



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



Adoption : 22 novembre 2024
Publication : 4 décembre 2024

Public
GrecoRC4(2024)16

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

ANDORRE

Adopté par le GRECO lors de sa 98^e réunion plénière
(Strasbourg, 18 – 22 novembre 2024)

I. INTRODUCTION

1. Cet Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités andorranes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation de quatrième cycle sur Andorre (voir le paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Andorre a été adopté par le GRECO lors de sa 76^e réunion plénière (23 juin 2017) et rendu public le 2 novembre 2017, suite à l'autorisation des autorités de l'Andorre ([GrecoEval4Rep\(2016\)8](#)). Le Rapport de Conformité correspondant, adopté par le GRECO lors de sa 85^e réunion plénière (21-25 septembre 2020) et rendu public le 7 octobre 2020 ([GrecoRC4\(2020\)3](#)), concluait que le niveau faible de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Le GRECO décidait alors d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.i) concernant les membres défaillants au regard des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle.
3. Un Rapport de Conformité intérimaire a été adopté par le GRECO lors de sa 89^{ème} réunion plénière (3 décembre 2021) et rendu public le 9 décembre 2021 avec l'autorisation d'Andorre ([GrecoRC4\(2021\)20](#)). Le GRECO concluait le niveau de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insuffisant » et avait suspendu l'application de l'article 32.
4. Un Deuxième Rapport de Conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 94^{ème} réunion plénière (9 juin 2023) et rendu public le 14 juin 2023 avec l'autorisation d'Andorre ([GrecoRC4\(2023\)10](#)). Compte tenu du fait que cinq des treize recommandations n'avaient pas encore été mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9 de son Règlement intérieur, avait demandé au Chef de la Délégation d'Andorre de soumettre des informations supplémentaires relatives à la mise en œuvre des recommandations en suspens avant le 30 juin 2024. Ce rapport, reçu le 28 juin 2024, a servi de base à cet Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
5. Le GRECO a chargé Monaco (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et le Luxembourg (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommées sont Hélène ZACCABRI, au titre de Monaco et Barbara UJLAKI, au titre du Luxembourg. Elles ont été assistées par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent Rapport.

II. ANALYSE

6. Il convient de rappeler que le GRECO avait formulé treize recommandations à Andorre dans son Rapport d'Évaluation. Dans son Deuxième Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO avait conclu que les recommandations i, iii, v, vi, viii, ix, xi et xii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de façon satisfaisante, les recommandations ii, iv, x et xiii avaient été partiellement mises en œuvre et la recommandation vii restait non mise en œuvre. Les paragraphes qui suivent portent donc sur la mise en œuvre des recommandations en suspens.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation ii

7. *Le GRECO a recommandé qu'un code de conduite, accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets, soit adopté à l'attention des membres du Conseil général et qu'il soit porté à la connaissance du public.*
8. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de Conformité, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait salué la publication du Code de conduite des parlementaires, mais relevé qu'il n'était pas accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets pour faciliter sa mise en œuvre. Il notait aussi que les personnes compétentes pour rendre des avis externes confidentiels n'avaient pas encore été nommées.
9. Les autorités andorranes indiquent maintenant que deux experts juristes ont été nommés par le Parlement en qualité de conseillers en droit et en éthique dans le cadre du Code de conduite des parlementaires adopté en 2022 et que ce réseau de conseillers devrait être élargi. Les conseillers ont pour mission de donner des avis sur toute question du Parlement, y compris les questions relatives au régime d'incompatibilité des parlementaires, aux déclarations d'activités et de patrimoine, aux violations des règles éthiques et à la mise en œuvre de sanctions disciplinaires. Ils ont également pour mission d'apporter des conseils personnalisés et confidentiels aux parlementaires relatifs à l'application du Code de conduite.
10. Les autorités indiquent par ailleurs qu'un Guide pour l'application d'un Code de conduite a été adopté le 26 juin 2024 et publié. Il présente les obligations déontologiques des parlementaires et les procédures inhérentes à ces obligations, ainsi que des concepts, critères d'interprétations et exemples pratiques destinés à faciliter la mise en œuvre du Code. Elles rapportent également qu'une formation pour tous les parlementaires sur le Code de conduite a été organisée en mai 2024 et que des telles sessions ont vocation à être organisées au cours de la mandature.
11. Le GRECO salue la nomination de conseillers externes au Parlement chargés de rendre des avis confidentiels sur les questions de déontologie et d'intégrité des parlementaires, de même que la publication d'un Guide visant à faciliter la mise en œuvre du Code de déontologie des parlementaires et la mise en place de formations sur ces questions de déontologie. Ces mesures viennent compléter le dispositif d'intégrité des parlementaires dans le sens de la recommandation.
12. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iv

13. *Le GRECO a recommandé (i) d'introduire un système de déclaration publique du patrimoine et des intérêts des Conseillers généraux comportant des données quantitatives relatives aux intérêts financiers et économiques (revenus, actif et éléments significatifs du passif) et (ii) envisager d'inclure des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).*
14. Il est rappelé que dans le précédent rapport, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO notait que les parlementaires étaient tenus de déclarer leur patrimoine, mais que déclarations n'étaient ni publiées, ni étendues aux conjoints et membres de la famille dépendants des parlementaires.
15. Les autorités andorranes n'indiquant aucun élément nouveau quant aux préoccupations restant en suspens, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii

16. *Le GRECO a recommandé de modifier la composition du Conseil Supérieur de la Justice afin d'assurer une représentation appropriée, élue par leurs pairs, des juges, magistrats et procureurs en son sein.*
17. Il est rappelé que dans le précédent rapport, cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO notait que des évolutions législatives qui venaient renforcer la transparence du processus de nomination des magistrats membres du CSJ ainsi que du membre du CSJ élu par les juges, magistrats et procureurs, mais que ces évolutions ne permettaient pas de rééquilibrer la composition du CSJ pour assurer une représentation appropriée de juges, magistrats et procureurs élus par leurs pairs.
18. Les autorités andorranes n'apportant pas d'élément nouveau susceptibles de compléter la mise en œuvre de la recommandation, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation vii reste non mise en œuvre.

Recommandation x

19. *Le GRECO a recommandé (i) de continuer à offrir régulièrement aux juges et magistrats des formations sur les diverses questions relatives à l'éthique et à l'intégrité et (ii) pérenniser sur le plan institutionnel la possibilité, pour les juges et magistrats, d'obtenir des conseils confidentiels sur ces questions.*
20. Il est rappelé que dans le précédent rapport, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Plus précisément, le GRECO notait le plan de formation des juges et magistrats et relevait que la loi demandait au Conseil Supérieur de la Justice (CSJ) d'adopter des codes d'éthique pour ses membres, ainsi que pour les juges, magistrats et procureurs. Il souhaitait cependant que soient institutionalisées pour les juges et magistrats la possibilité d'obtenir des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité.
21. Les autorités andorranes indiquent maintenant qu'un Code éthique de conduite judiciaire a été adopté par le CSJ en mai 2024 à destination des juges, magistrats, procureurs et membres du CSJ¹. Il intègre une obligation pour le CSJ d'organiser des formations à l'intégrité et à l'éthique pour les membres de la carrière judiciaire, du Ministère public et du CSJ. Il crée par ailleurs un Comité d'éthique composé d'un maximum de trois membres désignés par le CSJ parmi des personnes hautement qualifiées issues du monde académique ou philosophique et présentant des garanties d'indépendance. Ce Comité est un organe consultatif et de conseil destiné à émettre des avis sur des questions relevant de l'éthique au sein du système judiciaire à la demande du CSJ, des juges ou du Ministère public. Le Comité d'éthique est compétent pour donner des avis personnalisés et confidentiels en matière d'éthique par le biais d'un « interlocuteur privilégié » dont la fonction est également définie. Les autorités indiquent toutefois que le Comité n'est pas constitué à ce jour, faute de candidats. C'est pourquoi le CSJ envisage une modification de la disposition actuelle et propose de revoir la composition du Comité pour pouvoir y intégrer des juges et des procureurs, ce qui, compte tenu des spécificités de la procédure à mettre en œuvre, prendra un certain temps.

¹ Accord du 22 mai 2024 du Conseil Supérieur de la Justice approuvant le Règlement instituant le Code éthique de conduite judiciaire.

22. Le GRECO note que le nouveau Code éthique de conduite judiciaire crée l'obligation pour le CSJ d'organiser régulièrement des formations à l'intégrité et à l'éthique pour les juges et magistrats et institutionnalise, par ailleurs, la possibilité pour ces derniers d'obtenir des conseils confidentiels en la matière, conformément à l'objet de la recommandation. Il note toutefois que le Comité d'éthique institué pour pérenniser de tels conseils n'est pas encore créé et invite instamment les autorités à le mettre en place dès que possible afin de donner à ce cadre institutionnel son opérationnalité².
23. Le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiii

24. *Le GRECO a recommandé (i) de continuer à offrir régulièrement aux procureurs des formations sur les diverses questions relatives à l'éthique et à l'intégrité et (ii) pérenniser sur le plan institutionnel la possibilité pour les procureurs d'obtenir des conseils confidentiels sur ces questions.*
25. Il est rappelé que dans le précédent rapport cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. La première partie de la recommandation avait été considérée comme mise en œuvre compte tenu des formations proposées par le CSJ aux procureurs. Concernant la deuxième partie de la recommandation, le GRECO notait l'absence de mesure pour institutionnaliser la possibilité pour les procureurs d'obtenir des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité.
26. Les autorités andorranes indiquent maintenant que le nouveau Code éthique de conduite judiciaire, applicable aux procureurs, organise un dispositif de conseil confidentiel, mais que ce dispositif n'est pas encore opérationnel (voir para. 21 ci-dessus).
27. Le GRECO note que le nouveau Code éthique de conduite judiciaire institutionnalise la possibilité pour les procureurs des conseils confidentiels en matière d'éthique et d'intégrité à travers un « interlocuteur privilégié » désigné au sein du Comité d'éthique. Ce Comité n'étant toutefois pas encore opérationnel, le GRECO ne peut pas, à l'heure actuelle, considérer que la recommandation est pleinement mise en œuvre.
28. Le GRECO conclut que la recommandation xiii reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

29. **À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut qu'Andorre a désormais mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante neuf des treize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Trois recommandations restent partiellement mises en œuvre et une non mise en œuvre.
30. Plus spécifiquement, les recommandations i, ii, iii, v, vi, viii, ix, xi et xii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de façon satisfaisante, les

² Le 13 novembre 2024, le Conseil Supérieur de la Justice a modifié la composition du Comité d'éthique, qui sera composé de trois membres de la carrière judiciaire et du ministère public, dont un magistrat actif, un juge actif et un procureur actif. Ils doivent être nommés prochainement.

recommandations iv, x et xiii ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation vii reste non mise en œuvre.

31. En ce qui concerne la prévention de la corruption parmi les parlementaires, un Code de conduite est aujourd'hui en vigueur, complété par un Guide visant à faciliter son application. Il définit les principes d'intégrité applicables aux parlementaires, introduit l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts, y compris en cours de mandat, et organise les mécanismes destinés à assurer sa mise en œuvre effective (formation des parlementaires, possibilité de solliciter des avis confidentiels, contrôle et sanctions). Une déclaration de patrimoine est désormais requise, mais elle n'est pas rendue publique et n'est pas étendue aux membres du foyer du parlementaire, ce qui est regrettable. Des mesures visant à renforcer la transparence du processus législatif ont été introduites, dont une plate-forme de participation citoyenne en ligne.
32. Concernant la prévention de la corruption des juges et des procureurs, la modification de la Loi qualifiée de la Justice consacre l'automatisme du renouvellement du mandat des juges et des magistrats, hors cas de responsabilité disciplinaire. Les régimes de responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs ont été révisés pour apporter davantage de garanties procédurales, de publicité et de transparence. La formation des juges, magistrats et procureurs à l'éthique et l'intégrité est en place, et le développement d'un système de conseils confidentiels sur les questions éthiques doit être institutionnalisé. Les décisions visant à dessaisir un procureur doivent désormais se faire par écrit et doivent être dûment motivées. Le GRECO regrette toutefois que la composition du Conseil supérieur de la Justice n'assure pas une représentation appropriée des membres du corps judiciaire élus par leurs pairs.
33. L'adoption de cet Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième Cycle concernant Andorre. Les autorités andorranes pourraient toutefois vouloir informer le GRECO d'autres faits nouveaux concernant la mise en œuvre des recommandations en suspens (iv, vii, x et xiii).
34. Le GRECO invite les autorités d'Andorre à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.