent au moins fournir une « liste des hauts responsables, des postes de direction et des postes à désignation libre, accompagnée de leur description, de leur profil et de leur parcours professionnel ». Cela signifie que les entités concernées doivent publier les noms des hauts responsables. L'objectif de cette obligation de publicité active est de garantir la transparence dans les actions des entités concernées en fournissant aux citoyens et aux parties prenantes des informations claires et accessibles sur les hauts responsables et les postes clés au sein de ces entités.¹¹

⁹ Voir par exemple: <https://www.govern.ad/ministra-de-cultura-joventut-i-esports>

¹⁰ Aussi nommée « plateforme de Gouvernement Ouvert » :
<https://www.transparencia.ad/web/guest/organitzacio-de-l-administracio/cap-de-govern>

¹¹ Ces informations détaillent également la rémunération correspondant à chaque poste. Voir [Question avec réponse écrite](#) du gouvernement concernant l'organigramme du personnel du Gouvernement et la rémunération des hauts responsables, 14 juillet 2023.

48. Les CV des membres du Gouvernement et des hauts responsables doivent être postés sur les sites web des organes au sein desquels les personnes concernées sont censées servir, ainsi que sur le Portail de la Transparence, bien que le format, en particulier pour les ministres et les hauts responsables, ne soit pas un CV typique, mais plutôt une brève explication de leur trajectoire professionnelle¹².

49. L'EEG a pu constater que la nomination de l'ensemble des hauts responsables du Gouvernement, leurs noms, fonctions et CV, sont rendus publics et facilement accessibles. Le Portail de la Transparence mis en place en Andorre constitue à cet égard une bonne pratique, permettant de renforcer la responsabilité et la confiance dans la gestion des affaires publiques.

Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif

Statut

50. Le chef du Gouvernement est nommé par les Coprinces, après son élection par le Conseil général, conformément aux dispositions de la Constitution (article 73 de la Constitution). Les propositions de candidatures au poste de chef du Gouvernement doivent être faites par un cinquième des membres du Parlement dans les cinq jours suivant la séance constitutive, avec les informations nécessaires sur le candidat et l'acceptation de sa candidature. Chaque parlementaire ne peut soutenir qu'une seule candidature. Une fois que les propositions admissibles sont acceptées, l'organe dirigeant du Parlement annonce officiellement les candidats au poste de chef du Gouvernement. Dans les huit jours suivant la séance constitutive, une séance plénière est organisée pour élire le chef du Gouvernement, à laquelle les candidats qui ne sont pas parlementaires sont également convoqués. En cas de vacance du poste de chef du Gouvernement, les délais mentionnés ci-dessus sont calculés à partir du jour où la vacance se produit.

51. Le mandat du Gouvernement s'achève à la fin de la législature, en cas de démission, de décès ou d'incapacité définitive du chef du Gouvernement, d'adoption d'une motion de censure ou de rejet d'une question de confiance. Dans tous les cas, le Gouvernement demeure en fonction jusqu'à la formation du nouveau Gouvernement (article 77 de la Constitution). L'entrée en fonction du nouveau chef du Gouvernement entraîne automatiquement la cessation du Gouvernement en place. Le chef du Gouvernement ne peut exercer ses fonctions plus de deux mandats consécutifs complets.

52. Il incombe au chef du Gouvernement de nommer et révoquer les ministres et d'en informer le Conseil général (article 2.2.I LG). Les membres du Gouvernement doivent posséder la nationalité andorrane, être majeurs et ne pas avoir été déclarés inaptes suite à une décision de justice définitive.

53. Les membres du Gouvernement ne peuvent cumuler leur fonction avec celle de conseiller général et ne peuvent exercer que les fonctions publiques découlant de leur appartenance au Gouvernement (articles 77 et 78 de la Constitution). Les membres du Gouvernement en place, s'ils sont élus conseillers généraux, cessent effectivement d'être membres du Gouvernement le jour de la séance constitutive du Conseil général.

¹² Voir <https://www.transparencia.ad/web/guest/organitzacio-de-l-administracio/cap-de-govern>

54. Le Gouvernement, de manière solidaire, est politiquement responsable devant le Conseil général. Un cinquième des conseillers peut présenter une motion de censure, écrite et motivée, contre le chef du Gouvernement. Après le débat qui a lieu dans les trois à cinq jours suivants la présentation de la motion de censure dans les conditions prévues par le Règlement du Parlement, il est procédé à un scrutin public et oral. La motion de censure est adoptée à la majorité absolue du Conseil général. Si le vote est favorable à la majorité absolue, le chef du Gouvernement cesse ses fonctions. Aucune motion de censure ne peut être présentée dans les six mois qui suivent l'élection du chef du Gouvernement. Les conseillers qui ont présenté une motion de censure ne peuvent en signer une autre avant un délai d'un an (article 69 de la Constitution).

55. Le chef du Gouvernement peut déposer devant le Conseil général la question de confiance sur son programme, sur une déclaration de politique générale ou sur une décision d'importance particulière. La confiance est accordée à la majorité simple, après un vote public et oral. S'il n'obtient pas la majorité, le chef du Gouvernement présente sa démission (article 70 de la Constitution).

56. Les secrétaires d'État sont nommés et révoqués par décret du Gouvernement sur proposition du chef du Gouvernement ou du ministre titulaire du ministère auquel ils sont rattachés. Ils restent en fonction pour la durée du Gouvernement (article 8 LG).

57. Le chef de Cabinet et le chef du protocole, organiquement intégrés au Cabinet du chef du Gouvernement, sont nommés et révoqués librement par décret du chef du Gouvernement. Dans tous les cas, le chef de Cabinet est démis de ses fonctions au moment de la cessation effective des fonctions du chef du Gouvernement alors que le chef du protocole reste en place au moment de la cessation effective des fonctions du Gouvernement et tant que le nouveau Gouvernement ne convient pas de la cessation de ses fonctions ou de son renouvellement. Pour les tâches administratives et toutes celles pouvant impliquer une relation de confiance, le pourvoi des postes au sein du Cabinet se fait par libre désignation du chef du Gouvernement parmi le personnel de l'administration générale, lequel, une fois démis de ses fonctions, a le droit de réintégrer son poste de travail d'origine. L'organisation du Cabinet et la détermination du niveau organique de ses membres doivent être fixées de façon réglementaire par décret du chef du Gouvernement, dans le respect des limites émanant du budget. Dans tous les cas, le chef de Cabinet possède le niveau organique de secrétaire d'État (article 9 LG).

58. Le secrétaire général du Gouvernement est nommé et révoqué par décret du Gouvernement, sur proposition du chef du Gouvernement. Il reste en fonction tant que le Gouvernement est en place (article 10 LG).

59. Les secrétaires d'État, le secrétaire général du Gouvernement, le chef de Cabinet du chef du Gouvernement et le chef du protocole, en tant que hauts responsables, doivent posséder la nationalité andorrane, être majeurs et ne pas avoir été déclarés inaptes suite à une décision de justice définitive (article 4 LG).

60. Le titulaire de l'administration publique nommé membre du Gouvernement ou nommé à une haute fonction a le droit de réserver un poste dans l'administration en question pendant toute la durée du mandat ou de sa nomination. Dès qu'il/elle finalise ses fonctions,

il/elle dispose d'un délai de trois mois au maximum pour rejoindre le poste dont il/elle est titulaire (article 4 et article 6 LG). La LFP ne lui est pas applicable pour la durée de leur mandat.

61. Le personnel de relation spéciale est librement nommé et révoqué par l'autorité qu'il sert et cesse en tout état de cause ses fonctions lorsque le titulaire du poste qui l'a nommé cesse d'exercer. La cessation des fonctions ne génère en aucun cas un droit à indemnisation (article 116 LFP). Ce personnel ne peut exercer d'autres activités professionnelles que celles découlant de leur statut. Lorsque la personne nommée comme personnel de relation spéciale est fonctionnaire, elle demande un congé volontaire avec le maintien de son poste de travail pour la durée de la relation spéciale. Une fois finalisées ses fonctions de personnel de relation spéciale, le fonctionnaire peut être réintégré au poste qu'il occupait auparavant ; le temps de service fourni est compté comme service actif à toutes fins (article 117 LFP).

62. Les personnes choisies pour occuper un poste de direction sont désignées librement et démisées de leur fonction par le Gouvernement sur proposition du titulaire du ministère auquel elles sont rattachées, par le biais d'un décret publié dans le Journal Officiel de la Principauté d'Andorre. Les personnes désignées doivent prêter serment devant le titulaire du ministère auquel elles sont rattachées et doivent renoncer à leur poste, lorsque le Gouvernement qui les a nommées change. Leur date de fin de mission doit être publiée dans le Journal Officiel. La nomination d'un fonctionnaire à une direction entraîne le maintien de son poste de provenance jusqu'au moment de la fin de mission et l'attribution de l'indemnité de responsabilité additionnelle mentionnée à l'article 77 LFP. Les directeurs sont soumis aux mêmes obligations que le reste des fonctionnaires, et notamment au même régime d'incompatibilités¹³.

63. L'EEG note qu'aucun critère de probité, visant notamment à éviter les conflits d'intérêts, ne fait partie de la procédure de recrutement des ministres, avant leur nomination. Les déclarations de patrimoine que les ministres et les hauts responsables du Gouvernement sont tenus de remplir après leur entrée en fonction sont confidentielles (voir ci-dessous, paragraphe 138) et ne sont soumises à aucun contrôle. L'EEG considère que des contrôles d'intégrité devraient être effectués lorsque des personnes sont sollicitées par le chef du Gouvernement pour un poste de ministre. Ces contrôles d'intégrité contribueraient largement à prévenir la corruption, en ce qu'ils permettraient de détecter les conflits d'intérêts des candidats potentiels à un portefeuille ministériel. De même, les contrôles d'intégrité semblent importants pour les autres catégories de PHFE, qui ne sont pas recrutées sur concours mais désignées librement par le chef du Gouvernement ou, le cas échéant, un ministre ou secrétaire d'État, et peuvent influencer le processus décisionnel politique. L'EEG note qu'il existe une perméabilité importante entre ces différentes fonctions en Andorre, un ministre pouvant devenir chef de Cabinet, ou un secrétaire d'État pouvant être nommé secrétaire générale du Gouvernement dans la législature suivante, sans qu'un contrôle de leur probité ne soit effectué à un moment donné. **Le GRECO recommande d'adopter des règles imposant des contrôles d'intégrité avant la nomination des ministres et de tout autre personne exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, afin de détecter et de gérer les éventuels risques de conflits d'intérêts.**

¹³ Article 75 LFP : Les fonctionnaires et les agents publics en service actif, à temps plein, ne peuvent exercer d'autres activités professionnelles que celles découlant de leur qualité de fonctionnaires ou d'agents publics, ni dans le secteur public ni dans le secteur privé, à l'exception de celles énumérées dans cet article, et à condition qu'elles soient exercées en dehors du temps de travail.

Rémunération

64. Selon les [données du Département des statistiques](#), en 2023, le salaire moyen en Andorre était de 2.440 €.

65. La rémunération des membres du Gouvernement et des hauts responsables est publiée sur le Portail de la Transparence¹⁴. À ce jour, le montant des différents traitements est le suivant :

POSTE	SALAIRE BRUT MENSUEL	SALAIRE BRUT ANNUEL
CHEF DU GOUVERNEMENT	7.474,88 €	97.173,44 €
MINISTRES <ul style="list-style-type: none">- Présidence, Économie, Travail et Logement- Relations institutionnelles, Éducation et Universités- Tourisme et Commerce- Finances- Affaires étrangères- Justice et Intérieur- Territoire et Urbanisme- Affaires sociales et Fonction publique- Santé- Environnement, Agriculture et Élevage et Porte-parole- Culture, Jeunesse et Sports	6.354,85 €	82.613,05 €
SECRÉTAIRES D'ÉTAT MEMBRES DU CONSEIL DES MINISTRES <ul style="list-style-type: none">- Relations avec l'Union européenne- Transition énergétique, Transports et Mobilité- Transformation numérique et Télécommunications	5.886,89 €	76.529,57 €
SECRÉTAIRES D'ÉTAT <ul style="list-style-type: none">- Égalité et Participation citoyenne- Économie, Travail et Logement- Entreprise, Diversification économique et Innovation- Éducation et Universités- Affaires financières internationales- Justice et Intérieur- Affaires sociales- Jeunesse et Sports	5.420,24 €	70.463,12 €
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL	5.420,24 €	70.463,12 €
CHEF DE CABINET	5.886,89 €	76.529,57 €
CHEF DU PROTOCOLE	5.420,24 €	70.463,12 €

66. Les personnes énumérées ci-dessus sont soumises au régime de sécurité sociale ordinaire. Elles bénéficient d'un téléphone portable sur demande. Elles peuvent bénéficier d'une voiture de fonction uniquement pour effectuer des voyages officiels. Leurs dépenses de représentation et de participation à des événements protocolaires doivent être justifiées sur

¹⁴ <https://www.transparencia.ad/web/guest/el-govern>

la base de critères d'efficacité. Quant aux cartes de crédit, elles sont assignées aux ministres et leur utilisation est soumise à un contrôle administratif. Toutes les dépenses sont soumises au contrôle du Département de l'Intervention générale (voir ci-dessous, paragraphe 113).

67. Le Gouvernement a convenu que la rémunération des directeurs devait être fixée à 4.178,55 € bruts par mois¹⁵, avec un supplément d'au moins 596,95 € bruts par mois, qui peut être plus élevé en cas de prise en charge de fonctions et de responsabilités supplémentaires. La rémunération du personnel de relation spéciale est fixée librement par le chef du Gouvernement ou le ministre auquel il est rattaché. À l'heure actuelle, ces salaires vont de 1.469,84 € à 7.957,50 € (salaire mensuel brut). Ces salaires sont rendus publics en même temps que le nom de la personne recrutée, dans le décret de nomination du personnel de relation spéciale, qui est publié au Journal Officiel de la Principauté d'Andorre.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption et d'intégrité

68. Certaines initiatives législatives visant à lutter contre la corruption ont été adoptées ces dernières années, telles que la loi sur la transparence de 2021 et l'introduction de l'obligation de déclaration de patrimoine pour les ministres et les hauts responsables. Le Gouvernement actuel a fait état de sa volonté de renforcer les règles déontologiques applicables aux membres du Gouvernement. Ainsi, un Code de conduite pour les membres du Gouvernement et les hauts responsables a été adopté par le Gouvernement le 15 novembre 2023 (voir ci-dessous, paragraphe 73). Toutefois, aucune analyse générique n'a été réalisée en amont de l'adoption de ce Code quant aux principaux facteurs de risque de corruption affectant plus particulièrement les PHFE et aux mécanismes de gestion de ces risques. Il n'existe pas non plus de politique en matière de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité visant spécifiquement les PHFE.

69. Actuellement, l'Andorre ne dispose pas d'un document général dédié à la politique publique de lutte contre la corruption. Il s'agit là, de l'avis de l'EEG, d'une lacune importante, qui devrait être impérativement comblée. Lors de sa visite, l'EEG a pu constater l'absence d'analyse des risques de corruption en Andorre. La culture politique andorrane ne semble pas placer cette question au centre de l'agenda. Ceci est d'autant plus dommageable qu'il n'existe pas de société civile très active dans le domaine de la lutte contre la corruption ni de système de protection des lanceurs d'alerte. Une meilleure prise en compte de ce phénomène devrait tout d'abord passer par une analyse approfondie des domaines où les risques de conflits d'intérêt et de corruption demeurent particulièrement élevés. L'EEG considère qu'une attention particulière devrait être portée aux PHFE compte tenu de leurs pouvoirs exécutifs ou de leur proximité avec l'exercice de ces pouvoirs, et des risques spécifiques de corruption auxquels elles sont exposées. Une telle analyse contribuerait à faire prendre conscience aux responsables politiques de la valeur ajoutée d'une stratégie de promotion de l'intégrité. C'est pourquoi **le GRECO recommande d'élaborer, sur la base d'une analyse des risques, une stratégie coordonnée visant à promouvoir l'intégrité des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et incluant des mesures particulières d'atténuation des risques ainsi**

¹⁵ L'article 11.2 de la Loi 29/2022 du 21 juillet 2022, modifiant la Loi 1/2019 du 17 janvier 2019 sur la fonction publique, précise que les directeurs doivent être affectés à un groupe fonctionnel et à un emploi professionnel type afin d'établir leur niveau de classification. Une fois les niveaux de classification des directeurs établis, leur rémunération sera également publiée, au même titre que les autres PHFE.

relevés. Cette stratégie pourrait s'appuyer sur les recommandations contenues dans le présent rapport et s'inscrire naturellement dans le cadre d'une stratégie nationale plus large de lutte contre la corruption qui pourrait utilement être envisagée.

Cadre institutionnel

70. L'Unité de Prévention et de Lutte contre la Corruption est chargée de la promotion et de la coordination des actions du Gouvernement dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la corruption. Cette Unité a été créée par le Décret Gouvernemental du 16 janvier 2008 dans le cadre de la politique de lutte contre la corruption qui était alors menée, l'intention étant de centraliser et de coordonner les actions concernant les administrations locales, les organismes nationaux et les entités internationales. Cette Unité est actuellement composée de deux membres qui ont été préalablement nommés par le Gouvernement en tant que représentants de l'Andorre auprès du GRECO, sur proposition du ministre en charge de la Justice. Intégrée au Service des relations juridiques internationales et de la coopération du ministère de la Justice et de l'Intérieur depuis 2015, cette Unité est plus précisément chargée de représenter l'Andorre dans les instances internationales anticorruption, de suivre les tendances mondiales, de proposer des ajustements réglementaires et de mettre en œuvre des politiques nationales. Le mandat de l'Unité inclut également la promotion des codes éthiques, le conseil et la formation, ainsi que la promotion de la transparence administrative, en agissant comme médiateur si nécessaire.

71. Lors de sa visite, l'EEG a constaté que l'Unité de Prévention et Lutte contre la corruption, organe clé chargé de mettre en œuvre les politiques nationales en la matière, n'était en effet composée que de deux personnes. En outre, ces deux personnes cumulent d'autres fonctions et responsabilités en dehors du domaine de prévention de la corruption¹⁶. L'EEG observe que cette Unité, qui devrait être au centre des activités de prévention de la corruption, n'a pas les capacités requises pour s'acquitter pleinement et efficacement de l'ensemble de ses tâches. Au vu de ce qui précède et aussi dans la perspective de l'élaboration d'une stratégie de promotion de l'intégrité recommandée précédemment (voir paragraphe 69), **le GRECO recommande que l'Unité de Prévention et de Lutte contre la Corruption soit dotée de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter efficacement et de manière proactive de ses tâches concernant la prévention de la corruption des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.**

Cadre réglementaire et code de conduite

72. La loi sur la transparence, adoptée en 2021, contient certains principes éthiques, cependant limités à des obligations de transparence, de publicité active et d'accès à l'information publique. La LT s'applique notamment à l'administration générale et aux organismes sous sa direction, aux *Comuns* et aux organismes qui en dépendent, au Conseil général, au Tribunal Constitutionnel, au Conseil Supérieur de la Justice, à l'*Ombudsman* et au Tribunal des comptes.

¹⁶ Elles s'occupent entre autres de la rédaction de rapports juridiques évaluant l'opportunité de devenir Partie à une convention internationale, de la coordination de la politique de lutte contre la traite des êtres humains, des affaires portées devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme, des questions de cybercriminalité, de la transmission des demandes d'entraide judiciaire et de la coordination de la coopération judiciaire internationale entre les autorités andorranes et étrangères.

73. En outre, un [Code de conduite des membres du Gouvernement et des hauts responsables](#) (*Codi de conducta dels membres del Govern i alts càrrecs*) a été adopté le 15 novembre 2023¹⁷. S'inspirant des recommandations internationales en matière de lutte contre la corruption et tenant compte des lois andorranes existantes, le Code est structuré en cinq chapitres portant respectivement sur les dispositions générales, les normes de conduite et les principes éthiques, les conflits d'intérêts, les instruments de suivi, la diffusion et la révision du Code, et contient une disposition finale concernant son application.

74. Le Code vise à garantir la transparence, l'intégrité, et l'efficacité dans l'exercice des fonctions gouvernementales. Il définit des normes de conduite relative à l'incompatibilité des fonctions, la confidentialité, la transparence, l'impartialité, la gestion des ressources et des cadeaux et autres avantages, ainsi que les principes éthiques qui y sont associés. Des règles spécifiques pour éviter les conflits d'intérêts, y compris l'obligation de déclaration du patrimoine, sont incluses. De plus, le Code prévoit le recours à un expert en éthique chargé de fournir des conseils spécifiques et confidentiels individualisés sur les questions liées au Code. Il incombe au Gouvernement de suivre et de contrôler le respect du Code ainsi que les obligations qui en découlent, et de déterminer les mesures nécessaires en matière de prévention ou de sanctions en cas de non-respect.

75. Le Code s'applique aux membres du Gouvernement, aux hauts responsables (secrétaires d'État, secrétaire général du Gouvernement, chef du Cabinet du chef du Gouvernement et chef de Protocole), aux ambassadeurs et aux chefs de missions diplomatiques. Les directeurs, quant à eux, sont soumis au [Code de conduite de l'Administration publique](#) (*Codi de conducta per a l'Administració pública*) adopté en 2010¹⁸ et ne sont donc pas concernés par ce nouveau Code. Le personnel de relation spéciale n'est quant à lui soumis à aucun de ces deux codes.

76. L'EEG salue l'adoption d'un Code de conduite des membres du Gouvernement et des hauts responsables quelques jours avant sa visite, démontrant une volonté de la part des autorités andorranes de s'aligner sur les normes et pratiques internationales. L'EEG note que ce Code pose certaines règles importantes, notamment concernant les conflits d'intérêts, l'interdiction d'accepter des cadeaux ou avantages, l'interdiction de recruter des membres de sa famille, et l'incompatibilité avec l'exercice d'autres fonctions ou activités rémunérées. L'EEG souligne qu'il est important que le Code soit maintenu à jour et complété ou précisé dès que nécessaire. La pertinence des codes de déontologie tient en effet en partie à leur nature évolutive et à leur capacité à s'adapter aux questions éthiques pouvant apparaître en cours de mandat.

77. L'EEG estime toutefois que le Code de conduite des membres du Gouvernement et des hauts responsables est perfectible à plusieurs niveaux. Tout d'abord, il existe certaines failles dans son champ d'application, dans la mesure où il ne couvre pas le personnel de relation spéciale, ni les directeurs (eux-mêmes soumis au Code de conduite de l'Administration publique, donc à un système distinct). Compte tenu du rôle que tiennent ces personnes au sein de l'exécutif, il conviendrait de les inclure dans le champ d'application du Code et ainsi soumettre l'ensemble des PHFE à un régime uniforme. Ce Code pourrait ainsi devenir le

¹⁷ Le Code de conduite a été publié au Journal Officiel de la Principauté d'Andorre le 16 novembre 2023 et est entré en vigueur le 17 novembre 2023.

¹⁸ Ce texte s'applique aux fonctionnaires et agents à caractère indéterminé de l'administration centrale, et répond partiellement à une recommandation du GRECO (Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints).

document de référence concernant les normes éthiques applicables à toutes les PHFE. D'autre part, le Code n'aborde pas certaines questions, tels les contacts avec des tiers souhaitant influencer sur les politiques du Gouvernement ou les restrictions après la cessation des fonctions, et ne propose aucun exemple fournissant des explications pratiques. Il devrait donc être complété et accompagné d'un guide pratique pour sa mise en œuvre, illustré d'exemples et contenant des explications détaillées.

78. Enfin, aucun système de supervision n'existe, puisqu'il appartient au Gouvernement de décider au cas par cas des conséquences du non-respect du Code, sans qu'aucune sanction spécifique ne soit envisagée. En l'absence d'un mécanisme externe de contrôle, le respect du Code repose avant tout sur l'autodiscipline des membres du Gouvernement. Conformément à la pratique du GRECO, un tel code devrait être associé à un mécanisme de mise en œuvre, visant à s'assurer que les PHFE respectent les règles contenues dans le code et soient appelées à rendre des comptes dans le cas où elles ne les respectent pas.

79. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) que le personnel de relation spéciale et les directeurs soient inclus dans le champ d'application du Code de conduite des membres du Gouvernement et des hauts responsables ; (ii) que ce Code soit complété et accompagné d'un guide pratique comprenant des commentaires explicatifs et des exemples concrets sur les conflits d'intérêts et autres questions d'intégrité (les contacts avec des tierces parties, les restrictions après la cessation des fonctions, l'acceptation de cadeaux, etc.) ; et (iii) que ce Code soit assorti d'un mécanisme de supervision effectif et de sanctions proportionnelles, dissuasives, et efficaces.**

Sensibilisation

80. Le Code de conduite des membres du Gouvernement et des hauts responsables, adopté en novembre 2023, prévoit que des séances de formation et de sensibilisation obligatoires doivent être organisées pour les personnes concernées. Ces séances doivent couvrir des aspects fondamentaux du Code, notamment en matière d'éthique, d'incompatibilités et de conflits d'intérêts¹⁹. Ce sont là des développements positifs. Cependant, l'EEG estime que des sessions de formation devraient être organisées à intervalles réguliers (notamment en cas de développements législatifs ou autres). En outre, l'ensemble des PHFE devrait pouvoir suivre de telles sessions de formation.

81. Par ailleurs, l'EEG note que le Code prévoit le recrutement d'un expert reconnu en matière de droit et d'éthique, chargé de fournir des conseils confidentiels aux PHFE²⁰. Toutefois, ce poste n'a pas encore été pourvu et il n'existe à l'heure actuelle aucune personne

¹⁹ L'EEG a été informée après la visite que l'Unité de Prévention et Lutte contre la Corruption a organisé une première formation sur le Code de conduite le 16 janvier 2024, en présence des secrétaires d'État. Deux autres sessions ont également été organisées, dont l'une le 7 février 2024 pour le chef du Gouvernement, les ministres, les secrétaires d'État absents lors de la première session, la secrétaire générale du Gouvernement, la cheffe du Cabinet du chef du Gouvernement et la cheffe de Protocole.

²⁰ Article 7 (b) du Code de conduite. Des conseils individualisés spécifiques et confidentiels peuvent être sollicités auprès de l'expert, par l'intermédiaire du secrétariat général du Gouvernement, sur des questions relevant du Code de conduite, en particulier en cas de situation potentielle de conflit d'intérêts.

après de laquelle les PHFE, et les ministres en particulier, pourraient obtenir des conseils en matière éthique²¹.

82. Par conséquent, le GRECO recommande (i) de renforcer les mécanismes internes pour promouvoir l'intégrité et développer la sensibilisation sur les questions d'intégrité, y compris des formations à intervalles réguliers à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et (ii) de mettre à leur disposition un système de conseils confidentiels en matière d'intégrité.

Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif

Accès à l'information

83. Andorre n'a pas signé ni ratifié [la Convention du Conseil de l'Europe sur l'Accès aux documents publics \(STCE n° 205\)](#), également connue sous le nom de Convention de Tromsø, et l'EEG l'invite à le faire.

84. La Constitution de la Principauté d'Andorre (article 72, paragraphe 3) établit cependant expressément la soumission des actions de l'administration publique au principe de transparence. La LT, adoptée en 2021, vise à développer le principe constitutionnel de transparence sous une triple perspective. En premier lieu, par l'établissement d'obligations de publicité active par les administrations et entités publiques. En second lieu, par la reconnaissance du droit d'accès à l'information publique, établissant, en même temps, les cas dans lesquels l'information peut être déclarée classifiée. Et, en troisième lieu, par l'instauration de l'obligation pour les personnes exerçant certaines fonctions de faire une déclaration de patrimoine au début et à la fin de l'exercice de leur fonction (voir ci-dessous, paragraphe 138).

85. Le Titre II de la LT régit l'obligation de publicité active des entités publiques, établissant leur obligation de publier périodiquement et de tenir à jour l'information dont la connaissance est pertinente pour garantir la transparence de leur activité et qui est liée au fonctionnement et au contrôle de leurs actions publiques. À cet effet, l'article 4 de la LT établit les listes minimales d'information que les entités susmentionnées doivent publier et diffuser à travers la plateforme de Gouvernement Ouvert²² ou leurs pages web, sans attendre une demande spécifique de la part des administrés. Ces listes exhaustives comprennent non seulement des informations institutionnelles et organisationnelles, mais également une série d'informations d'intérêt juridique et de nature économique et budgétaire. De même, afin de garantir l'efficacité du régime de publicité active, l'information doit être publiée de manière accessible, claire, structurée, sécurisée et compréhensible. Parallèlement, l'article 5 de la LT prévoit que les personnes physiques ou morales, autres que celles directement concernées par le champ d'application de la Loi, qui perçoivent une subvention publique annuelle égale ou supérieure à 10.000 €, doivent publier des informations sur l'utilisation de la subvention publique dont elles bénéficient ainsi que sur les subventions, aides ou bourses qu'elles envisagent d'accorder dans le cadre du développement de leur domaine d'activité. À cela s'ajoutent des règles de publicité spécifiques en matière de marchés publics, selon lesquelles

²¹ L'EEG a été informée, après la visite, qu'une première demande d'avis avait été formulée (par courrier électronique au Secrétariat Général du Gouvernement) et transmise à l'expert en éthique, nommé le 27 mars 2024.

²² <https://www.transparencia.ad/>

le traitement et la publication du dossier pour les contrats administratifs d'un montant supérieur à 7.500 € sont effectués par le biais de la plateforme des marchés publics²³, sauf dans les cas où cela n'est pas possible pour les raisons techniques établies à l'article 63 de la Loi de contractation publique (LCP) et pour les marchés secrets ou réservés qui sont réglementés à l'article 30.1 g de la LCP.

86. S'agissant des activités du Gouvernement, l'article 15 LG dispose qu'un procès-verbal des réunions du Gouvernement doit être rédigé. Toutefois, ces procès-verbaux ne sont pas rendus publics. Les délibérations lors des réunions du Gouvernement sont toujours secrètes et toutes les personnes qui assistent à ces réunions sont tenues de garder le secret sur ces délibérations, sur les opinions exprimées et les votes que chacun émet. Ces personnes ne peuvent pas non plus divulguer les documents dont elles ont connaissance en raison de leurs fonctions tant que ces documents n'ont pas été officiellement rendus publics. De façon hebdomadaire, après la réunion du Gouvernement, une conférence de presse est organisée au cours de laquelle le ministre porte-parole expose les décisions plus importantes prises lors de la réunion du Conseil des Ministres. Cette conférence de presse est diffusée par la télévision publique d'Andorre.

87. D'autre part, conformément à l'article 16 de la LG, les décisions du Gouvernement prises en session plénière, si elles ont des effets juridiques généraux ou si elles s'adressent à un collectif indéterminé, doivent être publiées au Journal Officiel de la Principauté d'Andorre. Les décisions du chef du Gouvernement prennent la forme de décrets du chef du Gouvernement, tandis que les décisions ministérielles sont formalisées sous forme d'arrêtés ministériels. Les normes réglementaires, les nominations et les autres décisions qui ont des effets juridiques généraux ou qui s'adressent à un collectif indéterminé doivent également être publiées au Journal Officiel. De plus, les hauts responsables peuvent émettre des instructions et des circulaires pour diriger l'activité des ministères dans le cadre de leurs compétences respectives. Ces instructions et circulaires doivent être publiées au Journal Officiel lorsque leurs destinataires sont indéterminés, mais elles ne constituent en aucun cas une manifestation de l'exercice de l'autorité réglementaire.

88. L'article 10 de la LT garantit le droit d'accès à l'information publique à toute personne. Ce droit ne peut être refusé ou restreint que pour des raisons établies par la loi. Les restrictions doivent être appliquées de manière restrictive en faveur du droit d'accès²⁴, et l'administration doit justifier les raisons de leur application. Les restrictions doivent être justifiées et proportionnées à l'objectif de protection, en tenant compte des intérêts publics et privés.

89. L'article 12 concerne la protection des données personnelles dans le contexte de l'accès à l'information publique. Lorsque les informations demandées contiennent des données sensibles ou des données relatives à des infractions pénales, l'accès est limité, sauf consentement exprès de la personne concernée, 25 ans après le décès de la personne ou suite à une décision judiciaire. Dans les autres cas, l'accès est accordé en tenant compte de l'intérêt public et des droits fondamentaux liés à la protection des données.

²³ <https://contractacio.govern.ad/>

²⁴ L'article 11 énumère les différentes raisons pour lesquelles l'accès à l'information publique peut être refusé. Il s'agit notamment de la défense et de la sécurité nationale, des relations internationales, de la sécurité publique, de la politique économique, et de la protection de l'environnement.

90. L'article 13 précise les modalités de présentation d'une demande d'accès à l'information. La procédure a été plus amplement réglementée par le Décret 454/2022 du 9 novembre 2022, relatif à l'approbation du règlement régissant la procédure d'accès à l'information publique. La gestion technico-administrative de l'accès à l'information publique détenue par l'administration générale et par les organismes qui en dépendent est assurée par le Ministère chargé de la transparence et de l'accès à l'information. À cette fin, une Unité de Transparence et d'Accès à l'Information Publique (ci-après UTAIP) a été créée au sein du ministère susmentionné pour assurer ces fonctions.

91. La demande d'accès à l'information publique doit être présentée au Service des démarches (*Servei de Tràmits*) en utilisant le formulaire officiel figurant dans le catalogue des démarches en ligne du Gouvernement ou l'alternative que le Gouvernement peut fournir à cette fin, par voie électronique ou en personne auprès de l'UTAIP. Cette dernière inscrit la demande dans le Registre de consultation de l'information publique. La demande doit contenir les coordonnées du demandeur et les informations sollicitées. Certaines demandes peuvent être refusées si elles concernent des informations en cours d'élaboration, répétitives ou abusives, ou si elles ont déjà été publiées ou soumises à des régimes de publicité spécifiques. L'article 14 décrit les étapes de traitement d'une demande d'accès à l'information. L'entité responsable doit transmettre la demande à l'entité compétente si elle ne détient pas l'information demandée. Les tiers concernés doivent être informés et disposent d'un délai pour formuler des commentaires. La décision finale d'accorder ou de refuser l'accès doit être notifiée au demandeur et aux tiers concernés dans un délai maximum de deux mois. L'accès à l'information demandée doit être octroyé dans un délai de dix jours ouvrables après la décision favorable (article 15 LT). La consultation de l'information est gratuite, mais des frais peuvent être facturés pour la délivrance de copies ou la transposition de l'information dans un autre format. Les administrations publiques doivent tenir un registre des consultations. Les décisions relatives à l'accès à l'information publique peuvent faire l'objet d'un recours direct devant la juridiction administrative (article 16 LT).

92. Les articles 17 à 22 de la LT contiennent la réglementation relative aux informations classifiées. Le Gouvernement ne peut qualifier comme telle une information que celle dont la divulgation peut affecter l'un des intérêts suivants : la défense et la sécurité nationale, les relations internationales et les obligations de confidentialité assumées en vertu d'accords avec les organisations internationales, la sécurité publique, les relations avec les coprinces et leurs services, et la politique économique, financière et monétaire. Ces articles définissent également la procédure de classification des informations concernées, les obligations de conservation et de confidentialité, le délai de la réserve et les cas de levée de la classification.

93. En outre, la LT établit une Commission nationale d'accès et d'évaluation de la documentation (CNAED)²⁵. La CNAED est dotée de fonctions consultatives et d'orientation,

²⁵ La CNAED est composée de : a) la personne en charge du secrétariat général du Gouvernement ; b) la personne responsable de la gestion de l'Agence andorrane de protection des données ; c) la personne responsable de la gestion des Archives Nationales de l'Andorre ; d) un technicien du Secteur des Archives et Gestion des Documents du Gouvernement ; e) une personne titulaire d'une licence en droit avec une spécialisation en droit administratif ; f) une personne titulaire d'un diplôme en économie ; g) une personne qualifiée dans le domaine des systèmes d'information ; h) une personne titulaire d'un diplôme en histoire avec une spécialisation en histoire contemporaine ; i) une personne représentant le ministère compétent, selon le type et les caractéristiques de l'information publique dont l'accès est demandé ou de la documentation publique soumise à évaluation ; j) une personne représentant chaque *Comú*, désignée par chaque *Comú*. Les membres de la CNAED

telles que : adopter des critères pour mieux respecter les obligations contenues dans la LT en matière de publicité active et d'accès à l'information, et conseiller sur l'évaluation et la sélection de la documentation des administrations publiques et des organismes et entités qui en dépendent ou qui sont sous sa direction ou établir des critères généraux d'application de la réglementation régissant l'accès aux documents publics. De plus, la CNAED dispose d'un pouvoir décisionnel pour statuer sur les recours administratifs : s'agissant des décisions relatives à l'accès à l'information publique prises par l'administration générale ou les organismes et entités qui en dépendent, la personne intéressée a la possibilité de déposer un recours administratif facultatif, avant la procédure judiciaire, devant la CNAED. En cas d'introduction d'un tel recours administratif préalable, le rapport de la CNAED est non contraignant.

94. L'EEG salue l'inscription d'un droit d'accès à l'information publique dans la LT ainsi que la mise en place, en 2022, d'une commission chargée notamment de faire respecter les obligations contenues dans la LT. L'EEG observe toutefois que cette commission - la CNAED - n'a, à ce jour, reçu aucune demande ni aucun recours relatif au droit d'accès à l'information publique²⁶. Cette absence est de nature à jeter un doute sur l'effectivité pratique du dispositif d'accès à l'information créé par la LT. D'après les autorités, l'absence de telles demandes s'expliquerait par le fait que bon nombre d'informations sont déjà disponibles, notamment sur le Portail de la Transparence. Il semble toutefois qu'une méconnaissance du dispositif récemment mis en place en soit la cause, comme l'ont fait remarquer plusieurs interlocuteurs rencontrés lors de la visite. Les citoyens doivent encore se familiariser avec le nouveau cadre législatif et la possibilité qu'il offre d'accéder à des documents administratifs.

95. L'EEG est d'avis qu'une sensibilisation accrue en matière d'accès à l'information est nécessaire. Une formation à destination des différents ministères sur le concept de transparence et d'information à caractère public devrait notamment être mise en place. De telles actions de sensibilisation devraient également être menées à l'encontre des journalistes, de la société civile et du public en général, afin d'inciter à une plus grande mise en pratique du droit d'accès à l'information publique. **Le GRECO recommande donc de dispenser régulièrement une formation de sensibilisation à la législation sur le droit d'accès à l'information publique au sein de l'Exécutif et de sensibiliser davantage les citoyens à leur droit d'accès à l'information.**

Transparence des projets de loi

96. L'initiative législative appartient au Conseil général – plus précisément aux groupes parlementaires ou à au moins trois Conseillers généraux – et au Gouvernement²⁷, mais également à trois paroisses agissant conjointement ou à 10% des électeurs (article 58 de la Constitution et article 102 du Règlement du Parlement). Le Règlement du Parlement prévoit une obligation de publier au Bulletin du Conseil général²⁸, tous les projets et propositions de lois, tous les amendements proposés, le rapport des commissions législatives contenant les

mentionnés aux lettres d) à h) sont nommés par le Gouvernement. La présidente de la CNAED est la Secrétaire Générale du Gouvernement et son secrétaire est le responsable de l'Unité de Transparence.

²⁶ Concernant l'évaluation et la conservation de la documentation, qui est une autre fonction de la CNAED, 10 demandes ont été reçues et 7 ont été finalisées ; il n'y a eu à ce jour aucun recours.

²⁷ En 2022, 34 projets de loi (loi rédigée par le Gouvernement) ont été adoptés, contre 6 propositions de loi (loi rédigée par le Conseil général).

²⁸ <https://seu.consellgeneral.ad/normativaMilloradaAnunciPublic/categories/5>

amendements adoptés par elles, les votes particuliers devant être débattus en session plénière, ainsi que les résolutions des commissions et de la plénière, les propositions de résolution, les questions et les réponses, les communications et les résolutions envoyées par le Gouvernement au Conseil général, et tout autre texte ou document exigé par le Règlement ou ordonné par le Président du Conseil général et qui a un intérêt pour la procédure parlementaire (article 90 du Règlement du Parlement).

97. Les projets et propositions de loi sont publiés au Bulletin du Conseil général dès leur admission par le Bureau (article 92 et 103 Règlement du Parlement). Ils sont également publiés sur le site internet du Conseil général sous la rubrique « initiatives législatives ». Depuis la législature actuelle, il a été décidé de publier également les amendements sur le site internet du Conseil général afin de faciliter la consultation publique. Il n'est pas possible de déposer des amendements par écrit à la dernière minute (exception faite des amendements techniques), ni par oral lors de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, sauf dans le cas d'une proposition de compromis sur des amendements déposés par écrit au préalable. Aucune délibération ou aucun débat sur une question spécifique ne peut commencer si la documentation relative à la question à débattre ou à discuter n'a pas été distribuée à chaque Conseiller général au moins trois jours à l'avance (article 58 du Règlement). Les questions urgentes posées au Gouvernement sont publiées au moins 24 heures avant les délibérations (article 132 du Règlement du Parlement).

98. Un chapitre dédié au « gouvernement ouvert » a été introduit dans la LT. Il prévoit notamment différentes formes de participation citoyenne et une collaboration à la définition des politiques publiques par le biais : d'une plateforme de gouvernance ouverte dont doivent se doter les administrations publiques ; de l'obligation pour l'administration d'établir des règles pour des procédures effectives de participation et de collaboration des citoyens ; et d'un droit à la participation citoyenne et de formulation de propositions d'initiatives réglementaires populaires. Le décret 444/2022 du 26 octobre 2022, établissant le Règlement sur la participation citoyenne, a mis en place les instruments et les outils de cette participation citoyenne (processus participatifs, audiences citoyennes, plateforme numérique de participation citoyenne, plan directeur de participation citoyenne, répertoire de participation citoyenne et autres outils), ainsi que les espaces et les organes de participation citoyenne (*Visura Ciutadana*, service civique volontaire, Commission opérationnelle de participation citoyenne et Conseil de représentation de la diversité associative d'Andorre). Un secrétariat d'État à l'Égalité et à la Participation citoyenne a également été créé en 2019, sous la tutelle directe du chef du Gouvernement, afin de démontrer l'importance accordée à ces sujets.

99. Bien que le Règlement sur la participation citoyenne ne prévoit pas spécifiquement de procédure formelle de consultation publique dans le cadre des travaux législatifs, tout projet ou proposition de loi peut être élaboré à l'aide des mécanismes de participation des citoyens régis par ce Règlement. Les autorités soulignent ainsi que la recherche d'un consensus avec les acteurs impliqués dans une initiative législative et avec la société civile se fait dès le stade des travaux au sein des groupes parlementaires. Cette recherche de consensus se fait hors du cadre de consultations publiques institutionnalisées, mais grâce à plusieurs procédures pratiques : participation aux discussions nationales ; pétitions des citoyens adressées aux titulaires du droit à l'initiative législative ; auditions en commissions et au Parlement ; possibilité de participer à des organes auxiliaires et à des groupes de travail préalables. En outre, la Loi 8/2023, approuvée le 30 janvier 2023 et réglementant l'initiative législative

populaire, vise à encourager une plus grande participation des citoyens dans les processus d'élaboration des lois.

100. Un outil important à cet égard est la plateforme numérique de participation citoyenne²⁹, qui permet d'obtenir l'avis du public sur un sujet précis, un projet de loi ou bien de construire une démarche de consensus préalable à une initiative législative. Ainsi, le projet de loi pour l'application effective du droit à l'égalité de traitement et des chances et à la non-discrimination entre les femmes et les hommes a été élaboré avec les citoyens par le biais d'un processus participatif mixte. Le texte du projet de loi a d'abord été envoyé pour commentaires aux acteurs impliqués, puis mis en ligne pendant deux mois sur la plateforme de participation citoyenne afin de recueillir les commentaires de l'ensemble de la société civile.

101. L'EEG note avec satisfaction qu'une plateforme numérique de participation citoyenne a été créée afin de permettre une consultation aussi large que possible de la société andorrane, sur un sujet déterminé ou un projet de loi. En pratique toutefois, l'EEG a constaté que cet outil, certes novateur, restait pour le moment sous-utilisé puisque seul un projet de loi a bénéficié d'une telle consultation élargie. Plusieurs interlocuteurs ont ainsi souligné que la volonté de transparence affichée par le Gouvernement n'était pas toujours suivie d'effet et ont appelé à davantage de participation citoyenne, regrettant qu'il n'existait pas de mécanisme obligeant à ouvrir un projet de loi aux commentaires des citoyens dans un délai imparti. La législation andorrane ne prévoit en effet pas de procédure formelle de consultation publique dans le cadre des travaux législatifs³⁰ et l'EEG a été informée qu'il appartenait au ministre compétent de décider de manière discrétionnaire si un projet de loi devait être posté sur la plateforme de participation citoyenne.

102. L'EEG note que le Gouvernement dispose d'une large discrétion pour décider si et quand une consultation publique sera lancée sur un projet de loi déterminé. L'EEG rappelle que la transparence du processus législatif est une caractéristique importante d'une politique anticorruption. Pour l'EEG, le principe directeur de la consultation publique est la proportionnalité entre le type et l'ampleur de la consultation et l'impact potentiel de la proposition ou de la décision. Un calendrier et des modalités appropriés devraient être prévus et respectés afin de donner un sens aux consultations publiques. Des critères permettant de déterminer quels projets de lois doivent être soumis à la procédure de consultation via la plateforme de participation citoyenne seraient également souhaitables. Enfin, il reste à instaurer par le biais d'une loi ou d'un règlement un système adéquat d'empreinte législative permettant de suivre l'ensemble des interventions extérieures depuis le début du processus législatif et d'obtenir des informations sur le(s) auteur(s) des amendements proposés. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'assurer un niveau approprié de consultation publique sur les projets de loi émanant du Gouvernement, notamment par le biais de la plateforme de participation citoyenne ; et (ii) que les projets de loi présentés au Conseil général soient accompagnés d'une note explicative indiquant l'empreinte législative du projet de loi.**

Tiers et lobbyistes

²⁹ www.visc.ad

³⁰ Voir également [Rapport de Conformité Intérimaire - Andorre](#) (Quatrième Cycle d'Évaluation), adopté par le GRECO lors de la 89^{ème} réunion plénière (29 novembre – 3 décembre 2021), paragraphe 12.

103. Il n'existe pas de règles relatives au lobbying ou réglementant les interactions entre les PHFE et les tiers susceptibles d'influencer leur activité en Andorre. En particulier, aucune liste des entretiens avec les lobbyistes et des sujets abordés n'est publiée.

104. L'EEG tient à souligner l'importance de réglementer les activités de lobbying pour éviter toute influence injustifiée sur les PHFE. Celles-ci peuvent en effet considérer que leurs contacts avec des tierces parties sont purement privés, en particulier dans un pays de la taille de l'Andorre, alors qu'ils peuvent orienter le processus de prise de décision. C'est pourquoi le GRECO préconise systématiquement de fournir des lignes directrices adéquates aux PHFE pour différencier clairement les échanges strictement privés des entretiens susceptibles d'influencer ou d'être perçus comme cherchant à influencer le processus décisionnel. Ces derniers devraient être dûment déclarés et rendus accessibles au public.

105. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'introduire des règles sur la manière dont les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif entretiennent des contacts avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer le travail législatif et les autres travaux du Gouvernement ; et (ii) de divulguer des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, comme l'identité des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) la rencontre a eu lieu et les sujets abordés lors de ces échanges.**

Mécanismes de contrôle

106. Conformément à l'article 69 de la Constitution andorrane, le Gouvernement, agissant de manière solidaire, est politiquement responsable devant le Conseil général (Parlement). La Constitution d'Andorre prévoit deux mécanismes pour le contrôle parlementaire sur le Gouvernement : la motion de censure et la question de confiance.

107. Dans le cadre de cette responsabilité politique, un cinquième des conseillers généraux a le droit de présenter une motion de censure écrite et motivée contre le chef du Gouvernement (article 69 de la Constitution et articles 126 et 127 du Règlement du Parlement, voir ci-dessus, paragraphe 54). Ce mécanisme offre un moyen, pour les conseillers, de remettre en question la conduite du chef du Gouvernement et de demander des explications sur ses actions. La motion de censure doit être justifiée et fournir des raisons solides pour contester la légitimité du chef du Gouvernement. D'autre part, l'article 70 de la Constitution prévoit que le chef du Gouvernement peut soumettre une question de confiance au Conseil général concernant son programme, une déclaration de politique générale ou une décision d'importance particulière³¹. Cela permet au chef du Gouvernement de solliciter le soutien du Conseil général et de renforcer sa légitimité politique. Si le chef du Gouvernement obtient la majorité lors du vote de confiance, cela renforce sa position politique et lui confère un mandat clair pour poursuivre son programme. Cependant, en cas de non-obtention de la majorité, le chef du Gouvernement est tenu de présenter sa démission.

108. Le Parlement peut en outre créer des commissions d'étude ou d'enquête sur toute question d'intérêt public, sur proposition du président du Bureau, de deux groupes parlementaires ou d'un 1/5^e des parlementaires (article 48 du Règlement du Parlement)³².

³¹ Voir également articles 128 et 129 du Règlement du Parlement.

³² Ont ainsi été mises en place une Commission d'étude de la viabilité de la CASS (Caisse Andorrane de la Sécurité Sociale) pour les pensions de retraite (2023), une Commission spéciale de suivi de la CASS et pour la viabilité des pensions (2022) et une Commission spéciale de suivi et de prévention des risques financiers (2015-2019).

109. De même, les parlementaires peuvent adresser des questions au Gouvernement sur des sujets de politique générale ou relatifs à un fait ou une information concrète. Les questions doivent être soumises sous forme de document écrit, en indiquant clairement si la réponse doit être orale ou écrite. Le Gouvernement est tenu de fournir une réponse écrite dans un délai de trente jours à compter de la publication de la question. Toutefois, si une réponse orale est demandée, celle-ci doit être présentée devant l'Assemblée plénière (article 130 du Règlement du Parlement). L'article 131 du Règlement prévoit que lors de chaque période ordinaire de séances, au moins quatre séances sont dédiées aux questions, avec réponse orale du Gouvernement.

110. De plus, à la demande du Conseil général, d'une commission ou de sa propre initiative, le chef du Gouvernement ou l'un des ministres peuvent comparaître lors d'une séance d'information devant le Conseil général ou devant une commission parlementaire. Pendant la séance, le chef du Gouvernement ou le ministre fait une présentation orale. Les parlementaires ont la possibilité de poser des questions ou de faire des observations. La séance se clôture par la réponse du chef du Gouvernement ou du ministre aux interventions des parlementaires (article 137 du Règlement du Parlement).

111. Enfin, le Conseil général exerce également un contrôle politique sur l'exécution du budget général. Ce contrôle peut être exercé à travers des demandes, des questions et des interpellations adressées au Gouvernement, des motions de censure et des commissions d'enquête, ou par l'examen des états relatifs à l'exécution du budget général, y compris ses modifications, ainsi que des mouvements et de la situation de la trésorerie. Le contrôle politique après la clôture du budget général s'effectue par l'examen et, le cas échéant, l'approbation des comptes généraux, dans un délai de six mois à compter de leur présentation (article 41 de la Loi générale sur les finances publiques du 19 décembre 1996). L'article 49 de la Loi générale sur les finances publiques prévoit que, chaque trimestre, le ministre des Finances présente au Conseil général un rapport détaillé sur l'exécution du budget de l'administration générale, y compris ses éventuelles modifications, ainsi que sur les mouvements et la situation de la trésorerie.

112. Le Gouvernement (ministères/départements) et les entités qui en dépendent sont également soumis à la surveillance du Département de l'Intervention Générale, qui est l'organe de contrôle interne et *a priori*, ainsi que du Tribunal des comptes, qui est l'organe de contrôle externe, *a posteriori*. Ces deux organismes exercent leurs fonctions de manière indépendante, conformément à la loi.

113. Le Département de l'Intervention Générale (ou « bureau du contrôleur général »), rattaché au ministère des Finances, effectue des contrôles budgétaires (articles 36 et suivants de la Loi générale sur les finances publiques du 19 décembre 1996). Le contrôleur général est le responsable du Département de l'Intervention Générale, nommé par le chef du Gouvernement, sur proposition du ministre des Finances, pour une durée indéterminée, tout en conservant la possibilité de démissionner ou d'être révoqué (article 43 de la Loi sur les finances publiques). Le chef du Gouvernement, avec l'accord du ministre des Finances et sur proposition du contrôleur général, peut désigner des contrôleurs adjoints dans les différents ministères, les services relevant de l'autorité du chef du Gouvernement, ainsi que dans les entités parapubliques ou de droit public qui nécessitent une telle nomination pour l'exercice des fonctions d'audit. Le Département de l'Intervention Générale exerce ses fonctions de

manière indépendante vis-à-vis des autorités et des entités dont il vérifie la gestion. Tant le contrôleur général que les contrôleurs adjoints ont le droit d'être entendus par tout organe de l'administration lorsqu'ils en font la demande, dans le cadre de leurs demandes motivées de données, de rapports ou de documentation (article 44 de la Loi sur les finances publiques).

114. Le contrôle budgétaire revêt différentes formes, notamment le contrôle de légalité, le contrôle d'opportunité économique, le contrôle financier, le contrôle d'efficacité et le contrôle politique. Plus précisément, le bureau du contrôleur général examine préalablement la légalité et la viabilité économique de toutes les dépenses budgétaires du Gouvernement, en supervisant toutes les étapes de l'exécution du budget. En cas d'irrégularité constatée, la dépense envisagée doit être modifiée. Ce département est composé actuellement de 10 personnes.

115. Le Tribunal des comptes, organiquement rattaché au Conseil général, est un organe technique indépendant, qui contrôle les dépenses publiques et qui, en plus de vérifier la transparence de la gestion économique, financière et comptable de l'administration publique, contrôle que celle-ci agisse conformément à la réglementation légale en vigueur. Il a été établi par la loi sur le Tribunal des comptes, approuvée par le Conseil général lors de sa séance du 13 avril 2000, et complétée par le Décret législatif du 27 septembre 2017. Le Tribunal des Comptes contrôle aussi l'activité économique et financière des partis politiques, ainsi que des entités associées ou dépendantes de ceux-ci, des coalitions électorales et des candidatures aux élections.

116. Le Tribunal des comptes a des fonctions de contrôle, consultatives et de sanction. Il présente des rapports d'audit sur les comptes du Gouvernement, de ses entités dépendantes et des *Comuns* avant le 1^{er} octobre de l'année suivante, disposant ainsi de six mois pour mener ses audits. Les états financiers du Gouvernement et de ses entités dépendantes sont approuvés par le Conseil général après réception du rapport du Tribunal. Le Tribunal des comptes exerce sa fonction en produisant des rapports (une soixantaine par an), des comptes-rendus et des études qui, une fois approuvés par l'Assemblée plénière du Tribunal et accompagnés des observations et des justifications présentées par les entités contrôlées, ainsi que des recommandations visant à améliorer leur gestion et des exigences liées au respect des principes de viabilité financière et de stabilité budgétaire et fiscale, doivent être inclus dans un rapport annuel soumis au Conseil général (article 3 de la Loi sur le Tribunal des comptes). Tous ces rapports sont publics³³ une fois qu'ils ont été présentés au Conseil général. Le Tribunal des comptes fait état des infractions constatées dans ses rapports et a l'obligation de saisir le Procureur général en cas d'indices d'infraction pénale. Il peut également mener des audits de sa propre initiative, l'Assemblée plénière adoptant son propre plan de travail au début de chaque année. À l'heure actuelle, aucun audit n'a été lié à des allégations de corruption.

117. En outre, la loi sur la durabilité des finances publiques et la stabilité budgétaire et fiscale, adoptée le 27 novembre 2014, impose la réalisation d'un audit de la gestion économique du Gouvernement et de l'administration à la fin de chaque mandat.

118. L'UIFAND (*Unitat d'Intel·ligència Financera d'Andorra*, Unité andorrane de renseignement financier) est l'organe chargé d'encourager et de coordonner les mesures de

³³ Sur le site web du Tribunal : <https://www.tribunaldecptes.ad/>

prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et de valeurs, contre le financement du terrorisme et contre la prolifération des armes de destruction massive. L'UIFAND est notamment chargée de procéder à une étude nationale de risques en matière de blanchiment³⁴. Dans ce cadre, l'UIFAND coordonne l'adoption de mesures nationales appropriées pour détecter, évaluer, comprendre et atténuer les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, et veille à ce que cette évaluation soit réexaminée périodiquement.

119. En dernier lieu, le Raonador del Ciutadà (Ombudsman) assure le contrôle de l'administration publique³⁵. Le *Raonador* est nommé par le Conseil général à la majorité des deux tiers de voix favorables de ses membres ; son mandat est de six ans, non renouvelable. Les compétences du *Raonador* sont, entre autres, de veiller à ce que l'action de l'administration publique en général s'adapte aux principes fondamentaux de défense et de protection des droits et des libertés établis par la Constitution et de veiller à ce que l'action de l'administration publique serve en toute objectivité l'intérêt général et s'assujettisse aux principes de la hiérarchie, de l'efficacité, de la transparence et du respect de la Constitution et de la loi.

120. Pour l'accomplissement de ses fonctions, le *Raonador* reçoit des plaintes ayant trait aux relations des citoyens avec toutes les administrations et les organismes publics (environ 250 plaintes par an), qui sont traitées de manière confidentielle. Les plaintes ne peuvent être anonymes et peuvent être présentées par toute personne physique ou morale qui invoque un intérêt légitime. Le *Raonador* peut d'office préparer des rapports ou des recommandations sur des questions d'intérêt des citoyens ou de la société en général. Il publie également un rapport général annuel, qu'il doit présenter au Conseil général. Dans l'exercice de ses activités, le *Raonador* peut formuler aux autorités et aux fonctionnaires des administrations publiques des avertissements, recommandations, rappels de leurs devoirs légaux ainsi que des suggestions pour l'adoption des nouvelles mesures. Le *Raonador* a accès à toute information administrative nécessaire, exception faite de celles qui auraient un caractère réservé. Dans tous les cas, les autorités et les fonctionnaires devront obligatoirement répondre par écrit dans un délai qui ne saurait excéder un mois. En pratique, les recommandations ou suggestion ont une portée obligatoire. Par ailleurs, en cas d'absence de réponse et de mise en œuvre des recommandations, le *Raonador* peut s'adresser à l'autorité hiérarchiquement supérieure. Il a l'obligation de signaler dans ses rapports les problèmes survenus avec l'administration. Le *Raonador* peut se saisir *ex officio* de certains sujets. Au cours des six dernières années, de telles saisines ont eu lieu notamment dans le domaine du droit au logement, mais n'ont jamais concerné une mauvaise administration en relation avec des faits de corruption.

Conflits d'intérêts

121. L'article 2 du Code de conduite des membres du Gouvernement et des hauts responsables définit le conflit d'intérêt comme une situation dans laquelle un intérêt personnel direct ou indirect est susceptible d'influencer de manière inappropriée l'exécution des devoirs d'une personne soumise à ce Code, compromettant ainsi l'intégrité requise. En

³⁴ Deux études ont été publiées, en 2016 et 2020 : <https://www.uifand.ad/en/home/nra>.

³⁵ L'action du *Raonador del Ciutadà* est prévue par la Loi de création et du fonctionnement du *Raonador del Ciutadà*, du 4 juin 1998. Voir également la proposition de loi sur l'institution du *Raonador del Ciutadà*, présentée le 7 février 2024:

<https://seu.consellgeneral.ad/normativaMilloradaAnunciPublic/showPublicacion/376?cat.id=41>

revanche, il n'y a pas de conflit d'intérêt lorsqu'une personne obtient un bénéfice uniquement du fait de l'appartenance à l'ensemble de la population, à une catégorie spécifique ou à un groupe étendu de personnes.

122. L'article 7 du même Code décrit différentes mesures visant à prévenir les conflits d'intérêts. Ainsi, les membres du Gouvernement et les hauts responsables doivent veiller à prévenir ou à suspendre toute situation de conflit d'intérêts. En cas de connaissance d'une telle situation ou de doutes, ils doivent immédiatement en informer le Gouvernement. Si leurs intérêts personnels directs ou indirects entrent en conflit avec les questions soumises à délibération, ils doivent indiquer, avant de prendre part aux discussions ou aux votes, que la situation de conflit d'intérêts existe ou est potentiellement liée au sujet à traiter. De plus, ils doivent se retirer de la réunion pendant le traitement de l'affaire en question, et ces circonstances doivent être consignées dans les comptes-rendus officiels. Enfin, en cas de doute, la personne concernée par un conflit d'intérêt éventuel peut, en plus de le signaler immédiatement, demander conseil à un expert en éthique (voir ci-dessus, paragraphe 81).

123. D'autre part, le Code de l'Administration³⁶, qui s'applique à l'ensemble des PHFE, y compris aux directeurs, contient certaines dispositions relatives à l'abstention des autorités ou fonctionnaires dans le cadre d'une procédure. Il précise que si l'autorité ou le fonctionnaire se trouve dans l'une des circonstances énumérées³⁷, il doit s'abstenir d'intervenir dans la procédure³⁸ et en informer immédiatement son supérieur hiérarchique (article 114). C'est ce dernier qui décidera de la suite à donner. La participation des fonctionnaires soumis à ces motifs d'abstention ne rend pas nécessairement les actes auxquels ils ont participé invalides. Les autorités supérieures ont le pouvoir d'ordonner aux personnes concernées de s'abstenir de toute intervention dans la procédure. Le non-respect de l'obligation d'abstention dans les cas appropriés peut entraîner une responsabilité administrative. L'article 115 dispose que, dans les cas susmentionnés, la récusation peut être soulevée à tout moment de la procédure devant le même fonctionnaire ou son supérieur hiérarchique. La récusation doit être soulevée par écrit en détaillant les motifs sur lesquels elle est fondée. Le jour suivant, la personne récusée doit informer son supérieur hiérarchique si le motif allégué s'applique ou non à elle. Si le motif est avéré, le supérieur prendra immédiatement des mesures de remplacement. Si le motif de récusation est contesté, le supérieur rendra une décision dans un délai de trois jours après avoir recueilli les avis, et effectué les vérifications jugées appropriées. Les résolutions prises concernant la récusation ne sont pas susceptibles de recours. Cependant, il est possible de soulever la récusation lors de l'introduction d'un recours administratif ou juridictionnel contre l'acte mettant fin à la procédure.

³⁶ Voir Loi 14/2023, du 3 juillet 2023 portant publication du texte consolidé du Code de l'Administration (à ne pas confondre avec le Code de conduite de l'Administration publique).

³⁷ Les motifs d'abstention énumérés sont les suivants : a) avoir un intérêt personnel dans la question en jeu ou être administrateur d'une société ou d'une entité concernée, ou avoir un intérêt dans une autre question similaire dont la résolution pourrait influencer celle-ci, ou avoir un litige en cours avec l'une des parties intéressées ; b) avoir un lien de parenté jusqu'au quatrième degré de consanguinité ou jusqu'au deuxième degré d'affinité avec l'une des parties intéressées, les administrateurs des sociétés ou des entités concernées, ainsi qu'avec les conseillers, représentants légaux ou mandataires intervenant dans la procédure ; c) entretenir une amitié intime ou une inimitié manifeste avec l'une des personnes mentionnées précédemment ; d) avoir agi en tant qu'expert ou témoin dans la procédure en question.

³⁸ Voir également article 6 a) du Code de conduite des membres du Gouvernement et des hauts responsables (Abstention d'intervenir).

124. L'EEG note avec satisfaction que le Code de conduite des membres du Gouvernement et des hauts responsables contient une définition du conflit d'intérêts et qu'il existe une obligation de signaler de telles situations lorsqu'elles se produisent (conflits d'intérêts *ad hoc*), ainsi qu'une obligation de se déporter dans de telles circonstances. Elle note toutefois que la définition du conflit d'intérêts reste plutôt abstraite et rappelle que cette notion devrait couvrir à la fois les conflits réels, potentiels et perçus. À cet égard, le GRECO renvoie à sa recommandation concernant la nécessité de compléter le Code de conduite par des orientations claires sur les conflits d'intérêts (paragraphe 79) et les moyens d'y remédier, et réitère que toutes les PHFE devraient être soumises aux mêmes normes. De plus, tant le mécanisme de supervision (paragraphe 78) que les formations (paragraphe 82) devraient accorder une attention particulière à la prévention des conflits d'intérêts.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

125. Le Code de conduite des membres du Gouvernement et des hauts responsables comprend une liste d'incompatibilités (article 5a). Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec une série de fonctions et d'activités (mandat parlementaire, emploi public, toute autre activité professionnelle, publique ou privée). Quant aux hauts responsables, ils ne peuvent pas cumuler leurs fonctions avec d'autres postes publics qui ne découlent pas directement des responsabilités qui leur sont confiées. De plus, les membres du Gouvernement et les hauts responsables ne sont pas autorisés à conclure des contrats avec l'administration publique. Ils ne peuvent pas non plus occuper des postes de direction ni faire partie de conseils d'administration d'entreprises privées qui ont des contrats avec l'administration publique, et ils ne sont pas autorisés à exercer des activités rémunérées, qu'elles soient commerciales, industrielles ou professionnelles³⁹.

Contrats avec des autorités étatiques

126. La passation d'un contrat avec des autorités étatiques par les membres du Gouvernement et les hauts responsables, directement ou par le biais d'une participation dans une société, est interdite (voir ci-dessus).

Cadeaux

127. Selon l'article 6 b) du Code de conduite, les membres du Gouvernement et les hauts responsables ne peuvent accepter aucun cadeau, offre d'hospitalité, invitation, faveur ou autres services impliquant une dépense économique à la charge de tiers, dans leur propre intérêt ou celui de leur famille. Ne sont pas inclus dans cette situation les cadeaux protocolaires d'une valeur estimée inférieure à 150 €, l'invitation à intervenir ou à participer à des événements ou autres manifestations en représentation du Gouvernement ou dans l'exercice de leurs fonctions, ou au nom du parti, d'un syndicat, d'un ordre professionnel, d'une fondation ou d'une association à laquelle la personne appartient, s'il n'y a pas de conflit d'intérêts directs ou indirects en raison de qui offre l'hospitalité, l'invitation ou d'autres services entraînant des dépenses économiques à la charge de tiers.

³⁹ Voir également article 4 et article 6 de la LG.

128. De surcroît, l'article 16 du Code de conduite de l'Administration publique, applicable aux directeurs, dispose que les fonctionnaires ne peuvent demander ou accepter, pour eux-mêmes ou pour leur famille ou d'autres personnes proches, aucun cadeau, faveur, invitation ou avantage, susceptibles d'influencer l'impartialité avec laquelle ils exercent leurs fonctions. Cette règle ne vaut cependant pas pour les cadeaux offerts dans le cadre des relations protocolaires habituelles ou traditionnelles et lors de fêtes ou célébrations officielles ou traditionnelles, pour lesquelles les fonctionnaires peuvent accepter des cadeaux que l'administration propose de manière générale. En outre, les fonctionnaires peuvent accepter des cadeaux ou invitations quand ceux-ci sont ponctuels et n'impliquent ou n'entraînent pas de changement dans le développement normal des fonctions de la personne. En cas de doute, l'agent public doit soumettre l'acceptation du cadeau, invitation ou autre avantage à l'appréciation de son supérieur hiérarchique. Les cadeaux protocolaires d'une valeur supérieure à 150 € doivent être retournés. En cas de réception induue d'un cadeau, d'une invitation ou d'un avantage qui ne peut être refusé ou retourné, le supérieur hiérarchique doit être informé par écrit de la situation dans les plus brefs délais, l'objet en question lui étant aussi adressé le cas échéant.

129. L'EEG note avec satisfaction qu'une interdiction de principe existe en matière de cadeaux et autres avantages. Outre le problème récurrent de l'application de dispositions distinctes selon les PHFE concernées (sur ce point, voir paragraphe 77), l'EEG juge utile que les PHFE reçoivent des conseils supplémentaires sur la question des cadeaux, avec notamment des développements sur les notions de cadeaux autorisés et de cadeaux reçus dans le cadre des fonctions officielles. À cet égard, l'EEG renvoie à la recommandation du paragraphe 79. En outre, la valeur des cadeaux est estimée par les PHFE elles-mêmes, cette évaluation ne faisant l'objet d'aucune vérification. Une procédure d'évaluation des cadeaux devrait dès lors être mise en place.

130. De plus, l'EEG a appris, lors des réunions sur place, que les cadeaux reçus par le chef du Gouvernement sont inscrits sur un registre, géré par le protocole, et le cas échéant conservés et exposés. Ce registre n'est pas public. Le Code de conduite des membres du Gouvernement et des hauts responsables n'oblige cependant pas ces derniers à déclarer les cadeaux, invitations ou avantages reçus, même si le cadeau est susceptible de nuire à leur impartialité et à leur intégrité. Il n'existe pas non plus d'obligation de déclarer les cadeaux, invitations ou autres avantages reçus par les conjoints, partenaires civils ou enfants à charge des PHFE. L'EEG estime qu'un régime de déclaration et d'enregistrement des cadeaux reçus par les PHFE dans l'exercice de leurs fonctions devrait être instauré, à des fins de transparence, et s'appliquer à l'ensemble des PHFE. Ceci devrait permettre au public d'être régulièrement informé des cadeaux reçus par les PHFE et de l'identité des donateurs. Conformément à sa pratique, **le GRECO recommande que (i) les règles relatives aux cadeaux applicables aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient renforcées ; et (ii) les informations concernant la réception de cadeaux, invitations et autres avantages par des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient consignées dans un registre central et mises à la disposition du public en temps utile.**

Utilisation abusive de ressources publiques

131. En vertu de l'article 5 e) du Code de conduite, les membres du Gouvernement et les hauts responsables doivent gérer les ressources publiques avec modération et ne pas faire un usage abusif des biens et services mis à leur disposition en raison de leurs fonctions.

132. En outre, le détournement de biens publics, l'administration déloyale de biens publics et l'usage temporaire de biens publics par des autorités sont punis par les articles 388, 389 et 390 du Code pénal.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

133. D'après l'article 5 b) du Code de conduite, les membres du Gouvernement et les hauts responsables doivent garder le secret sur les actions ou les résolutions revêtant ce caractère, conformément à la Constitution et aux lois en vigueur.

134. L'accès illégal aux documents publics, ainsi que la divulgation de secrets par des autorités, sont punis par le Code pénal aux articles 376 et 377. De même, l'abus d'informations privilégiées par une autorité ou un fonctionnaire, est puni par l'article 393 du Code pénal.

Restrictions après la fin des fonctions

135. D'après l'article 6 c) du Code de conduite, les membres du Gouvernement et les hauts responsables doivent s'abstenir de prendre des mesures ou des décisions qui leurs procureraient, de manière exclusive, un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de leurs fonctions. Hormis cette disposition, il n'existe aucune règle encadrant l'exercice par un responsable public, à l'issue de ses fonctions, d'une activité dans le secteur privé.

136. L'EEG a constaté qu'en Andorre les passages entre le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que le passage du secteur public au privé et vice-versa étaient monnaie courante. Bien que le partage d'expériences acquises dans différents secteurs puisse présenter une utilité certaine, l'EEG note l'absence d'une véritable réflexion de la part des autorités sur ce sujet, notamment sur les éventuels risques de conflits d'intérêts et de corruption qui lui sont associés.

137. L'EEG est d'avis que les risques associés aux PHFE qui quittent leurs fonctions pour travailler dans le secteur privé (« pantouflage ») doivent être traités, notamment en vue de prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations. Différentes mesures peuvent être envisagées à cet égard, telles que l'interdiction de rechercher un nouvel emploi en étant en fonction, la fixation d'un délai de carence à respecter avant d'occuper un nouveau poste, des restrictions visant certains types d'activités ou l'instauration d'un mécanisme auprès duquel les PHFE doivent obtenir une autorisation ou un avis sur les nouvelles activités faisant suite à l'exercice d'une fonction publique. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) que des règles relatives aux restrictions applicables après la cessation des fonctions soient élaborées et appliquées à toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et (ii) qu'un mécanisme efficace de supervision de ces règles soit mis en place.**

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

Exigences de déclaration

138. Depuis 2021, toute une série de mandataires publics, parmi lesquels le chef du Gouvernement, les ministres, le chef de Cabinet du chef du Gouvernement, le secrétaire

général du Gouvernement, les secrétaires d'État, le chef du protocole ainsi que les ambassadeurs, les chefs de missions diplomatiques et des bureaux consulaires, sont tenus de soumettre une déclaration de leur patrimoine, revenus, passif et intérêts au moment de leur entrée en fonction et à la fin de celle-ci. Cette déclaration doit être déposée sous serment auprès d'un notaire, officier public ayant l'autorité de certifier l'authenticité des documents, et être effectuée dans un délai de trois mois à compter de la date d'entrée en fonction et de la date de fin de fonction⁴⁰.

139. Outre les coordonnées du déclarant, la déclaration doit couvrir : les biens immobiliers, les droits réels sur des biens immobiliers, les titres, les véhicules, les soldes des comptes bancaires, les actions dans les sociétés, y compris les sociétés offshores, les fondations, les prêts et crédits, les retraites et assurances vie, ainsi que les autres droits de créance. La déclaration finale doit refléter l'évolution du patrimoine jusqu'à la date de cessation des fonctions. Ces déclarations demeurent confidentielles.

140. L'EEG note que les membres du Gouvernement et les hauts responsables sont tous soumis à une obligation de déclaration de leur patrimoine, mais pas de leur conjoint ou membre de famille dépendant. En outre, ces déclarations ne sont pas rendues publiques. L'EEG rappelle que, dans le rapport d'évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO avait recommandé, en ce qui concerne les parlementaires, d'introduire un système de déclaration publique du patrimoine et des intérêts et d'envisager d'inclure des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants⁴¹. Dans son dernier rapport de conformité en date, le GRECO a conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre compte tenu de l'instauration de déclarations obligatoires de patrimoine pour les parlementaires (par la LT, en même temps que pour les membres du Gouvernement et les hauts responsables) mais aussi de l'absence d'avancée relative à la publication de ces déclarations ou à l'examen de son extension aux conjoints et membres de la famille dépendants des parlementaires⁴². Au cours de sa visite, l'EEG a été informée que certains parlementaires, en faveur de plus de transparence, avaient de leur propre initiative, rendu leurs déclarations de patrimoine publiques via le site Internet de leur parti politique. Il s'agit cependant d'une minorité et la publication des déclarations reste, à l'heure actuelle, une initiative laissée à la volonté individuelle des personnes concernées.

141. Plusieurs arguments sont avancés par les autorités pour justifier le maintien de la confidentialité, notamment les spécificités liées à la taille du pays et à l'étroitesse des liens entre ses citoyens, mais également le risque de désaffection pour la prise de responsabilités politiques que cela pourrait engendrer. Plusieurs parlementaires ont ainsi souligné qu'ils avaient d'ores et déjà des difficultés à recruter suffisamment de candidats et que la perspective de devoir faire une déclaration de patrimoine publique ne ferait que renforcer cette difficulté.

142. Compte tenu du rôle décisif des PHFE dans le processus décisionnel et la nécessité de prévenir tout conflit d'intérêts (réel et perçu) au sein de l'exécutif, l'EEG est néanmoins d'avis

⁴⁰ Article 28 de la LT, repris dans l'article 7 (Prévention des conflits d'intérêts) du Code de conduite des membres du Gouvernement et des hauts responsables. Cette déclaration doit se faire conformément au modèle figurant en annexe de la LT.

⁴¹ [Rapport d'évaluation - Andorre](#) (Quatrième Cycle d'Évaluation), paragraphe 55.

⁴² [Deuxième Rapport de Conformité - Andorre](#) (Quatrième Cycle d'Évaluation), adopté par le GRECO lors de la 94^{ème} réunion plénière (5-9 juin 2023), paragraphe 19.

que les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement et des hauts responsables devraient être rendues publiques. Il conviendrait également d'étendre les obligations de déclaration à l'ensemble des PHFE (directeurs et personnel de relation spéciale). Enfin, l'EEG note que les déclarations de patrimoine ne couvrent ni les biens des époux et partenaires, ni ceux de leurs enfants ou autres personnes à leur charge. Conformément à la pratique bien établie du GRECO, il est recommandé aux autorités d'envisager d'inclure l'obligation pour les conjoints, les partenaires, les enfants et toute personne à la charge des PHFE de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts, même si ceux-ci ne sont pas rendus publics par la suite afin de préserver leur vie privée. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) d'étendre l'obligation de déclaration de patrimoine à l'ensemble des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif ; (ii) de rendre les déclarations de patrimoine de ces personnes facilement accessibles au public ; et (iii) d'envisager d'étendre l'exigence relative aux déclarations de patrimoine de ces personnes aux conjoints, partenaires et personnes à leur charge (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques).**

Mécanismes de contrôle

143. Les déclarations de patrimoine se font sur l'honneur et sont simplement remises sous enveloppe scellée à l'un des cinq notaires exerçant en Andorre, dont la responsabilité se limite à les conserver, sans possibilité de les vérifier. Ces déclarations sont confidentielles et ne peuvent être consultées que par les personnes concernées ou par l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure judiciaire (article 28, paragraphe 3 LT). L'EEG a été informée qu'une telle demande n'avait cependant jamais été formulée par les autorités judiciaires. Il n'existe par ailleurs aucune entité spécifique chargée du contrôle des informations déclarées et il n'y a aucun contrôle ni aucune manière de vérifier qu'un tel dépôt a bien eu lieu dans le délai imparti par la loi. Les autorités signalent que lors de la formation d'un nouveau Gouvernement, un rappel est fait en Conseil des ministres de soumettre la déclaration de patrimoine dans les trois mois. En pratique cependant, il n'y a aucun suivi quant au dépôt effectif de ces déclarations par les différentes catégories de personnes concernées.

144. L'EEG constate que les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement et des hauts responsables font l'objet d'une simple consignation chez un notaire. Elle regrette que ce dispositif important demeure essentiellement formel et sans réelles conséquences en pratique, en l'absence de tout suivi et de vérification du contenu des déclarations. L'EEG est convaincue que les déclarations des PHFE doivent faire l'objet d'un examen approfondi systématique. Un tel contrôle est essentiel pour permettre de déceler efficacement les conflits d'intérêts éventuels, détecter un possible enrichissement illicite et au final, préserver la confiance de la population envers l'administration publique. Il en va de la crédibilité du système. Pour des vérifications efficaces et une transparence accrue, un organe indépendant devrait être chargé de contrôler les déclarations de patrimoine des PHFE et habilité à imposer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour garantir l'exactitude et la précision des informations déclarées ainsi que le dépôt effectif d'une déclaration ; il devrait également pouvoir renvoyer une affaire à l'instance compétente pour engager une procédure judiciaire, le cas échéant. Par conséquent, **le GRECO recommande que les déclarations de patrimoine des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient régulièrement soumises à un contrôle approfondi, assorti de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de manquement.**

Mécanismes de contrôle et de mise en œuvre

Poursuites pénales et immunité

145. Les membres du Gouvernement sont soumis au même régime juridictionnel que les conseillers généraux. Ils ne bénéficient d'aucune forme d'immunité, seulement de privilèges procéduraux (article 4 LG). Ce régime juridictionnel spécial ne s'applique pas aux autres PHFE.

146. Le chef du Gouvernement et les ministres bénéficient d'un privilège de juridiction en vertu de la Constitution (articles 74 et 53.3), de la Loi qualifiée sur la justice (articles 55 et 78) et de la Loi transitoire des procédures judiciaires (article 64). Ainsi, et sauf en cas de flagrant délit, l'Assemblée plénière du Tribunal de Corts est le seul organe compétent pour décider de l'arrestation et de la mise en accusation du chef du Gouvernement et des ministres. Un magistrat du Tribunal de Corts est chargé de mener l'instruction judiciaire. En ce qui concerne la compétence pour juger pénalement le chef du Gouvernement et les ministres, elle relève en première instance d'une chambre composée de trois magistrats du Tribunal supérieur de justice, et en deuxième instance, de l'Assemblée plénière du même Tribunal supérieur de justice.

147. Au cours des cinq dernières années, plusieurs PHFE ont été poursuivies pour des faits de corruption ou des infractions connexes, sans qu'aucune condamnation n'ait été prononcée à ce stade.

ARTICLES DU CODE PÉNAL	ANNÉE	SEXE	ÉTAT DE LA PROCÉDURE	FONCTIONS DES PERSONNES CONCERNÉES
372, 377, 386 (Prévarication d'autorité ou de fonctionnaire, révélation de secrets, trafic d'influence)	2023	2 hommes 2 femmes	En cours : Le Tribunal de Corts a déclaré inadmissible la plainte contre le Chef du Gouvernement et les autres membres du Gouvernement (résolution du 12/10/2023). Le cas a été renvoyé à la Batllia (juridiction de première instance) afin de continuer l'instruction contre les personnes soumises au régime juridictionnel ordinaire. L'instruction est encore en cours (pas de condamnation).	Chef du Gouvernement + Ministre de la Justice et de l'Intérieur + Secrétaire d'État + Secrétaire Général du Gouvernement (+ Directeur de la Police)
389 (Gestion déloyale du patrimoine public)	2018	1 femme (et autres)	En cours : L'instruction est encore en cours (pas de condamnation).	Ministre de la Santé (+ Directeur et autres fonctionnaires)
372, 386, 389, 390, 391 (Prévarication d'autorité ou de fonctionnaire, Trafic d'influence, Gestion déloyale du patrimoine)	2022	1 homme	Fermée : Le Tribunal de Corts a déclaré inadmissible la plainte contre le Chef du Gouvernement (résolution du 01/12/2022). L'instruction est close (pas de condamnation).	Chef du Gouvernement

public, Utilisation temporaire de biens publics, Ingérence d'intérêts privés dans la fonction publique)				
372,380, 386, 392 (Prévarication d'autorité ou de fonctionnaire, Corruption, Trafic d'influence, négociations interdites)	2019	1 femme (et autres)	Fermée : Après enquête, l'instruction est close (pas de condamnation).	Ministre de la culture et des sports (+ autres sujets privés)
372 (Prévarication d'autorité ou de fonctionnaire)	2019	3 hommes (+ autres)	Fermée : La plainte a été initialement admise (résolution du 26/11/2020) et, après enquête, la plainte a été classée (résolution du 26/01/2023). L'instruction est close (pas de condamnation).	Chef du Gouvernement + Ministre des Affaires Etrangères + Ministre des Finances + Secrétaire Général du Gouvernement + Directeur de la Police (+ autres)
380, 386 (Corruption, Trafic d'influence)	2021	1 homme	Fermée : Cette affaire est liée au cas 6000154/2021, où une parlementaire et une personne privée ont été condamnées pour corruption. Après enquête, l'affaire a été classée provisoirement (résolution du 26/07/2021) en raison de l'absence d'éléments d'incrimination suffisants. L'instruction est close (pas de condamnation).	Ministre de l'Administration publique, des Transports et des Télécommunications
387 (Financement illégal de partis politiques)	2021	1 homme (et autres)	En cours : L'instruction est encore en cours (pas de condamnation).	Secrétaire d'État (+ autre membre du parti politique exerçant actuellement une fonction publique + autres)

148. Au vu de ce qui précède, les procédures applicables aux PHFE, y compris le privilège de juridiction dont bénéficie le chef du Gouvernement et les ministres, ne semblent pas constituer un obstacle à la capacité des autorités compétentes de poursuivre les faits de corruption. La lenteur de la justice, déjà signalée lors du quatrième cycle d'évaluation⁴³ reste

⁴³ Voir [Rapport d'évaluation - Andorre](#) (Quatrième Cycle d'Évaluation), paragraphe 102.

cependant un problème majeur, auquel le récent « plan choc »⁴⁴ de la justice vise notamment de remédier.

149. Au cours de la visite, l'EEG a pu s'entretenir avec plusieurs magistrats et procureurs. À l'heure actuelle, trois juges d'instruction sont spécialisés dans la criminalité économique (blanchiment d'argent et corruption). Le ministère public est pour sa part composé d'un Procureur Général et de huit procureurs adjoints. Le procureur a un rôle actif dans la phase d'instruction et il peut ordonner des enquêtes préliminaires. Depuis 2018, quatre procureurs s'occupent à titre principal des affaires en matière économique et financière (deux procureurs spécialisés en affaires économiques et deux autres procureurs qui traitent des affaires financières à 20 % de leur temps).

150. Bien que cette spécialisation aille dans la bonne direction, plusieurs problèmes ont été signalés par les interlocuteurs de l'EEG. Premièrement, les procureurs ont des pouvoirs d'enquête réduits en matière économique et financière. Par exemple, ils ne peuvent pas requérir directement la cellule de renseignement financier andorrane, seuls les juges pouvant le faire, et n'ont pas d'accès direct aux registres financiers et autres. Cela limite leur capacité d'obtenir des informations financières et de rassembler les preuves nécessaires pour étayer les soupçons d'infractions et saisir un juge. De même, les procureurs n'ont pas de pouvoir de contrôle sur la police judiciaire financière, elle-même souvent affectée à d'autres tâches. Les procureurs que l'EEG a rencontrés ont également indiqué que le nombre des procureurs adjoints est insuffisant pour qu'ils s'acquittent pleinement de leurs tâches. L'EEG considère donc que le parquet devrait être doté de ressources et de pouvoirs supplémentaires pour enquêter sur les PHFE soupçonnées d'avoir commis des infractions liées à la corruption. Enfin, plusieurs interlocuteurs ont attiré l'attention de l'EEG sur la nécessité de renforcer la formation des procureurs. Les enquêtes et poursuites dans le domaine de la délinquance économique et financière requièrent en effet souvent des connaissances spécifiques et une bonne culture du monde des affaires. Il est donc important que des formations ciblées soient organisées, afin que les personnes traitant principalement de ces affaires puissent bénéficier des qualifications nécessaires.

151. En conséquence, le **GRECO recommande de doter le parquet de ressources humaines et de pouvoirs suffisants en matière de lutte contre la corruption, et de veiller à ce que les procureurs bénéficient d'une formation hautement spécialisée pour mener des enquêtes et des poursuites efficaces sur les infractions liées à la corruption impliquant des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif.**

Mécanismes non répressifs

152. Les fonctionnaires et agents publics, y compris les directeurs, sont soumis à la LFP et à son régime disciplinaire⁴⁵. Le Code de l'Administration publique prévoit que tout manquement

⁴⁴ Cette lenteur s'est aggravée ces dernières années en raison de l'augmentation du volume et de la complexité des affaires traitées par la justice, suite au développement social et économique qu'a connu le pays, ce qui a conduit le Conseil Supérieur de la Justice à présenter un « plan de choc » visant à doter l'Administration de la Justice des moyens et des ressources nécessaires pour garantir aux citoyens une protection judiciaire efficace. Ce plan a été mis en œuvre par la Loi qualifiée 38/2022 du 1^{er} décembre 2022, modifiant la Loi qualifiée sur la justice. Cette loi est entrée en vigueur le 23 décembre 2022.

⁴⁵ Les fautes disciplinaires commises par des fonctionnaires et des agents publics sont classées comme très graves, graves et simples (Article 98 LFP) et sont passibles des sanctions énumérées à l'article 103 de la LFP, qui vont d'un simple avertissement écrit au licenciement définitif.

aux dispositions de ce Code fera l'objet d'une procédure disciplinaire, telle que prévue par la LFP (par exemple en cas d'incompatibilités, abus d'autorité, ou absentéisme). La Loi 31/2018 sur les relations de travail détaille quant à elle le régime disciplinaire des employés (articles 95 à 100) et s'applique au personnel de relation spéciale. Il n'existe aucune possibilité de poursuites disciplinaires à l'encontre des autres PHFE. Toutefois, les ministres, le secrétaire général du Gouvernement, le directeur de Cabinet du chef du Gouvernement et le chef du protocole agissent sous l'autorité du Chef du gouvernement, qui peut les destituer en cas de faute (articles 2 et 3 de la LG). Les secrétaires d'État agissent sous l'autorité du Chef du gouvernement ou des ministres qui les ont nommés. Ces autorités peuvent démettre les secrétaires d'État de leurs fonctions en cas de faute.

153. En dehors de la responsabilité politique dans le cadre d'un contrôle parlementaire et public, il n'existe aucune procédure répressive non pénale applicable directement aux membres du Gouvernement et aux hauts responsables. L'EEG renvoie à la recommandation formulée au paragraphe 79, selon laquelle le Code de conduite des PHFE doit s'accompagner d'un mécanisme effectif de surveillance et de sanctions afin d'assurer la crédibilité du système.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

Aperçu des diverses autorités répressives

154. L'Andorre dispose d'un seul service répressif : le Corps de Police de la Principauté d'Andorre. Le Corps de Police fait partie du Département de Police, rattaché au ministère de la Justice et de l'Intérieur.

155. La principale mission du Corps de Police est la protection de la liberté et de la sécurité des citoyens, et ses fonctions vont donc de la protection des personnes et des biens au maintien de l'ordre public. Les fonctions du Corps de Police incluent les fonctions de police de sécurité citoyenne, de police administrative et de police judiciaire. Le Corps de Police est une institution armée de nature civile.

156. Le Corps de Police a une structure et une organisation hiérarchique propres, et ses membres doivent se conformer aux ordres et aux instructions émanant de leurs responsables ou supérieurs. L'article 2 du Décret législatif du 24 mai 2017 relatif à la publication du texte révisé de la Loi 8/2004 du 27 mai 2004 sur le Corps de Police (ci-après la Loi sur la Police) dispose que le Gouvernement, par l'intermédiaire du Chef du Gouvernement, est responsable du commandement suprême de la Police. Ce commandement est exercé par le responsable du ministère de l'Intérieur. Le Corps de Police est dirigé par un directeur et trois directeurs adjoints au maximum, qui sont nommés et révoqués librement par le Gouvernement sur proposition du ministre chargé de l'Intérieur, au moyen d'un décret publié au Journal Officiel de la Principauté d'Andorre (article 33 de la Loi sur la Police, voir paragraphe 169). Sur le plan opérationnel, la Police d'Andorre est donc pleinement indépendante, dans la mesure où les membres du Corps de Police reçoivent leurs ordres du directeur de la Police.

157. Dans le cadre de la police judiciaire, le ministère public « dirige l'action de la police pour découvrir des faits qui peuvent constituer une infraction pénale, peut ordonner des enquêtes pour obtenir des preuves et peut contrôler l'opportunité et la durée de la détention par le Gouvernement. À cet effet, il adresse les instructions au directeur de la Police qui désigne les agents chargés de les exécuter et veille à leur exécution » (article 3 de la Loi du Ministère Public du 12 décembre 1996).

158. Au 23 juin 2023, les effectifs de la Police d'Andorre étaient les suivants :

	Total	Total hommes	Total femmes	% hommes	% femmes
Directeur	1	1	0	100,00%	0,00%
Directeur Adjoint	1	1	0	100,00%	0,00%
Commissaires supérieurs	3	2	1	66,67%	33,33%
Commissaires	0	0	0	0,00%	0,00%
Inspecteurs supérieurs	6	6	0	100,00%	0,00%
Inspecteurs	0	0	0	0,00%	0,00%
Sergents supérieurs	8	8	0	100,00%	0,00%
Sergents	25	23	2	92,00%	8,00%
Agents	208	187	21	89,90%	10,10%

	Total	Total hommes	Total femmes	% hommes	% femmes
Élèves agents	9	6	3	66,67%	33,33%
TOTAL	261	234	27	89,66%	10,34%

159. Par ailleurs, le Corps de Police emploie d'autres catégories de fonctionnaires (personnel administratif, techniciens, analystes financiers etc.), qui appartiennent au Corps Général de l'Administration et sont rattachés au Département de Police, mais n'ont pas le statut de policier.

Accès aux informations

160. S'agissant de l'accès aux documents détenus par les services répressifs, l'article 41 du Code de l'Administration dispose que l'accès à l'information publique « est régi par les dispositions de la loi sur la transparence, l'accès à l'information publique et le Gouvernement ouvert et par les réglementations spécifiques applicables ». L'article 9 du Code d'éthique du Corps de Police (voir ci-dessous, paragraphe 179) dispose en outre que les membres du Corps de police doivent fournir aux citoyens des informations aussi complètes et détaillées que possible sur les causes et le but de toutes les informations, conformément à la réglementation en vigueur en matière de transparence.

161. La LT vise, entre autres, à étendre et à renforcer la transparence de l'activité administrative, ainsi que réglementer et garantir le droit d'accès des personnes à l'information et à la documentation publiques. Ainsi, la Police, comme toute autre administration publique, se trouve soumise à la LT (article 3). Des restrictions peuvent s'appliquer pour des motifs tenant notamment à la défense et à la sécurité nationale, ainsi qu'à la prévention, la recherche et la sanction des infractions pénales, administratives ou disciplinaires (article 11 de la LT ; voir également ci-dessus dans la partie sur les PHFE).

162. En conséquence, les personnes directement concernées par les activités de la Police ont accès aux informations qui les concernent lorsque le dossier est détenu par la Police (dossier administratif). Tout accès aux bases de données de la police doit être enregistré en identifiant l'utilisateur, la date et l'heure, ainsi que les raisons de la demande.

163. La Police publie régulièrement des informations sur ses activités sur son site officiel⁴⁶ et dispose d'un cabinet de presse qui gère les réseaux sociaux ainsi que les communications entre la Police et la presse. Le rapport annuel de la Police est également mis en ligne sur le Portail de la Transparence. Ce rapport annuel expose l'activité officielle de la Police ainsi que sa gestion budgétaire pendant l'année écoulée, tout en faisant une évaluation de l'activité de la Police pendant cette année. Par ailleurs, la Direction des Statistiques du Gouvernement impose la publication annuelle de données statistiques sur les infractions commises⁴⁷.

Confiance du public à l'égard des services répressifs

164. Selon un sondage d'opinion [World Values](#) effectué en 2018, 76.2% des personnes sondées font beaucoup ou assez confiance à la Police, faisant de la Police d'Andorre une des

⁴⁶ www.policia.ad

⁴⁷ Voir [Estadística de seguretat: Infraccions \(govern.ad\)](#)

institutions les plus dignes de confiance en Andorre. L'EEG note à cet égard qu'une étude plus récente et plus approfondie pourrait se révéler utile.

Syndicats et associations professionnelles

165. La Police d'Andorre a un seul syndicat, le *Col·lectiu de Funcionaris de la Policia d'Andorra* (CFPA) (Collectif des Officiers de la Police d'Andorre). Celui-ci a 121 adhérents (93 hommes et 28 femmes). Il existe également deux associations : l'ASPA (Association de Solidarité de la Police Andorrane) et l'Association de retraités de la Police.

166. Les articles 81 et suivants de la Loi sur la Police règlementent les droits syndicaux de la Police. Concrètement, la loi prévoit que les membres du Corps de Police ont le droit de constituer des organisations syndicales pour défendre leurs intérêts, ainsi que d'y adhérer et d'y participer activement, et qu'ils ne peuvent être affiliés qu'à des organisations syndicales composées exclusivement de membres du même corps (article 82 de la Loi sur la Police).

167. L'exercice des droits syndicaux est réglementé par l'article 83 de la Loi sur la Police (limites, interdiction du droit de grève et des actions se substituant à ce droit ou susceptibles d'altérer le fonctionnement normal des services, interdiction de manifester publiquement en utilisant les armes à feu et les moyens de contrainte et de coercition autorisés, ainsi que les insignes et uniformes réglementaires, le matériel opérationnel et les moyens de transport). De même, la législation prévoit que les organisations syndicales légalement constituées ont le droit de formuler des propositions et de soumettre des rapports ou des pétitions aux organes compétents de l'État, ainsi que de représenter leurs membres devant les organes compétents de l'administration publique (article 85 de la Loi sur la Police). Aux fins d'exercice de l'activité syndicale, les syndicats ont le droit de disposer de locaux pour exercer leurs activités, qui doivent être fournis et déterminés par le directeur de la Police, et les représentants syndicaux doivent disposer des conditions et du temps nécessaires pour participer aux activités découlant de leur fonction (article 87).

168. Par ailleurs, le Conseil de Police est l'organe de représentation paritaire du Gouvernement et des membres du Corps de Police, présidé par le ministre chargé de l'Intérieur ou par le haut fonctionnaire auquel il délègue cette fonction. Le Conseil de Police est composé d'un minimum de trois et d'un maximum de cinq représentants du Gouvernement, nommés par le ministre de l'Intérieur, et d'un minimum de trois et d'un maximum de cinq représentants des membres du Corps de Police. Le Conseil de Police a des fonctions de médiation et conciliation en cas de conflits collectifs ; il participe à l'établissement des conditions de prestation du service des fonctionnaires et à la formulation de motions et consultations sur les questions relatives au statut professionnel, ainsi qu'à l'établissement de rapports dans les procédures disciplinaires à l'encontre des membres du corps pour des fautes très graves et dans toutes les procédures disciplinaires à l'encontre des représentants syndicaux (article 89 de la Loi sur la Police).

Politique anticorruption et d'intégrité

Cadre législatif et réglementaire

169. Les membres du Corps de Police sont soumis au Décret législatif du 24 mai 2017 relatif à la publication du texte révisé de la Loi 8/2004 du 27 mai 2004 sur le Corps de Police (la Loi sur la Police).

170. D'application directe pour les policiers, la LFP détaille les droits et obligations des fonctionnaires d'État (voir la partie relative aux PHFE). Elle pose la règle selon laquelle tout fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité.

Cadre institutionnel

171. Il n'y a aucun organe de la police dédié spécifiquement à la prévention et à l'instruction des cas de corruption ou autres fautes connexes.

Politique anticorruption et d'intégrité, mesures de gestion des risques de corruption dans les services exposés à la corruption

172. Il n'existe pas de politique spécifique de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité dans le Corps de Police. Cependant, les membres du Corps de Police, en tant que membres de l'Administration publique, sont soumis aux normes générales de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité au sein de l'Administration publique, notamment aux principes de légalité, neutralité politique, impartialité, dignité et intégrité (article 5 de la Loi sur la Police). Aucune cartographie des risques de corruption au sein du Corps de Police n'a récemment été effectuée. Selon les autorités, les risques de corruption sont en tout état de cause limités en Andorre par le fait qu'un certain contrôle social existe.

173. À la lumière des entretiens menés durant la visite, l'EEG a pu identifier deux risques majeurs en matière de prévention de la corruption. Tout d'abord, Andorre connaît une crise du logement aiguë, du fait de l'inflation et de la spéculation immobilière. En raison des bas salaires, surtout en début de carrière, et de l'augmentation du coût de la vie en général, il a été indiqué que certains policiers pouvaient rencontrer des difficultés à se loger ou à payer leur loyer, pouvant conduire à la recherche de complément de salaire. Plusieurs pistes sont envisagées pour remédier à cette crise, comme la levée de l'obligation de résidence en Andorre (afin que les policiers puissent se loger en France ou en Espagne, où les loyers sont plus bas). D'autres part, l'EEG a été surprise d'apprendre que certaines amendes, notamment en cas d'infractions routières commises par des non-résidents en Andorre, doivent être payées directement en espèces aux policiers. L'EEG est fermement convaincue que cette pratique devrait cesser, plusieurs moyens alternatifs de paiement étant possibles.

174. Pour ces raisons, l'EEG estime que des mesures s'avèrent nécessaires afin de mieux évaluer les risques de corruption et d'atteintes à l'intégrité dans la profession et renforcer la volonté et l'aptitude à répondre aux défis existant en ce domaine. Une telle analyse des risques de corruption au sein de la police devrait conduire à l'élaboration d'une politique d'intégrité ciblée, soit en tant que stratégie à part entière soit dans le cadre d'une future stratégie générale de lutte contre la corruption. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) qu'il soit mis fin à la pratique consistant à payer les amendes directement en espèces aux policiers ; et (ii) qu'une évaluation complète des risques de corruption dans les domaines et activités de la police soit réalisée afin d'identifier les problèmes et tendances émergentes, et que les données soient utilisées pour la conception d'une stratégie d'intégrité et de lutte contre la corruption pour la police.**

Gestion des opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et témoins

175. En vertu de l'article 122 ter du Code de procédure pénale, « le juge d'instruction, ou le cas échéant le juge de garde, peut autoriser à la demande du directeur de la Police la participation active d'un agent infiltré à des délits liés à la drogue, aux armes à feu, à la fausse monnaie, au proxénétisme, au terrorisme, à la vente d'enfants, la prostitution des enfants et l'utilisation d'enfants dans la pornographie, le trafic d'organes humains et le blanchiment d'argent ou de valeurs mobilières ou les crimes sous-jacents qui y donnent lieu ou les crimes moindres de corruption ou de trafic d'influence. Cet agent infiltré doit obligatoirement être un officier de police judiciaire exerçant des fonctions de police judiciaire. »

176. Toutefois, les statuts d'agent infiltré et d'informateur, bien qu'encadrés par le Code de procédure pénale, n'ont jamais été mis en œuvre, principalement en raison des caractéristiques particulières du pays. En effet, la taille réduite de la nation andorrane limite considérablement la faisabilité pratique de ces méthodes d'enquête.

177. La nature étroite des liens sociaux et la proximité entre les individus dans la société andorrane rendent difficile, voire impossible, de maintenir l'anonymat nécessaire à l'opération d'un agent infiltré ou à la protection de l'identité d'un informateur. Or l'efficacité d'un agent infiltré dépend souvent de sa capacité à se fondre dans un environnement inconnu et à établir des liens sans éveiller les soupçons. Cependant, dans une petite communauté où les relations sont étroitement interconnectées, une telle tâche apparaît extrêmement difficile à accomplir. De plus, la nécessité de préserver la confidentialité et la sécurité des personnes collaborant avec les autorités peut être compromise.

Principes éthiques et règles de conduite

178. Les membres du Corps de Police sont soumis aux principes de l'article 5 (principes d'action) ainsi qu'aux obligations énumérées à l'article 5 bis de la Loi sur la Police⁴⁸. Ils doivent notamment agir avec intégrité et dignité et toujours s'opposer à tout acte de corruption.

179. Peu de temps après la visite d'évaluation, un [Code d'éthique spécifique au Corps de Police](#) (*Codi deontològic del Cos de Policia d'Andorra*, ci-après : le Code d'éthique), qui était en voie de finalisation au moment de la visite, a été adopté. Il vise à définir et à promouvoir les principes éthiques, les valeurs et les règles de conduite qui doivent guider l'action des membres du Corps de police dans l'exercice de leurs fonctions. Ce Code a été publié au Journal Officiel⁴⁹ et doit, en vertu de l'article 36, être diffusé sur le site Internet du Corps de Police et être porté à la connaissance des membres du Corps de Police afin qu'il soit dûment appliqué. L'article 34 du Code (Application effective du Code d'éthique) prévoit que le non-respect des dispositions du Code qui sont qualifiées de fautes disciplinaires dans la loi sur le Corps de Police sera sanctionné par le régime disciplinaire établi par la même loi, sans préjudice du fait que d'autres dispositions de nature pénale peuvent être applicables en même temps. De plus, tout membre du Corps de Police qui consent, couvre ou incite à une conduite faisant l'objet

⁴⁸ Certaines des obligations mentionnées à l'article 5 bis sont également applicables lorsque les membres du Corps de Police cessent d'appartenir au Corps.

⁴⁹ Le Code d'éthique a été adopté le 29 novembre 2023 et a été publié au Journal Officiel de la Principauté d'Andorre le 6 décembre 2023.

de sanction sera également responsable disciplinairement, raison pour laquelle il doit communiquer à ses supérieurs toute violation des dispositions du Code d'éthique.

180. Les fonctionnaires qui appartiennent au Corps Général de l'Administration et sont rattachés au Département de Police ne sont pas soumis au nouveau Code d'éthique mais au Code de conduite de l'Administration publique (voir ci-dessus, paragraphe 75). Le non-respect des dispositions de ce Code est énuméré comme une conduite sanctionnable au titre de la LFP par le régime de sanctions établi par la même Loi.

181. L'EEG salue le nouveau Code d'éthique de la police qui a été adopté récemment et rendu public. Elle relève que le Code d'éthique est formulé en des termes plutôt généraux et est susceptible de sanctions en cas de manquements, bien que sur ce point le Code se contente de renvoyer à la Loi sur la Police. Il couvre un certain nombre de principes éthiques et de questions pertinentes en matière d'intégrité, comme les conflits d'intérêts, les cadeaux et les avantages, les incompatibilités et la confidentialité des informations. Afin de garantir des normes élevées en matière de conduite professionnelle, le Code devrait être complété par des conseils pratiques adaptés afin de faire le lien entre les principes contenus dans le code, le travail quotidien des policiers et les risques les plus courants. Ces exemples pratiques devraient également s'appuyer sur des cas réels de violations commises par des policiers, qui peuvent donner des indications sur les domaines dans lesquels les risques de corruption sont plus élevés. Par conséquent, **le GRECO recommande de compléter le Code d'éthique du Corps de Police par des orientations pratiques sur l'ensemble des questions d'intégrité (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles) avec des exemples concrets.**

Conseil, formation et sensibilisation

182. Tous les membres du Corps de Police reçoivent une formation sur l'éthique et la déontologie lors de leur entrée dans la police. Cette formation fait partie de la formation initiale obligatoire et comprend trois volets : intégration au Corps de Police, éthique/déontologie professionnelle, image corporative de la Police. Cette formation, dispensée par le Groupe de Formation (Département de Police Administrative), a une durée de 14 heures. Elle est délivrée chaque année aux nouveaux élèves⁵⁰.

183. De manière générale, les membres du Corps de Police sont autorisés à suivre ou à dispenser des cours de formation continue sur le territoire andorran dans des domaines relevant de leur compétence ou liés à leur mission, sous réserve de l'autorisation préalable du directeur du Corps. Par décision du ministre chargé de l'Intérieur ou de l'autorité compétente, ou en conformité avec les dispositions des conventions ou accords internationaux en vigueur, les membres du Corps de Police peuvent également participer à des cours de formation en dehors du territoire andorran dans des domaines relevant de leur compétence ou liés à leur mission.

184. Le Code d'éthique du Corps de Police, adopté en novembre 2023, indique que « le Corps de Police s'engage à assurer la formation continue de ses membres, ainsi qu'une formation spécialisée de qualité, réceptive aux nouveaux modèles technologiques et aux

⁵⁰ Depuis 4 ans, il y a une nouvelle promotion d'élèves policiers chaque année, avec une moyenne de 16 élèves par an.

nouvelles réalités socioculturelles », mais ne mentionne pas expressément les questions liées à l'intégrité des policiers.

185. Les membres du Corps de Police peuvent obtenir des renseignements concernant les règles déontologiques applicables auprès leurs supérieurs directs ou auprès des ressources humaines de la police.

186. L'EEG constate que, si la formation initiale des agents des services répressifs (ASR) semble satisfaisante, il n'existe pas à l'heure actuelle de cours relatifs à la déontologie dans la formation continue. Une telle formation devrait être dispensée aux policiers à intervalles réguliers tout au long de leur carrière, en particulier pour les policiers de grade supérieur. Il conviendrait d'y intégrer le nouveau Code d'éthique au moyen de discussions pratiques, d'ateliers et d'études de cas. En cas de dilemmes ou questions éthiques, les policiers peuvent s'adresser à leurs supérieurs hiérarchiques ou au service des ressources humaines s'ils souhaitent obtenir des conseils sur la conduite à adopter. L'EEG estime qu'il serait plus approprié qu'une instance ou des personnes de confiance spécialisées, qui soient indépendants de la chaîne de commandement de l'ASR concerné, soient en charge de fournir des conseils confidentiels aux policiers en cas de questions d'ordre déontologique. Ce type de conseils va au-delà de la possibilité de demander des directives aux responsables hiérarchiques.

187. À la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) de renforcer la formation initiale et continue des policiers à l'éthique et à l'intégrité, en s'appuyant sur les orientations pratiques à adopter pour le Code d'éthique du Corps de Police ; et (ii) de mettre en place un mécanisme de conseils confidentiels aux policiers sur les questions éthiques et de déontologie.**

Recrutement, évolution de carrière et conditions de travail

Régimes d'emploi

188. Le Département de Police est composé des membres du Corps de Police et des fonctionnaires qui appartiennent à l'Administration Générale et qui exercent des fonctions administratives, techniques ou de soutien, non réservées aux membres du Corps de Police (article 3 bis de la Loi sur la Police). Tous les membres du Corps de la Police (les policiers) ont la condition de fonctionnaires, et ont donc un régime d'emploi permanent. En conséquence, ils sont soumis aux principes généraux de la fonction publique énoncés dans la Constitution, ainsi qu'aux exigences des différentes lois régissant l'administration publique.

189. Les personnes qui n'ont pas la condition de policiers et travaillent au sein du Département de Police ont différents régimes d'emploi, conformément à la LFP. Actuellement, sur les 63 personnes non policières rattachées au Département de Police, 60 sont fonctionnaires, et bénéficient donc d'un régime d'emploi permanent, et 3 ont le statut d'intérimaires, avec un régime d'emploi temporaire.

190. La structure hiérarchique du Corps de Police, prévue à l'article 37 de la Loi sur la Police, est la suivante :

Échelle	Type d'activité professionnelle	Classement professionnel		Poste / Dénomination professionnelle
		Groupe fonctionnel	Niveau de classification	
Supérieur	Directeur			Directeur Directeur adjoint
	Commissaire	A	A1	Commissaire de Police de première classe / Commissaire majeur de police
			A2	Commissaire de police
Exécutif	Officier	B	B1	Officier de Police de première classe / Inspecteur majeur de police
			B2	Officier de police / Inspecteur de police
Intermédiaire	Sous-officier		B3	Sous-officier de Police de première classe / Sergent majeur de police
			B4	Sous-officier de police / Sergent de police
Basique	Agent	C	C1	Agent de police

Procédure de nomination et promotion

191. Le Gouvernement est responsable de la nomination et de la promotion des ASR et des chefs de service, par décision adoptée lors de la réunion du Conseil des ministres, où sont présents tous les ministres et le chef du Gouvernement. Dans le cas de mobilité (changement de service, unité ou groupe), la décision est prise par le ministre chargé de l'Intérieur.

192. Le poste de directeur est pourvu par la libre désignation parmi les fonctionnaires de nationalité andorrane qui sont titulaires des postes inclus dans le groupe A ou le groupe B du système de classement de l'Administration générale, ou dans les échelles intermédiaires, exécutives ou supérieures du Corps de Police. Une personne qui n'est pas fonctionnaire, de nationalité andorrane, peut être nommée directeur du Corps de Police en tant que personnel de relation spéciale tel que réglementé par la LFP. Le poste de directeur adjoint est pourvu par libre désignation parmi les fonctionnaires de nationalité andorrane qui sont titulaires des postes inclus dans l'échelle intermédiaire, exécutive ou supérieure du Corps de Police (article 44 de la Loi sur la Police).

193. L'article 50 de la Loi sur la Police énonce que les postes vacants ou nouvellement créés de membres du Corps de Police sont pourvus par le biais de concours et doivent respecter les principes d'objectivité, de publicité, d'égalité et de concurrence, afin de sélectionner les candidats les mieux adaptés aux postes à pourvoir en fonction de leurs qualifications, de leurs mérites et de leur expérience.

194. Le Comité Technique de Sélection est l'organe collégial chargé du processus de sélection des ASR (conditions de recrutement, organisation de l'ensemble des épreuves, évaluation des candidats et proposition de l'attribution des postes). Il est composé de deux

représentants de la police, désignés par le directeur de la police parmi les fonctionnaires appartenant au moins au grade immédiatement supérieur du même barème ou du barème supérieur du poste qu'il est prévu de pourvoir, et par deux représentants du ministère de l'Intérieur. L'un des représentants du ministère assume la présidence du Comité et l'un des représentants de la Police en assure le secrétariat.

195. À l'issue de la procédure de sélection, le Comité Technique de Sélection doit proposer au ministre chargé de l'Intérieur les candidats ayant obtenu la meilleure note globale aux épreuves réalisées. Le ministre chargé de l'Intérieur propose alors au Gouvernement la nomination du ou des candidats ayant obtenu la meilleure note. En fonction du poste à pourvoir, le fonctionnaire est nommé par le Gouvernement au grade et au barème correspondant pendant la période de stage. Il n'est pas possible que le ou les candidats proposés par le Comité Technique de Sélection soient rejetés sans justification par le Gouvernement. Un candidat non retenu peut contester le résultat de la sélection en déposant un recours conformément aux dispositions du Code de l'Administration.

196. L'article 49 de la Loi sur la Police stipule que les candidats doivent, en plus des exigences générales établies par la LFP, satisfaire aux exigences suivantes :

- Posséder la nationalité andorrane ;
- Entrer dans la tranche d'âge spécifiée pour chaque appel, conformément aux exigences du poste ;
- Ne pas avoir été condamnés pour des délits intentionnels ou négligents liés à l'exercice de la fonction publique, à moins que le délai légalement établi pour l'expiration de la peine prononcée ou l'effacement de la condamnation du casier judiciaire ne soit écoulé ;
- Ne pas être disqualifiés ou suspendus de l'occupation d'un poste ou d'une charge par une décision judiciaire définitive ;
- Ne pas avoir été disqualifiés afin de fournir des services dans une administration publique, ou suspendu de ses fonctions ou de l'occupation d'un poste par une décision disciplinaire définitive ;
- Être déclarés aptes physiquement et mentalement conformément aux tests établis dans le processus de sélection du poste.

197. De plus, les personnes souhaitant candidater à un poste du Corps de Police doivent également remplir les conditions suivantes :

- Ne pas être poursuivis pour des délits intentionnels ou négligents liés à l'exercice de la fonction publique, sauf en cas de clôture de l'affaire pénale ;
- Ne pas faire l'objet d'une procédure disciplinaire en cours pour une faute très grave, ou avoir été sanctionnés par une résolution disciplinaire définitive pour une faute disciplinaire grave ou très grave, à moins que la procédure disciplinaire ne soit clôturée ou que les sanctions enregistrées aient été annulées.

198. Ainsi, les casiers judiciaires des candidats sont vérifiés, de telle façon que les candidats qui ont été condamnés pour des délits volontaires ou imprudents liés à l'exercice de la fonction publique puissent être identifiés. Selon les autorités, cela permet de s'assurer que seules les personnes ayant un comportement intègre et respectant la loi sont sélectionnées. L'absence de sanctions disciplinaires à l'encontre des candidats visent également à garantir que seuls les individus ayant une conduite professionnelle irréprochable et respectant les normes éthiques sont considérés pour occuper un poste au sein de la Police. Enfin, les tests

d'aptitude physique et mentale permettent de sélectionner des individus capables de faire face aux exigences physiques et psychologiques du travail au sein de la Police. Tous les candidats doivent en outre subir un test psychotechnique qui est éliminatoire.

199. Il n'existe cependant pas de tests d'intégrité ciblés ou aléatoires au cours de la carrière des membres du Corps de Police. D'après les autorités, la conduite et l'intégrité des policiers est vérifiée de manière permanente par les supérieurs directs ainsi que par le service des Ressources Humaines de la Police. De plus, le système d'évaluation des performances est également censé servir à vérifier la conduite et l'intégrité des ASR. En cas de violation des règles concernant la conduite et/ou l'intégrité des ASR, le régime disciplinaire s'applique (voir ci-dessous, paragraphe 255).

200. L'EEG constate que, si un contrôle approfondi a bien lieu lors du recrutement des ASR (casier judiciaire, absence de procédure disciplinaire en cours, aptitude à la fonction publique), celui-ci ne porte pas sur l'intégrité des candidats. En outre, aucun contrôle d'intégrité des candidats n'est effectué lors de la promotion, ni plus généralement au cours de la carrière des policiers. L'EEG est d'avis qu'il s'agit là d'une lacune du point de vue de la prévention de la corruption. Des risques d'atteinte à l'intégrité des policiers et/ou des tentatives de corruption peuvent en effet aussi apparaître après le recrutement dans le cadre de leur travail quotidien et il est important que ces risques soient pris en compte. L'EEG note par ailleurs que les vérifications d'intégrité, selon l'interprétation qui en est donnée par le GRECO, portent sur les éventuels conflits d'intérêts liés à la situation individuelle d'une personne qui sont susceptibles de compromettre les activités de la police en général. L'EEG considère par conséquent que de telles vérifications doivent être mises en place pour évaluer la vulnérabilité à la corruption des ASR, non seulement lors de leur recrutement, mais également à intervalles réguliers par la suite. En outre, l'EEG souligne que la situation d'une personne est susceptible d'évoluer au fil du temps et, dans certains cas, de la rendre plus vulnérable à d'éventuels risques de corruption (survenue de problèmes financiers, découlant par exemple d'une hypothèque ou d'un prêt à la consommation, d'un divorce, de la maladie d'un proche, de la faillite d'un conjoint, etc.). C'est pourquoi **le GRECO recommande qu'un contrôle d'intégrité des agents de police soit mis en place dans le cadre des décisions de recrutement et de promotion, y compris aux grades supérieurs, ainsi qu'à intervalles réguliers tout au long de la carrière.**

201. S'agissant de la promotion, l'article 52 de la Loi sur la Police énonce que, pour des postes vacants ou nouvellement créés au Corps de Police, attribués par promotion interne, les mérites suivants doivent nécessairement être évalués :

- L'expérience professionnelle et la trajectoire professionnelle dans les postes occupés au sein du Corps de Police et dans le reste de l'Administration générale ;
- La formation acquise dans le cadre d'études supérieures ou des cours de formation, de perfectionnement professionnel et de spécialisation, entre autres, à condition qu'ils portent sur des matières liées aux fonctions des postes devant être pourvus ou qu'ils présentent un intérêt, une utilité ou une nécessité pour les postes mentionnés ;
- Les résultats de l'évaluation des performances, les distinctions et récompenses décernées et l'absence de sanctions disciplinaires fermes au cours de la carrière professionnelle ou au cours de la période immédiatement antérieure prévus dans les termes et conditions de l'appel à candidatures ;
- L'ancienneté dans le Corps.

202. Le processus de sélection est conçu de manière à assurer des chances égales aux femmes et aux hommes. Le Gouvernement a notamment mis en place un plan axé sur l'égalité des genres visant à rendre les offres d'emploi dans l'administration plus attrayantes pour les femmes, avec le soutien de l'Institut des Femmes. Ce plan accorde une attention particulière aux forces spéciales telles que les pompiers, les agents de l'administration pénitentiaire et les ASR. Ainsi, chaque fois qu'une offre d'emploi publique est publiée, les descriptions de poste et les critères de sélection sont revus afin d'utiliser un langage plus inclusif et de rédiger les annonces de manière à les rendre plus attractives pour les femmes, les encourageant ainsi à candidater à ces postes. L'objectif est de créer un environnement plus inclusif, mettant en évidence les opportunités professionnelles et les avantages spécifiques qu'une carrière au sein des forces spéciales peut offrir aux femmes. En adoptant cette approche, le Gouvernement vise à accroître la représentation des femmes dans ces secteurs traditionnellement dominés par les hommes et à promouvoir l'égalité des chances dans le recrutement et l'avancement professionnel⁵¹.

203. Au cours de la visite, l'EEG a été informée des différentes mesures prises afin de renforcer l'attractivité de la profession et visant à favoriser le recrutement de femmes dans le Corps de Police. À l'heure actuelle, seul 10,34% des effectifs sont des femmes. L'EEG est consciente que le Corps de Police rencontre actuellement des difficultés à recruter, et que cela concerne plus particulièrement les femmes, avec en moyenne seule une femme candidate aux concours de recrutement pour 3 ou 4 hommes. Toutefois, l'EEG encourage les autorités à poursuivre leurs efforts dans ce domaine afin d'accroître la représentation des femmes à tous les niveaux du Corps de Police, notamment au niveau des grades supérieurs.

Évaluation des performances

204. Bien que la législation prévoie un système d'évaluation des performances (article 58 et suivants de la Loi sur la Police), celui-ci a été suspendu depuis 2015 (de même que celui des fonctionnaires de l'administration générale) et fait actuellement l'objet d'une révision. Les autorités indiquent que l'objectif de cette révision est d'établir un cadre solide et transparent pour évaluer les performances des fonctionnaires.

205. Dans le cadre de la refonte du système d'évaluation, l'EEG considère que, pour que les évaluations périodiques des performances apparaissent crédibles et efficaces, celles-ci devraient impérativement s'appuyer sur des critères soigneusement élaborés pour évaluer la dimension déontologique de la conduite du personnel du Corps de Police, en se fondant principalement sur le Code d'éthique applicable. Une telle approche permettrait une analyse objective et complète des performances des intéressés et de leur évolution dans le temps, ainsi que la détection précoce de toute propension à des comportements contraires à l'éthique. **Le GRECO recommande donc que des critères objectifs et transparents permettant de vérifier l'intégrité du personnel du Corps de Police soient élaborés et fassent l'objet d'évaluations périodiques des performances.**

Rotation et mobilité

206. Il n'existe pas de système de rotation régulière préétabli. En pratique cependant, une rotation des agents de police est possible en fonction des nécessités du service. Les policiers

⁵¹ Voir également la loi 6/2022 du 31 mars 2022 pour l'application effective du droit à l'égalité de traitement et d'opportunités et à la non-discrimination entre les femmes et les hommes, article 51.

peuvent faire l'objet d'un changement d'affectation ou de fonction, à leur demande ou dans l'intérêt du service. L'EEG encourage les autorités à étudier l'introduction d'une rotation pour certains postes à risques qui pourraient apparaître dans le cadre de l'évaluation des risques de corruption dans les domaines et activités de la police recommandée dans ce rapport (paragraphe 174).

Cessation des fonctions et révocation

207. La révocation est une sanction disciplinaire. Un ASR peut être révoqué en cas de fautes très graves ou être suspendu temporairement de ses fonctions (article 101 de la Loi sur la Police). La sanction de suspension temporaire des fonctions entraîne la privation de l'exercice des fonctions ; l'interdiction de détention, port et utilisation de l'arme ou des armes à feu autorisées ; l'interdiction d'utiliser les insignes et l'uniforme réglementaires et le badge d'identification ; la perte de la rémunération correspondante, et, le cas échéant, l'interdiction d'accès aux locaux du Corps de Police sans l'autorisation du directeur du Corps.

Salaire et avantages

208. Le salaire annuel brut des ASR varie en fonction de leur groupe, de leurs fonctions et de leur ancienneté dans le grade et dans le corps. Le tableau suivant présente les rémunérations annuelles en euros des membres du Corps de Police (pour l'année 2024) et se trouve à l'annexe 6 de la LFP :

Tableau de rémunération annuelle		A	B	Limite inférieure A+B	Complément C	Limite sup. A+B +C
Groupe fonctionnel	Niveau de classement	Salaire de base	Indemnité spécifique	Base minimale	Complément de carrière maximal	Fourchette maximale
Groupe A	A1	54.205,31	3.991,60	58.196,90	29.098,45	87.295,36
	A2	47.687,80	6.133,95	53.821,75	26.910,87	80.732,62
Groupe B	B1	41.917,46	6.133,95	48.051,41	24.025,70	72.077,11
	B2	37.617,76	6.133,95	43.751,71	21.875,85	65.627,56
	B3	33.924,22	6.133,95	40.058,17	20.029,08	60.087,25
	B4	30.152,98	6.133,95	36.286,83	18.143,46	54.430,39
Groupe C	C1	21.538,87	6.133,95	27.672,82	13.836,41	41.509,23

209. Ainsi, le salaire annuel brut des agents de police en début de carrière est de 27.672,82 €. De plus, tous les fonctionnaires d'Andorre ont une indemnité d'ancienneté triennale (la LFP a changé cette indemnisation d'ancienneté triennale par un système quinquennal, mais celui-ci n'est pas encore entré en vigueur). Les membres du Corps de Police plus anciens reçoivent aussi une indemnité d'ancienneté spécifique de la Police, ainsi qu'une indemnité extraordinaire correspondant à 1/12^e de leur salaire lorsqu'ils ont atteint vingt ans de service dans le corps (pour les membres qui sont entrés dans le corps avant l'entrée en vigueur de la Loi sur la Police). Enfin, les membres du Corps de Police reçoivent des indemnités en fonction de leurs fonctions spécifiques. Il a été indiqué à l'EEG que les salaires, notamment en début de carrière, n'avaient pas été réévalués récemment et demeuraient peu attractifs, conduisant à des difficultés de recrutement au sein du Corps de Police. Ces bas salaires représentent également un risque (voir ci-dessus, paragraphe 173), au vu de l'augmentation

du coût de la vie et de la crise du logement en Andorre. L'EEG encourage les autorités à traiter la question du niveau des salaires dans le cadre de l'évaluation des risques de corruption dans les domaines et activités de la police recommandée dans ce rapport (paragraphe 174).

210. Pour ce qui est des avantages complémentaires, les membres du Corps de Police bénéficient d'allocations journalières de subsistance (petit-déjeuner, déjeuner et dîner) en fonction de leurs horaires de service.

211. Par ailleurs, le Règlement des décorations, distinctions, remerciements et félicitations de la Police prévoit une rémunération de 600 € pour les membres du Corps de Police qui reçoivent la décoration dorée du mérite policier. De même, il est prévu que les personnes qui reçoivent une félicitation (en reconnaissance d'une action, d'une conduite ou d'un travail policier qui démontre un grand professionnalisme) peuvent bénéficier d'une gratification économique.

Conflits d'intérêt

212. Selon l'article 8 du Code d'éthique, un conflit d'intérêts découle d'une situation dans laquelle un membre du Corps de Police a un intérêt personnel de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles. Le membre du Corps de Police doit éviter de laisser ses intérêts privés entrer en conflit avec les fonctions publiques qu'il exerce. Il doit donc éviter toute intervention, participation ou influence dans les affaires dans lesquelles il a un intérêt particulier ou personnel ou dans lesquelles ses proches jusqu'au quatrième degré de consanguinité ou deuxième degré d'affinité ont un intérêt. Par conséquent, il doit signaler l'existence d'un tel lien et, en tout état de cause, le divulguer lorsqu'un supérieur le lui demande. Lorsque le membre du Corps de Police est confronté à un tel conflit, il se dessaisit de l'affaire en question ou accepte la demande de retrait formulée par un supérieur. Il est de la responsabilité du membre du Corps de Police d'éviter de tels conflits, qu'ils soient réels, potentiels ou susceptibles d'exister en tant que tels.

213. Pour ce qui est des mécanismes visant à prévenir les conflits d'intérêts et les procédures d'identification et de résolution des conflits d'intérêts, le Code de l'Administration trouve à s'appliquer (articles 114 et 115) et les règles décrites dans la partie sur les PHFE sont également pertinentes dans le cas des ASR.

214. En cas de violation des règles relatives aux conflits d'intérêts contenues dans le Code d'éthique de la police, le régime disciplinaire de la Loi sur la Police s'applique. Concrètement, une violation de ces règles pourrait être constitutive des infractions prévues aux articles 98.s), 99.n) ou 99.t). Aucune violation des règles relatives aux conflits d'intérêts n'a cependant été rapportée au cours des cinq dernières années.

215. L'EEG salue l'existence de règles relatives aux conflits d'intérêts au sein de la Police. Elle considère que ce domaine mériterait d'être traité dans les orientations pratiques à adopter pour le Code d'éthique du Corps de Police (voir recommandation paragraphe 181), avec des exemples concrets de situations du quotidien où la police peut être confrontée à des conflits d'intérêts, et des moyens et mécanismes internes possibles pour les résoudre.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

216. Conformément à l'article 5 bis de la Loi sur la Police, les membres en service actif ou suspendus du Corps de Police sont soumis au régime d'incompatibilités des fonctionnaires de l'Administration générale⁵², avec certaines spécificités. Ils ne peuvent occuper aucune autre fonction publique, élective ou nominative. En ce qui concerne la collaboration au sein de l'entreprise familiale, ils peuvent y participer à condition de ne pas recevoir de rémunération à cette fin et de ne pas avoir de contact direct avec le public. Enfin, ils ont la possibilité de s'engager bénévolement dans des associations ou des fondations à but non lucratif.

217. Les fonctionnaires peuvent, en dehors de leurs heures de travail, effectuer les tâches autorisées par la législation en vigueur. En cas de doute sur la compatibilité d'une activité, l'agent public doit soumettre la question à son supérieur hiérarchique et, le cas échéant, obtenir une autorisation préalable. Le non-respect de ces interdictions est passible de sanctions disciplinaires conformément à l'article 97 c) et 98 p) de la Loi sur la Police.

218. Au sein de l'administration générale, le Comité Technique d'Organisation et de Gestion est chargé de préparer un rapport sur les demandes d'exercice d'autres activités professionnelles, ainsi que vérifier qu'il n'y a pas de problèmes d'incompatibilité et que les conditions établies sont bien remplies. La décision d'autorisation est signée par le Secrétaire d'État à la Fonction Publique et remise à l'employé demandeur.

219. Au cours des trois dernières années, sept autorisations d'exercice d'activités accessoires⁵³ ont été accordées à des policiers.

220. La détention d'intérêts financiers ne fait pas l'objet d'une réglementation spécifique.

Cadeaux

221. Une interdiction de principe des cadeaux et autres avantages est posée à l'article 7 du Code d'éthique, qui énonce qu'un membre du Corps de Police ne peut en aucun cas solliciter ou accepter, pour lui-même, sa famille ou ses proches, un cadeau, une faveur, une invitation ou toute autre avantage dont l'acceptation pourrait compromettre son honnêteté, ses performances professionnelles ou pourrait influencer ou paraître influencer l'impartialité avec laquelle il exerce ses fonctions.

222. Cette interdiction ne comprend pas les cadeaux relevant des relations protocolaires habituelles ou traditionnelles dont la valeur est estimée inférieure à 150 €. Dans ce cas, les objets reçus par le membre du Corps de Police pour le compte du Département de Police appartiennent à ce dernier, sauf s'ils sont directement destinés à l'agent, étant spécifiquement personnalisés avec son nom. À titre personnel, le membre du Corps de Police ne peut accepter des cadeaux ou des invitations de courtoisie que s'ils ont lieu ponctuellement et à condition qu'ils n'impliquent pas ou n'entraînent pas de changement dans le déroulement normal de ses fonctions.

⁵² Les règles relatives aux incompatibilités générales des fonctionnaires sont énoncées dans la LFP (article 75), et les spécificités applicables au Corps de Police à l'article 33 du Code d'éthique.

⁵³ Les demandes d'autorisation ont concerné les activités suivantes : arbitre pour la Fédération andorrane de football, moniteur de futsal, délégué d'une équipe de football, joueur de football, joueur de futsal, formateur pour les enfants de la Fédération andorrane de football. Toutes les autorisations demandées ont été accordées.

223. Le Code d'éthique dispose en outre que lorsqu'un cadeau a été obtenu de manière inappropriée, le membre du Corps de Police doit en informer sans délai et par écrit son supérieur hiérarchique, en joignant, le cas échéant, l'objet en question. En cas de doute, il doit soumettre par écrit l'acceptation du cadeau, de l'invitation ou de tout autre avantage à l'appréciation de son supérieur hiérarchique.

224. Le non-respect de ces interdictions est passible de sanctions disciplinaires (article 98 s) et article 99 n) de la Loi sur la Police).

225. L'EEG a pu constater qu'en pratique, le principe de l'interdiction des cadeaux semble clair pour tous les interlocuteurs rencontrés sur place et ne suscite pas de problèmes particuliers. L'EEG considère néanmoins qu'il est important que les orientations pratiques à élaborer en complément du Code d'éthique du Corps de Police comportent des exemples concrets et suffisamment détaillés à ce sujet. De plus, les règles applicables devraient être complétées sur certains points, comme la question de savoir qui détermine la valeur d'un cadeau. L'ajout de la procédure à suivre pour déclarer un cadeau et la tenue d'un registre à cet égard seraient également bienvenus.

Utilisation abusive de ressources publiques

226. Il est renvoyé sur ce point à la partie sur les PHFE concernant le délit de détournement de biens publics, l'administration déloyale de biens publics et l'usage temporaire de biens publics (articles 388, 389 et 390 du Code pénal).

227. En outre, conformément à l'article 8 du Code de conduite de l'Administration publique, l'agent public responsable de personnel, biens, équipements, ressources financières et/ou d'autre type de moyens, doit veiller à ce que son utilisation, conservation et gestion soit réalisée de manière utile, efficace et économique. Ces moyens ou ressources ne pourront pas être utilisés à des fins privées ou personnelles, sauf avec l'autorisation pertinente préalable. Le non-respect de ces interdictions est passible de sanctions disciplinaires conformément aux articles 97 n) et 98 bb) de la Loi sur la Police.

Contacts avec des tiers, informations confidentielles

228. Conformément à l'article 5 bis de la Loi sur la Police, complété par l'article 20 du Code d'éthique (Secret et discrétion professionnels), les membres du Corps de Police sont tenus de garder le secret le plus absolu sur toutes les données, informations et faits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et qui ne peuvent être communiqués que par voie réglementaire, sans en révéler les sources, à moins qu'ils n'y soient contraints par une injonction judiciaire ou que l'exercice de leurs fonctions ou par la réglementation applicable ne les y obligent⁵⁴. Ils ne peuvent pas faire de déclarations publiques concernant les données, les informations et les faits couverts par le secret professionnel, sauf autorisation expresse et écrite du Directeur du Corps. En application de cette obligation, le membre du Corps de Police

⁵⁴ Voir également l'article 32 du Code d'éthique sur la gestion de l'information : Le membre du Corps de Police doit préserver les informations obtenues en raison de sa profession et qu'il juge pertinentes pour accomplir les tâches qui lui sont propres avec les meilleures garanties, en respectant le devoir de confidentialité imposé par la Loi sur la Police. L'obligation de réserve à laquelle sont soumis les fonctionnaires continue malgré la finalisation de la relation de travail avec l'Administration (article 13 du Code de conduite de l'Administration publique).

doit protéger les informations confidentielles qui font partie du secret professionnel dans les informations transmises aux médias et aux réseaux sociaux. Ces obligations sont également applicables lorsque les membres du Corps de Police cessent leurs fonctions.

229. L'utilisation de données confidentielles est passible de sanctions disciplinaires conformément aux articles 97 cc), 97 dd), 98 gg) et 98 hh) de la Loi sur la Police.

230. L'accès illégal aux documents publics, ainsi que la divulgation de secrets par des agents publics sont réprimés par le Code pénal aux articles 376 et 377. De même, l'abus d'informations privilégiées par une autorité ou un fonctionnaire est puni par l'article 393 du Code pénal.

231. Par ailleurs, et dans l'optique de prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein de la police, la Circulaire C005 relative à l'accès et au contrôle de l'information de la Police du 30 septembre 2020 a mis en place des mécanismes de contrôle visant à garantir que toutes les informations disponibles au sein du Département de Police soient utilisées de manière rigoureuse et exclusivement dans le cadre des tâches spécifiques assignées à chaque agent de police, dans le respect absolu du principe de confidentialité. Plus concrètement, un système de contrôle connu sous le nom de « verre brisé » (*vidre trencat*) a été mis en place. Dans ce système, l'agent de police doit justifier les raisons de sa demande d'accès aux informations avant de pouvoir les consulter lors d'une enquête. Afin de permettre la vérification de l'application de ces mesures et pour garantir leur respect et celui de la législation en vigueur, un contrôle/audit trimestriel des registres du système informatique est effectué.

232. En outre, la Circulaire 628/17 du 8 juin 2017 régit l'utilisation des caméras de police pour l'enregistrement audio et vidéo. Les ASR sont tenus d'enregistrer les interventions qui pourraient aboutir à une arrestation ultérieure, ainsi que celles liées à des perturbations de l'ordre public dans des espaces publics ou des zones communes de bâtiments, et ce afin de favoriser la transparence, la responsabilité, la collecte de preuves tangibles et la dissuasion des comportements répréhensibles. Les membres du Corps de Police sont également tenus de remplir une fiche pour chacune des interventions réalisées, dans laquelle ils doivent consigner toutes les informations pertinentes relatives à ladite intervention (date, heure, lieu, nature de l'intervention, personnes impliquées, mesures prises...).

Restrictions après la cessation de fonctions

233. Il n'existe aucune limitation quant à l'occupation de certains postes/fonctions ou l'exercice d'autres activités, rémunérées ou non, après l'exercice de fonctions au sein du Corps de Police.

234. Une affaire ayant connu récemment un grand retentissement concerne l'ancien directeur de la police qui, une fois à la retraite, a rejoint une société privée œuvrant dans le domaine de la sécurité, en tant que directeur des relations institutionnelles⁵⁵. À cette occasion, plusieurs voix se sont élevées pour demander une réglementation en la matière.

235. L'EEG reconnaît que les membres de la police peuvent apporter au secteur privé certaines compétences et connaissances spécialisées. Ainsi, de nombreux anciens policiers s'orientent par exemple vers le secteur de la sécurité. Dans le même temps, toutefois, les

⁵⁵ [Jordi Moreno es passa a la seguretat privada](#), *Altaveu*, 4 septembre 2023.

départs de policiers spécialisés vers le secteur privé comportent un certain nombre de risques, comme l'utilisation abusive d'informations obtenues dans l'exercice de leurs fonctions, un comportement dicté par l'attente d'un futur emploi ou l'utilisation des relations avec d'anciens collègues à seule fin de faire bénéficier le nouvel employeur d'un avantage indu. L'EEG fait observer que la [Recommandation No. R\(2000\)10](#) du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics comprend des lignes directrices spécifiquement consacrées à la cessation de fonctions publiques (article 26). **Le GRECO recommande que des règles soient adoptées pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêts lorsque des policiers quittent le Corps de Police pour travailler dans d'autres secteurs.**

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

236. Le régime déclaratif sur la situation patrimoniale, prévu par la LT, s'applique uniquement, pour les ASR, aux directeurs de la Police. Les formulaires de déclarations sont identiques à ceux décrits dans la partie sur les PHFE. Ces déclarations ne sont pas rendues publiques et ne font pas l'objet de contrôle. Aucun autre ASR n'est soumis à la moindre obligation de déclaration financière ou d'intérêts, hormis à des fins fiscales.

Mécanismes de surveillance

Surveillance et contrôle internes

237. Le contrôle interne au sein de la Police s'effectue en premier lieu par le Département des Ressources Humaines, qui est en charge de l'application du régime disciplinaire. Il existe également un contrôle hiérarchique par les membres du Corps de Police qui occupent un poste de responsabilité. Tous les responsables des unités et groupes du Corps de Police doivent veiller à ce que leurs subordonnés, et tous les membres de la police en général, respectent les principes d'éthique et de bonne conduite prévus par la Loi sur la Police ainsi que par le Code de conduite. Dans le cas où un membre de la police détecterait qu'un autre membre peut avoir commis un acte de corruption ou tout autre type d'activité ou de délit connexe, il a l'obligation d'en informer la direction de la police afin que les mesures appropriées puissent être prises. Lorsqu'il s'agit d'une faute administrative, le dossier disciplinaire correspondant est instruit. Dans le cas où l'acte serait susceptible de constituer une infraction pénale, il est notifié aux tribunaux et au Parquet afin que la procédure correspondante puisse être ouverte et instruite

238. En cas de suspicion de faute ou d'infraction, il appartient au Directeur du Corps de Police d'ouvrir une enquête, en désignant un instructeur. Cet instructeur doit provenir d'un autre département, être d'un grade supérieur et ne pas être de la même promotion que l'ASR concerné. Il n'existe pas d'unité d'audit interne au sein du Corps de Police.

239. L'EEG exprime certaines réserves quant à l'approche retenue pour le contrôle interne au sein de la Police. En effet, le Corps de Police ne dispose pas d'une unité spécialisée, d'un organe d'inspection ou de personnes chargées de détecter les cas de fautes professionnelles commises en interne ou de contrôler les opérations et procédures au sein de l'organisation. Le Corps de Police semble adopter une approche plutôt réactive à l'égard de ces fautes, en s'appuyant pour une large part sur les supérieurs hiérarchiques pour signaler les faits. Ces incidents sont ensuite traités sous l'autorité du Directeur du Corps de Police, au moyen d'une

enquête administrative menée en interne. L'impartialité et l'objectivité des policiers instructeurs peuvent cependant être sujettes à caution, dans la mesure où ils travaillent au quotidien avec leurs collègues et manquent peut-être de la distance nécessaire pour prendre des décisions sur leur conduite.

240. De l'avis de l'EEG, une approche plus proactive devrait être adoptée dans la détection des infractions commises par les membres du Corps de Police. Compte tenu de la nature très sensible de ce type d'enquêtes et de la nécessité de protéger les informations, il semblerait plus judicieux de créer ou de désigner une unité centrale spécialement chargée de la détection active et du traitement desdites infractions. Des enquêteurs qualifiés devraient être chargés non seulement d'enquêter sur les plaintes et les allégations de mauvaise conduite, mais aussi d'effectuer des audits de routine et des enquêtes proactives afin de garantir l'intégrité globale de l'organisation. Un tel système de contrôle interne devrait être doté de garanties adéquates d'autonomie et d'indépendance dans son fonctionnement, et de ressources et d'expertise suffisantes pour lui permettre de jouer efficacement et de manière proactive un rôle de premier plan dans les politiques internes en matière d'intégrité, de gestion des risques et de surveillance. En conséquence, **le GRECO recommande de mettre en place ou de désigner au sein du Corps de Police une unité centrale chargée de s'occuper de la surveillance et des enquêtes internes, en utilisant une approche proactive.**

Surveillance et contrôle externes

241. Outre le contrôle juridictionnel, un contrôle parlementaire s'exerce également avec le vote du budget, les questions adressées au Gouvernement et les commissions d'enquête parlementaires. Par ailleurs, le Tribunal des comptes est compétent pour présenter des rapports d'audit sur les comptes publics (voir la partie concernant les PHFE). Quant au Département d'Intervention Générale, il procède à un contrôle préalable de la légalité et de l'opportunité économique de toutes les dépenses prévues dans le budget.

242. En outre, le *Raonador del Ciutadà* (Ombudsman), en tant qu'organe chargé de contrôler l'administration publique, peut recevoir des plaintes ayant trait aux relations des citoyens avec la Police. Aucun avertissement ni aucune recommandation n'ont cependant été faits par l'Ombudsman aux ASR lors des cinq dernières années.

Surveillance exercée par le public et la société civile

243. La surveillance exercée par le public et la société civile sur les ASR repose sur l'Ombudsman, le syndicat de la police, les médias et les citoyens. Les citoyens peuvent aussi effectuer des signalements (voir le système de plaintes décrit ci-dessous). Le syndicat de la police peut notamment agir en tant qu'organe de contrôle et de surveillance lorsqu'il reçoit des plaintes de ses membres ou affiliés concernant des dysfonctionnements au sein de la police. Il peut alors se tourner vers l'Administration (en plus du Conseil de la Police) ou vers les autorités judiciaires.

Système de traitement des plaintes

244. Tout citoyen peut déposer une plainte en faisant un rapport à la police, en déposant une requête devant le tribunal compétent, en portant plainte auprès du ministère public ou de l'Ombudsman, ou en adressant une lettre à la direction de la Police. La loi prévoit

également une boîte aux lettres électronique pour les suggestions et réclamations envers l'Administration (article 141.7 du Code de l'Administration).

245. Les plaintes se déposent sans frais mais ne peuvent pas être faites par téléphone ; il n'existe pas de lignes téléphoniques d'assistance pour déposer des plaintes. Les plaintes anonymes sont acceptées et traitées.

246. Les plaintes font tout d'abord l'objet d'une enquête par la direction de la Police. Si nécessaire, en fonction du type d'infraction, le ministre chargé de l'Intérieur est informé. Enfin, si les faits sont constitutifs d'infractions pénales, les tribunaux et le ministère public en sont informés afin qu'ils réalisent les enquêtes nécessaires et prennent les mesures pertinentes.

247. L'EEG note qu'il existe plusieurs moyens de déposer plainte contre un policier en Andorre (Ombudsman, tribunal, ministère public, ou directement auprès de la Direction de la Police). Elle craint cependant que les citoyens soient perplexes lorsqu'ils souhaitent introduire une telle plainte. En effet, face à cette multiplicité de mécanismes de plainte, les citoyens risquent de ne plus savoir quelle est l'instance la plus appropriée pour examiner leur demande. Il n'existe pas non plus de procédure normalisée, chaque autorité suivant ses propres procédures internes pour traiter les plaintes et pouvant ouvrir sa propre enquête, ce qui peut nuire à l'efficacité du système.

248. L'EEG considère dès lors qu'il conviendrait de mettre en place un mécanisme centralisé, clairement identifié, afin de recueillir et de traiter les recours des citoyens relatifs aux pratiques répréhensibles présumées des membres du Corps de Police. Un tel mécanisme, spécifiquement dédié aux plaintes mettant en cause un membre du Corps de Police, devrait permettre de garantir des enquêtes indépendantes et efficaces sur ces plaintes ainsi qu'un niveau suffisant de transparence, et être accompagné d'un système de suivi du traitement réservé aux plaintes. À cette fin, **le GRECO recommande d'envisager de centraliser le dépôt des plaintes à l'encontre du Corps de Police en un point d'entrée unique et d'élaborer des lignes directrices claires sur la manière dont les plaintes sont transmises et traitées.**

Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte

Obligation de signalement

249. Tous les ASR ont l'obligation de signaler toute violation de la loi par leurs collègues. La Loi sur la Police prévoit comme faute le fait de dissimuler, d'inciter, de coopérer ou de consentir à la commission d'une faute très grave ou grave (articles 97 hh) et 98 jj)⁵⁶. Le signalement d'une telle faute doit se faire auprès du supérieur hiérarchique, qui en informe la direction de la Police et le ministre chargé de l'Intérieur. Lorsque les faits sont susceptibles de constituer des infractions pénales, les tribunaux et le ministère public sont informés. En cas de défaut de signalement, les sanctions pour fautes très graves s'appliquent (article 101 de la Loi sur la Police). En pratique, aucun signalement de faute n'a été rapporté.

250. De plus, le Code pénal réprime la dissimulation d'un crime (article 406).

⁵⁶ Voir également l'article 34 du Code d'éthique du Corps de Police.

Protection des lanceurs d’alerte

251. L’Andorre ne dispose pas de réglementation concernant la protection des lanceurs d’alerte. Certains interlocuteurs de l’EEG ont exprimé des doutes quant à la valeur ajoutée d’un tel mécanisme, dans la mesure où de nombreux contrôles sont déjà en place et où « tout se sait et tout le monde se connaît » en Andorre. Le risque qu’un tel mécanisme soit utilisé à mauvais escient, pour des dénonciations anonymes non fondées, a également été avancé. À l’heure actuelle, seule l’Autorité financière andorrane (UIFAND) dispose d’un mécanisme interne pour les lanceurs d’alerte. Une boîte aux lettres destinée à recueillir des dénonciations anonymes, quelles que soient les infractions, avait été mise en place au sein de la police mais ne fonctionne plus.

252. L’EEG note avec satisfaction que le Code d’éthique rappelle l’obligation de signalement, applicable à tous les policiers, des faits de nature disciplinaire ou pénale dont ils auraient connaissance. Cela dit, l’EEG note que s’agissant de la protection des lanceurs d’alerte, il n’existe aucune législation de manière générale, ni aucune disposition spécifique à la police. L’EEG souligne que la protection des lanceurs d’alerte est particulièrement importante dans les organisations de type hiérarchique comme la police, où prévaut parfois de façon informelle une « loi du silence ». Lorsque des policiers décident de faire un signalement, ils préfèrent parfois rester anonymes. L’EEG rappelle qu’une recommandation visant à la mise en place d’une protection des lanceurs d’alerte avait été formulée lors de l’évaluation conjointe des Premier et Deuxième Cycles⁵⁷. Cette recommandation n’avait cependant pas été mise en œuvre⁵⁸. Pourtant, un véritable dispositif facilitant les témoignages de lanceurs d’alerte au sein même de la police, et leur assurant une protection, peut s’avérer efficace pour détecter de potentiels comportements contraires à l’intégrité.

253. L’EEG estime qu’à la lumière des développements intervenus dans la majorité des États membres du GRECO, le moment est venu pour l’Andorre de combler ce vide juridique et de mettre en place une telle protection, conformément à la [Recommandation CM/Rec\(2014\)7](#) du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe sur la protection des lanceurs d’alerte. C’est pourquoi **le GRECO recommande d’établir des canaux de signalement ainsi que des mesures de protection des lanceurs d’alerte au sein du Corps de Police.**

Procédures répressives et sanctions

Procédure disciplinaire

254. En cas de violation par les policiers des règles déontologiques, des règles sur les conflits d’intérêts et de toute autre interdiction connexe, le régime de sanctions prévu par la Loi sur la Police s’applique. En outre, si l’infraction n’est pas expressément prévue par la Loi sur la Police, mais l’est dans la LFP, les policiers, en tant que fonctionnaires, y sont également soumis.

⁵⁷ Voir le [Rapport d’Évaluation Conjointe des Premier et Deuxième Cycles](#) sur l’Andorre, Recommandation xv, paragraphe 150. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a en outre rappelé que l’Ombudsman devrait pouvoir « porter une attention et une protection particulières aux lanceurs d’alerte au sein du secteur public » – voir Andorre, Avis sur la loi sur la création et le fonctionnement du Médiateur, adopté par la Commission de Venise à sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022), [CDL-AD\(2022\)033-f](#).

⁵⁸ Voir [l’Addendum au Rapport de Conformité](#) sur l’Andorre, 1^{er} avril 2011, paragraphe 44.

255. Les fautes disciplinaires commises par des membres du Corps de Police sont classées comme simples, graves et très graves (articles 97, 98 et 99 de la Loi sur la Police). Les fautes simples sont prescrites au bout de six mois ; les fautes graves, au bout de deux ans ; et les fautes très graves, au bout de quatre ans. Ces délais commencent à courir à partir de la date de l'événement causal ou du jour où il aurait dû être connu. Un système de sanctions graduées trouve à s'appliquer, allant de la suspension temporaire des fonctions au licenciement et interdiction temporaire ou définitive d'exercer tout emploi dans l'Administration générale pour les fautes très graves, au changement d'affectation obligatoire (faute grave), ou encore à un avertissement écrit (faute simple).

256. La procédure disciplinaire est prévue aux articles 103 et suivants de la Loi sur la Police. La procédure est engagée d'office par le responsable immédiat du membre du Corps de Police concerné ou le directeur adjoint ou directeur du Corps de Police dans le cas d'un comportement résultant respectivement de fautes simples ou de fautes graves. En cas de comportement qualifié de faute très grave, le Directeur du Corps de Police doit le communiquer, au moyen d'un rapport écrit, au ministre chargé de l'Intérieur afin qu'il puisse engager la procédure disciplinaire. L'imposition des sanctions incombe au Directeur de la Police pour les sanctions découlant de fautes simples, au responsable du ministère chargé de l'Intérieur en ce qui concerne les sanctions applicables aux fautes graves et au Gouvernement en ce qui concerne les sanctions découlant de fautes très graves.

257. La décision disciplinaire doit être notifiée au Secrétariat d'État à la fonction publique du ministère des Affaires Sociales et de la Fonction Publique et peut être contestée par voie administrative, dans les termes établis par le Code de l'Administration. Une fois cette voie épuisée, un recours peut être déposé auprès de la section administrative de la *Batllia* (tribunal de première instance).

Poursuites pénales et immunité

258. Les ASR ne bénéficient pas d'immunités ni de privilèges de procédure. Ils ne sont pas soumis à des règles de procédure pénale différentes de celles applicables aux autres citoyens. Ils relèvent des juridictions pénales de droit commun.

Statistiques

259. Les sanctions disciplinaires ne sont pas divulguées au public. Entre janvier 2018 et février 2023, 65 procédures disciplinaires ont été ouvertes à l'encontre d'ASR (agent, sergent, sergent major, inspecteur), dont 20 pour des fautes très graves. Dix ASR ont fait l'objet d'une suspension, pour des périodes allant de deux jours à trois semaines.

260. Les sanctions pénales et les jugements des tribunaux de seconde instance sont publiés sur le site de la Justice⁵⁹ mais sont anonymisés.

261. Au cours des cinq dernières années, huit procédures pénales concernant des ASR et liées à des allégations de corruption ou des infractions mentionnées précédemment ont été ouvertes :

⁵⁹ <https://www.justicia.ad/jurisprudencia/>

CRIME	ARTICLES DU CODE PENAL	ANNÉE	SEXE	ÉTAT DE LA PROCEDURE
Révélation de secrets	377	2021	Homme	Fermée
Révélation de secrets	377	2021	Homme	Non-lieu provisionnel
Prévarication d'autorité ou de fonctionnaire, Révélation de secrets, Trafic d'influence	372, 377, 386	2023	Homme	En cours
Prévarication d'autorité ou de fonctionnaire	372	2020	Homme	Fermée
Prévarication d'autorité ou de fonctionnaire, Soustraction de documents	372, 374	2021	Femme	Fermée
Prévarication d'autorité ou de fonctionnaire	372	2023	Homme	En cours
Prévarication d'autorité ou de fonctionnaire	372	2022	Homme et femme	Fermée
Corruption, Trafic d'influence	380, 386	2019	Homme	Non-lieu

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

262. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Andorre :

A l'égard des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. que (i) le statut juridique du personnel de relation spéciale soit mieux encadré, en particulier s'agissant des fonctions et de la rémunération des personnes concernées, et leurs obligations précisées et réglementées, afin de les soumettre aux normes d'intégrité les plus élevées, identiques aux autres personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif le cas échéant ; et (ii) en vue de garantir une meilleure transparence, le nom, les fonctions et la rémunération du personnel de relation spéciale soient divulgués d'une manière qui permette un accès facile et approprié du public en ligne (paragraphe 43) ;**
- ii. d'adopter des règles imposant des contrôles d'intégrité avant la nomination des ministres et de tout autre personne exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, afin de détecter et de gérer les éventuels risques de conflits d'intérêts (paragraphe 63) ;**
- iii. d'élaborer, sur la base d'une analyse des risques, une stratégie coordonnée visant à promouvoir l'intégrité des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et incluant des mesures particulières d'atténuation des risques ainsi relevés (paragraphe 69) ;**
- iv. que l'Unité de Prévention et de Lutte contre la Corruption soit dotée de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter efficacement et de manière proactive de ses tâches concernant la prévention de la corruption des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 71) ;**
- v. (i) que le personnel de relation spéciale et les directeurs soient inclus dans le champ d'application du Code de conduite des membres du Gouvernement et des hauts responsables ; (ii) que ce Code soit complété et accompagné d'un guide pratique comprenant des commentaires explicatifs et des exemples concrets sur les conflits d'intérêts et autres questions d'intégrité (les contacts avec des tierces parties, les restrictions après la cessation des fonctions, l'acceptation de cadeaux, etc.) ; et (iii) que ce Code soit assorti d'un mécanisme de supervision effectif et de sanctions proportionnelles, dissuasives, et efficaces (paragraphe 79) ;**
- vi. (i) de renforcer les mécanismes internes pour promouvoir l'intégrité et développer la sensibilisation sur les questions d'intégrité, y compris des formations à intervalles réguliers à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et (ii) de mettre à leur disposition un système de conseils confidentiels en matière d'intégrité (paragraphe 82) ;**
- vii. de dispenser régulièrement une formation de sensibilisation à la législation sur le droit d'accès à l'information publique au sein de l'Exécutif et de sensibiliser davantage les citoyens à leur droit d'accès à l'information (paragraphe 95) ;**

- viii. (i) d'assurer un niveau approprié de consultation publique sur les projets de loi émanant du Gouvernement, notamment par le biais de la plateforme de participation citoyenne ; et (ii) que les projets de loi présentés au Conseil général soient accompagnés d'une note explicative indiquant l'empreinte législative du projet de loi (paragraphe 102) ;
- ix. (i) d'introduire des règles sur la manière dont les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif entretiennent des contacts avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer le travail législatif et les autres travaux du Gouvernement ; et (ii) de divulguer des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, comme l'identité des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) la rencontre a eu lieu et les sujets abordés lors de ces échanges (paragraphe 105) ;
- x. que (i) les règles relatives aux cadeaux applicables aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient renforcées ; et (ii) les informations concernant la réception de cadeaux, invitations et autres avantages par des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient consignées dans un registre central et mises à la disposition du public en temps utile (paragraphe 130) ;
- xi. que des règles relatives aux restrictions applicables après la cessation des fonctions soient élaborées et appliquées à toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et (ii) qu'un mécanisme efficace de supervision de ces règles soit mis en place (paragraphe 137) ;
- xii. (i) d'étendre l'obligation de déclaration de patrimoine à l'ensemble des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif ; (ii) de rendre les déclarations de patrimoine de ces personnes facilement accessibles au public ; et (ii) d'envisager d'étendre l'exigence relative aux déclarations de patrimoine de ces personnes aux conjoints, partenaires et personnes à leur charge (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques) (paragraphe 142) ;
- xiii. que les déclarations de patrimoine des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient régulièrement soumises à un contrôle approfondi, assorti de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de manquement (paragraphe 144) ;
- xiv. de doter le parquet de ressources humaines et de pouvoirs suffisants en matière de lutte contre la corruption, et de veiller à ce que les procureurs bénéficient d'une formation hautement spécialisée pour mener des enquêtes et des poursuites efficaces sur les infractions liées à la corruption impliquant des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 151) ;

A l'égard des services répressifs

- xv. (i) qu'il soit mis fin à la pratique consistant à payer les amendes directement en espèces aux policiers ; et (ii) qu'une évaluation complète des risques de corruption dans les domaines et activités de la police soit réalisée afin d'identifier les problèmes et tendances émergentes, et que les données soient utilisées pour la

conception d'une stratégie d'intégrité et de lutte contre la corruption pour la police (paragraphe 174) ;

- xvi. de compléter le Code d'éthique du Corps de Police par des orientations pratiques sur l'ensemble des questions d'intégrité (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles) avec des exemples concrets (paragraphe 181) ;**
- xvii. (i) de renforcer la formation initiale et continue des policiers à l'éthique et à l'intégrité, en s'appuyant sur les orientations pratiques à adopter pour le Code d'éthique du Corps de Police ; et (ii) de mettre en place un mécanisme de conseils confidentiels aux policiers sur les questions éthiques et de déontologie (paragraphe 187) ;**
- xviii. qu'un contrôle d'intégrité des agents de police soit mis en place dans le cadre des décisions de recrutement et de promotion, y compris aux grades supérieurs, ainsi qu'à intervalles réguliers tout au long de la carrière (paragraphe 200) ;**
- xix. que des critères objectifs et transparents permettant de vérifier l'intégrité du personnel du Corps de Police soient élaborés et fassent l'objet d'évaluations périodiques des performances (paragraphe 205) ;**
- xx. que des règles soient adoptées pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêts lorsque des policiers quittent le Corps de Police pour travailler dans d'autres secteurs (paragraphe 235) ;**
- xxi. de mettre en place ou de désigner au sein du Corps de Police une unité centrale chargée de s'occuper de la surveillance et des enquêtes internes, en utilisant une approche proactive (paragraphe 240) ;**
- xxii. d'envisager de centraliser le dépôt des plaintes à l'encontre du Corps de Police en un point d'entrée unique et d'élaborer des lignes directrices claires sur la manière dont les plaintes sont transmises et traitées (paragraphe 248) ;**
- xxiii. d'établir des canaux de signalement ainsi que des mesures de protection des lanceurs d'alerte au sein du Corps de Police (paragraphe 253).**

263. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités andorranes à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2025. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

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

Le GRECO

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

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

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