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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

Adoption : 23 juin 2017
Publication : 2 novembre 2017

Public
GrecoEval 4Rep(2016)8

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

RAPPORT D'EVALUATION

ANDORRE

Adopté par le GRECO lors de sa 76e Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 juin 2017)

Secrétariat du GRECO
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
☎ +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco

Direction Générale I
Droits de l'Homme et Etat de droit
Direction de la société de l'information
et de la lutte contre la criminalité

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ 4
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE 5
II. CONTEXTE 7
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES 9
APERÇU DU SYSTÈME PARLEMENTAIRE 9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LÉGISLATIF 10
RÉMUNÉRATION ET AVANTAGES MATÉRIELS 12
PRINCIPES ÉTHIQUES, RÈGLES DÉONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTÉRÊTS 13
CONFLITS D'INTÉRÊTS 13
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS 14
Cadeaux 14
Incompatibilités 14
Activités accessoires, intérêts financiers, emploi après la cessation des fonctions 14
Contrats conclus avec les pouvoirs publics 14
Utilisation abusive d'informations confidentielles 15
Utilisation abusive de ressources publiques 15
Contacts avec les tiers 15
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS FINANCIERS 15
CONTRÔLE ET MISE EN ŒUVRE 16
Immunité 16
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION 17
IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES 18
APERÇU DU SYSTÈME JUDICIAIRE 18
Le Conseil Supérieur de la Justice 19
Recrutement 20
Carrière 22
Conditions de service 22
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE 22
Distribution des affaires 22
Délai raisonnable 23
Transparence 24
PRINCIPES ÉTHIQUES, RÈGLES DÉONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTÉRÊTS 24
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS 24
Cadeaux 24
Incompatibilités et activités accessoires 25
Récusation 25
Intérêts financiers 25
Restrictions applicables après la cessation des fonctions 25
Contacts avec les tiers, informations confidentielles 26
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS 26
CONTRÔLE ET MISE EN ŒUVRE 26
Contrôle 26
Sanctions 26
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION 28
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS 30
APERÇU DU MINISTÈRE PUBLIC 30
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE 30
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE 32
PRINCIPES ÉTHIQUES, RÈGLES DÉONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTÉRÊTS 33
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS 33

Cadeaux *33*
Incompatibilités et activités accessoires *33*
Récusation *34*
Intérêts financiers *34*
Restrictions après la fin des fonctions *34*
Contacts avec les tiers, informations confidentielles *34*
DÉCLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS 34
CONTRÔLE ET MISE EN ŒUVRE 35
Contrôle *35*
Sanctions *35*
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION 36
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI 37

RÉSUMÉ

1. La Principauté d'Andorre a mené ces dernières années d'importants efforts de modernisation législative et institutionnelle, qui lui permettent de bénéficier d'un cadre juridique et organisationnel bien développé. Le niveau de perception de la corruption semble sensiblement plus bas qu'ailleurs en Europe et il n'y a quasiment pas d'affaires politico-financières ou d'affaires de corruption connues.

2. En ce qui concerne l'objet du Quatrième Cycle d'Evaluation, la transparence du processus législatif est bonne. La société civile a un accès facile à l'information sur le travail parlementaire, ainsi qu'aux groupes parlementaires eux-mêmes, bien qu'il existe peu de modalités de participation formelles au travail législatif. Les parlementaires ne disposent pas d'un code d'éthique ou de conduite au sein du parlement. Le GRECO recommande donc de remédier à cette lacune et soutient les travaux des groupes parlementaires en ce sens. La question des conflits d'intérêts se pose avec une acuité particulière en Andorre, compte tenu du tissu étroit des relations sociales et du fait que les parlementaires exercent pour la plupart leur mandat à temps partiel, conservant en parallèle leur activité professionnelle. Afin qu'il en soit mieux tenu compte, le GRECO préconise que les conflits d'intérêts soient signalés publiquement dans le cadre des procédures parlementaires et qu'un système de déclaration publique du patrimoine et des intérêts des parlementaires soit introduit. Ces dispositifs devront être complétés par des mesures de sensibilisation, mais aussi de contrôle du respect par les parlementaires de leurs obligations.

3. Les juges, magistrats et procureurs ont un statut similaire et la plupart des aspects de leur carrière, notamment leur recrutement, formation, promotion et régime disciplinaire sont décidés par le Conseil Supérieur de la Justice. Cet organe est composé de cinq membres, dont un seul est élu par les juges et magistrats, les procureurs ne participant pas à cette élection. En application des standards européens, le GRECO recommande de modifier la composition du Conseil Supérieur de la Justice afin d'assurer une représentation équilibrée des juges, magistrats et procureurs en son sein.

4. Les juges et magistrats, ainsi que les procureurs, sont nommés pour un mandat renouvelable de six ans. Ce mandat à durée déterminée est une exception en Europe s'agissant de la magistrature. Le GRECO note que les conditions de non renouvellement du mandat sont très restrictives, mais recommande d'envisager que les juges et magistrats soient nommés pour un mandat à durée indéterminée, afin de renforcer encore la garantie de leur indépendance. Les autres aspects du statut et de la carrière des juges, magistrats et procureurs sont jugés satisfaisants par le GRECO. Il salue l'adoption récente par le Conseil Supérieur de la Justice d'un recueil d'obligations et de valeurs déontologiques des magistrats, juges et procureurs et les activités de formation prévues autour de ce texte, tout en appelant à une pérennisation des activités de formation et de conseil à l'éthique et à l'intégrité pour les juges, magistrats et procureurs. Enfin, si le régime disciplinaire de ces professionnels est jugé adéquat, tel n'est pas le cas des délais de prescription des infractions et du délai d'instruction en matière disciplinaire, qui doivent être augmentés afin de garantir l'efficacité de ce régime.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

5. Andorre a adhéré au GRECO en 2005. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles conjoints (décembre 2006) et du Troisième Cycle d'évaluation (mai 2011). Les rapports d'évaluation pertinents et les rapports de conformité ultérieurs peuvent être consultés sur le site Internet du GRECO (http://www.coe.int/greco/fr).

6. Lancé le 1er janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO porte sur la "Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs". En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. En même temps, ce thème est clairement lié aux travaux précédents du GRECO : ceux du Premier Cycle d'Evaluation qui a mis l'accent sur l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle, qui a examiné, en particulier, l'administration publique, et du Troisième Cycle, axé sur les incriminations de la corruption (y compris à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

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

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêt ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

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

9. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses d'Andorre au Questionnaire d'évaluation (document GrecoEval4(2016)8-REPQUEST) y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (dénommée ci-après « l'EEG »), a effectué une visite en Andorre du 14 au 18 novembre 2016. L'EEG était composée de M. Olivier GONIN, Collaborateur scientifique, Office fédéral de la Justice (Suisse), M. Vitalie NAGACEVSCHI, Ancien député au Parlement moldave, Avocat et Président de l'ONG « Les juristes pour les droits de l'homme » (République de Moldova), M. Jean-Baptiste PARLOS, Conseiller à la chambre criminelle de la Cour de Cassation (France) et M. Laurent THYES, Conseiller de direction adjoint, Ministère de la Justice (Luxembourg). L'EEG a été assistée de Mme Sophie MEUDAL LEENDERS du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG s'est entretenue avec le Síndic General (président du parlement) et des représentants du parlement et de ses services, dont le Secrétaire Général et la Commission permanente. Elle a rencontré des représentants des groupes parlementaires (groupe démocrate, groupe libéral et groupe mixte) et des partis politiques (parti « Podem Andorra », parti Démocrate, parti Libéral, parti « Socialdemocracia i Progrés d'Andorra » et parti Social-Démocrate). L'EEG a aussi rencontré des représentants du gouvernement, parmi lesquels le ministre des Affaires Sociales, de la Justice et de l'Intérieur, la secrétaire d'Etat de la Justice et de l'Intérieur et la directrice des Affaires Multilatérales et de la Coopération, ainsi que le Raonador del Ciutadá (médiateur). En outre, l'EEG s'est entretenue avec des représentants de l'appareil judiciaire et du

ministère public, dont le président et des membres du Conseil Supérieur de la Justice, les présidents et des juges des tribunaux andorrans (Batllia, Tribunal de Corts, Tribunal Supérieur de Justice), le Procureur Général et l'une de ses adjointes. Enfin, l'EEG a rencontré des représentants de la société civile (Association d'Entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics, Association des banques andorranes, Confédération d'Entreprises andorranes, Barreau des avocats) et des médias (Cadena Ser Andorra, Ràdio i Televisió d'Andorra, Bon dia, El Periodic d'Andorra, Ara Andorra i Agència de Noticies d'Andorra, Diari d'Andorra).

11. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités d'Andorre pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités andorranes, qui doivent désigner les institutions ou organes chargés de prendre les mesures requises. Andorre devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

12. La Principauté d'Andorre est l'un des plus petits Etats membres du GRECO et du Conseil de l'Europe, avec une population de 78 264 habitants selon les derniers recensements municipaux cumulés de 2016, dont 43 813 détiennent la nationalité andorrane. La Principauté a connu une rapide expansion économique et démographique après la deuxième guerre mondiale, due historiquement au développement du secteur de l'énergie, puis du tourisme, du commerce de détail et des services financiers. La Principauté a elle aussi été touchée par des moments de crise et de récession, comme la crise économique de la présente décennie. Celle-ci a par exemple fortement affecté la construction immobilière, qui complète la liste des secteurs les plus importants de l'économie andorrane. Depuis l'entrée en vigueur de la loi 10/2012 d'investissements étrangers, la volonté du gouvernement est à l'ouverture économique et à l'harmonisation fiscale progressive avec les pays européens, notamment à travers la création d'une fiscalité sur les revenus directs.

13. La Principauté d'Andorre a des liens privilégiés avec l'Espagne et la France. Ses chefs d'Etats conjoints, les coprinces, sont l'évêque d'Urgell, évêché situé dans la ville voisine de la Seu d'Urgell en Espagne et le président de la République française. Leur rôle est aujourd'hui symbolique, depuis que la Principauté s'est dotée en 1993 d'une Constitution moderne, adoptée par référendum. D'importants efforts de modernisation législative et institutionnelle ont été menés, qui ont permis de doter Andorre d'un cadre juridique et organisationnel bien développé. Cet effort de modernisation et de mise à jour normative se poursuit aujourd'hui, notamment dans l'optique de la négociation d'un accord d'association avec l'Union européenne, qui est en cours depuis 2013. La Principauté a adopté l'Euro dès 2002.

14. Il existe peu d'études nationales ou internationales portant sur la perception de la corruption en Andorre. La Banque mondiale publie certains indices, qui placent la Principauté en 2015 au 16e rang de 43 pays européens pour le contrôle de la corruption et au 14e rang sur 43 pour l'Etat de droit[1]. Au niveau national, une enquête inspirée de la méthode de l'Eurobaromètre a été menée en 2010 par l'Observatoire socio-économique de l'Andorre[2], suite à une recommandation donnée par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints. Selon cette enquête, 47% des personnes interrogées estimaient que la corruption était un problème pour le pays (moyenne de l'Eurobaromètre de 2010 : 78%). Parmi les secteurs perçus comme étant les plus affectés par la corruption, 49% des personnes interrogées ont cité les fonctionnaires responsables de l'octroi des permis de construire, 39,5 % les politiciens au niveau national et 33% les politiciens au niveau local. La justice n'arrivait qu'au septième rang des réponses citées (18%).

15. D'après les interlocuteurs de l'EEG, il n'y a quasiment pas d'affaires connues de corruption, ni d'affaires politico-financières. La justice est bien perçue dans l'opinion publique. Elle est considérée comme impartiale, mais affectée par certaines lenteurs, qui sont toutefois dans la moyenne européenne. Comme l'a noté le GRECO dans son rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur les incriminations (paragraphe 73), la petite taille de la communauté andorrane donne sans doute au contrôle social un rôle plus important qu'ailleurs et limite les dérives délictuelles ; mais dans le même temps, l'étroitesse des relations sociales peut rendre plus difficile la révélation de faits de corruption. Lors de la visite sur place, certains des interlocuteurs de l'EEG ont également relevé la difficulté de mettre en œuvre des mécanismes de protection des lanceurs d'alerte et de protection des témoins, compte tenu de la taille du pays. Il est clair que le peu d'informations

[1] L'indice du contrôle de la corruption (http://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_corruption/) capte les perceptions de la mesure dans laquelle le pouvoir public est exercé pour un gain privé. L'indice de l'Etat de droit (http://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_ruleoflaw/) mesure la confiance dans les institutions du pays, dont la justice.

[2] http://www.iea.ad/images/Observatori/Temes/Corrupcio-2010.pdf (disponible en catalan seulement)

disponibles concernant les niveaux de corruption réelle ou perçue rend particulièrement difficile l'évaluation des risques de corruption. Il serait donc bénéfique de mener des études et des recherches à ce sujet.

16. La Principauté a dû faire face à une affaire importante de blanchiment d'argent en 2015, qui a conduit à la restructuration de la quatrième banque du pays. Cette affaire a entraîné la démission d'une parlementaire, contre laquelle une procédure judiciaire pour corruption présumée a été ouverte. Celle-ci est soupçonnée d'avoir mené des actions de lobbying en échange de paiements non déclarés émanant de la banque en question. D'autre part, un ministre a présenté sa démission pour cause d'incompatibilité entre son statut de ministre et son activité professionnelle.

17. Les ramifications de cette affaire et la perspective de l'accord d'association avec l'Union européenne marquent de nouveaux jalons dans la période de grande évolution dans laquelle se trouve la Principauté d'Andorre depuis plusieurs dizaines d'années. Celle-ci se traduit actuellement par des interrogations de la population et de la société civile sur le futur modèle économique du pays, des rapports plus tendus entre la majorité et l'opposition au sein du Parlement, mais aussi une volonté politique partagée, semble-t-il, de mettre le cadre juridique d'Andorre pleinement au niveau des standards européens.

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

18. Andorre est une Coprincipauté parlementaire (art. 1.4 de la Constitution de la Principauté d'Andorre). Le rôle des deux Coprinces, le président de la République française et l'évêque d'Urgell, qui sont conjointement les chefs de l'Etat, consiste essentiellement à garantir le respect de la Constitution à laquelle ils jurent ou ils promettent fidélité. Ainsi, ils arbitrent et modèrent le fonctionnement des pouvoirs publics et des institutions, mais n'assument pas de responsabilité politique. Ils effectuent, entre autres, les actes suivants avec le contreseing du chef du gouvernement ou du président du parlement qui en assument la responsabilité politique : ils convoquent à la demande du chef du gouvernement les élections générales et nomment, sur proposition du parlement, le chef du gouvernement ; ils convoquent les référendums, accréditent les représentants diplomatiques de l'Andorre à l'étranger et reçoivent l'accréditation des représentants étrangers en Andorre ; chacun d'eux nomme par ailleurs un représentant au Tribunal constitutionnel et un autre au Conseil supérieur de la Justice ; enfin, ils promulguent les lois adoptées par le parlement et ordonnent leur publication au journal officiel. Chaque Coprince nomme un représentant personnel pour l'Andorre afin de suivre les dossiers de la Principauté.

19. Le parlement andorran est le Conseil général (« Consell General »). Il est unicaméral et les parlementaires, au nombre de 28, sont les Conseillers généraux (« Consellers generals »). Il exerce le pouvoir législatif, approuve les budgets de l'Etat, promeut et contrôle l'action politique du gouvernement. Les parlementaires élus désignent parmi leurs pairs le président du parlement (« Síndic ») ainsi que le vice-président du parlement (« SubSíndic »). Ces derniers composent, avec deux secrétaires élus au sein du Conseil général (CG), le bureau du Parlement (« Síndicatura »).

20. Le CG compte huit commissions parlementaires permanentes, qui portent sur la politique intérieure, la politique étrangère, l'économie, les finances et le budget, la politique territoriale et l'urbanisme, la santé et l'environnement, les affaires sociales ; la dernière commission permanente porte sur l'éducation, la recherche, la culture et le sport (art. 46 du règlement du Conseil Général, RCG). Ces commissions ont pour mission, entre autres, d'examiner toutes les propositions ou projets de loi qui leur correspondent en fonction de la matière, et qui leur sont transmis par le président du CG en accord avec l'Assemblée des présidents (« junta dels presidents »), organe qui comprend tous les présidents des groupes parlementaires (art. 30 RCG). Le CG peut créer des commissions de type législatif ou spécial, ainsi que des commissions d'étude ou d'enquête sur une question d'intérêt public sur proposition du Síndic, de deux groupes parlementaires ou d'un tiers des conseillers, pour la durée de la législature.

21. Les 28 Conseillers généraux sont élus au suffrage universel direct parmi tous les Andorrans en pleine possession de leurs droits politiques (art. 51 de la Constitution). La moitié est élue au scrutin majoritaire par chacune des sept paroisses qui forment l'organisation administrative d'Andorre, à raison de deux Conseillers pour chaque paroisse. Les 14 autres Conseillers généraux sont élus au scrutin proportionnel dans le cadre d'une circonscription nationale unique. Le Conseil général est ainsi une assemblée mixte, représentant à la fois les territoires de la Principauté et son peuple. Selon certains interlocuteurs de l'EEG, les parlementaires élus dans la circonscription nationale ont plutôt tendance à représenter l'intérêt de l'Etat et ceux élus dans les circonscriptions locales représentent plutôt l'intérêt des paroisses.

22. Les motifs de déchéance du mandat de Conseiller général sont les suivants (art. 11 RCG) :

- Extinction du mandat, au moment de l'expiration de celui du CG, à l'exception des membres de la commission permanente (qui a un rôle de veille entre les sessions parlementaires et pendant la période de vacance entre les législatures du CG) ;
- Décision ferme annulant l'élection ou la proclamation ;
- Décès ;
- Incapacité déclarée judiciairement ;
- Exercice d'un poste public incompatible avec celui de Conseiller général ;
- Sentence ferme inhabilitant la personne concernée pour l'exercice de postes publics pour un temps supérieur à celui qui reste pour finir le mandat en question ;
- Renonciation au siège, adressée par écrit au président du CG et ratifiée personnellement devant le Bureau du CG.

Transparence du processus législatif

23. L'initiative législative appartient au Conseil général – plus précisément aux groupes parlementaires ou à au moins trois Conseillers généraux – et au gouvernement, mais également à trois paroisses agissant conjointement ou à 10% des électeurs (art. 58 de la Constitution et art. 102 RCG)[3].

24. Le RCG prévoit une obligation de publier au Bulletin du Conseil général[4] tous les projets et propositions de lois, tous les amendements proposés, le rapport des commissions législatives contenant les amendements adoptés par elles, les opinions individuelles devant être débattues en session plénière, les accords des commissions et de la session plénière, les questions et réponses, les communications et les accords que le gouvernement doit transmettre au CG, ainsi que tout texte ou document exigé par le règlement ou ordonné par le président du Conseil général, qui a un intérêt pour la procédure parlementaire (art. 90 RCG).

25. Le Règlement du Conseil général assure la publication en temps utile des documents législatifs : les projets/propositions de loi sont publiés au Bulletin du CG dès leur admission par le Bureau (art. 92 et 103 RCG). Ils sont également publiés sous la rubrique « initiatives législatives » du site internet du CG[5]. Les amendements déposés sont publiés au Bulletin du CG dans les 48 heures suivant la fin des travaux de la commission. Il n'est pas possible de déposer des amendements par écrit à la dernière minute, ni par oral lors de l'examen d'un projet/proposition de loi, sauf dans le cas d'une proposition de compromis sur des amendements déposés par écrit au préalable. L'ordre du jour des sessions et réunions doit être publié une semaine à l'avance et les Conseillers généraux doivent recevoir tous les documents pertinents cinq jours avant la réunion ou session. Même les questions urgentes posées au gouvernement sont publiées au moins 24 heures avant les délibérations (art. 131 RCG).

26. L'EEG a pu constater lors de la visite sur place que les règles en la matière semblent être bien respectées en pratique. Les médias et la société civile ont confirmé un accès facile à l'information sur le travail parlementaire. Toutefois, les discussions sur les initiatives législatives ont lieu pour une part en amont de leur présentation formelle au Conseil général et elles échappent dès lors à la transparence. Selon les interlocuteurs de l'EEG, il s'agit de rechercher des solutions susceptibles de recueillir la plus large majorité possible et d'éviter que le débat public ne fige les positions des groupes politiques.

[3] Le droit d'initiative de 10% des électeurs a été utilisé une fois pour l'adoption d'une loi anti-tabac. Lors de la visite sur place, une collecte de signatures était en cours en vue d'un allongement du congé maternité.
[4] http://www.consellgeneral.ad/ca/newsletters/butlleti-del-consell-general
[5] http://www.consellgeneral.ad/ca/activitat-parlamentaria/iniciatives-legislatives

27. La législation andorrane ne prévoit pas de consultation publique spécifique portant sur les projets/propositions de loi. Toutefois, l'article 76 de la Constitution prévoit que le chef du gouvernement, avec l'accord de la majorité du CG, peut demander aux Coprinces la convocation d'un référendum sur une question d'ordre public. Par ailleurs, les modifications de la Constitution doivent aussi être soumises à une procédure de référendum (art. 106 de la Constitution). Aucun référendum n'a eu lieu sous la Constitution de 1993.

28. Il ressort des entretiens menés sur place par l'EEG que les interactions entre le Conseil général et la société civile à ce sujet semblent être relativement nombreuses. Les groupes parlementaires, en particulier, jouent un rôle important. Ils envoient par exemple les propositions législatives du gouvernement aux associations concernées pour connaître leur avis. Avant d'introduire eux-mêmes une proposition de loi dans la procédure législative, ils consultent les associations de la société civile. Ils reçoivent les représentants des différents groupes d'intérêts qui souhaitent leur faire part de leurs doléances, revendications ou propositions. Selon les explications fournies sur place, les associations cherchent à voir tous les groupes parlementaires dans leur travail de lobbying. Ces pratiques semblent usuelles et permettent d'éviter que le Conseil général soit perçu comme une tour d'ivoire coupée de la réalité sociale et économique de la société.

29. Malgré ces contacts nombreux, l'EEG estime qu'il serait souhaitable d'introduire dans les textes législatifs une procédure formelle de consultation publique, au moins sur les initiatives législatives portant sur des sujets importants. Les modalités actuelles de consultation informelles semblent surtout se produire à l'initiative des groupes parlementaires, qui décident si, quand et qui ils consultent. Ces consultations semblent s'effectuer surtout auprès des associations économiques constituées, comme l'Association d'Entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics ou l'Association des banques andorranes. De l'avis de l'EEG, il convient de faciliter parallèlement la possibilité pour de simples citoyens – ou résidents – de faire valoir leur point de vue sur les travaux législatifs. Par conséquent, le GRECO recommande d'envisager l'introduction d'une procédure de consultation publique dans le cadre des travaux législatifs.

30. Les sessions du Conseil général sont publiques (art. 53 RCG) et retransmises en direct à la télévision publique andorrane. Elles sont également disponibles en diffusion de rattrapage. De plus, elles sont publiées sur le site internet du CG de manière permanente en format papier et en vidéo. Les votes sont seulement retranscrits de manière globale dans le procès-verbal des sessions et non de manière nominative. Toutefois, au moment de la lecture du résultat de la session, il apparaît sur l'écran du CG une image de l'hémicycle où sont représentés les votes des Conseillers. Etant donné qu'ils ont un siège attitré dans l'hémicycle, il est facile d'identifier le sens de vote de chaque Conseiller. Certains votes se font oralement (art. 72 et suivants, art. 112 RCG ; élection du chef de gouvernement, motion de censure et question de confiance notamment).

31. Le CG peut décider à la majorité absolue, sur proposition du président, de deux groupes parlementaires ou d'un quart de Conseillers généraux, de tenir une session plénière secrète. Cela ne s'est jamais produit depuis l'entrée en vigueur du Règlement du CG en 1994. Le Bulletin du CG doit reproduire toutes les interventions, incidences et accords adoptés dans les sessions publiques du CG (art. 89 RCG). Il est aussi possible de tenir des votes à bulletins secrets lorsque le RCG le prévoit – pour l'élection du président et du vice-président – ou lorsque le CG le décide, sur demande de deux groupes parlementaires ou d'un cinquième des Conseillers généraux. Le CG n'a jamais fait usage de cette possibilité depuis l'entrée en vigueur du RCG.

32. Les commissions parlementaires sont formées par un nombre de Conseillers établi par le bureau du Conseil général, en accord avec l'Assemblée des présidents. Il faut au minimum cinq conseillers et la composition des commissions doit refléter les forces

politiques en présence au CG. Les Conseillers sont désignés par les groupes parlementaires (art. 38 et 46 RCG). Chaque Conseiller peut être membre d'un maximum de trois commissions législatives. Les commissions doivent élire un président et un vice-président. Les présidences des commissions sont distribuées par le Bureau du CG en accord avec l'Assemblée des présidents entre les groupes parlementaires, de façon proportionnelle, en fonction du nombre de Conseillers dans chaque groupe. Même si aucun texte législatif ou règlementaire ne le prévoit, la composition des commissions législatives est publiée sur le site internet du CG.

33. Les membres des commissions peuvent être remplacés par des Conseillers généraux du même groupe parlementaire par simple communication faite au président du CG par le président du groupe parlementaire concerné. Si la substitution n'affecte qu'une seule réunion, il suffit d'une communication en début de réunion au président de la commission concernée. Cette possibilité est particulièrement utile pour les petits groupes parlementaires, mais sert également à faire bénéficier les commissions des connaissances spécifiques de parlementaires non membres pour des projets de lois particuliers.

34. Les sessions des commissions ne sont pas publiques quand elles travaillent sur des rapports qui vont être soumis aux sessions plénières du CG (article 53 du RCG). Cependant, le Bulletin du CG publie les rapports qui seront discutés à la session plénière avec les amendements et les opinions individuelles des commissions, ainsi que les accords de ces dernières.

Rémunération et avantages matériels

35. Le montant du salaire brut moyen mensuel en Andorre est de 2 072,61 euros pour l'année 2016.

36. Le budget 2016 prévoit une enveloppe de 954 467,34 euros pour la rémunération des Conseillers généraux, ce qui correspond aux salaires suivants, versés 13 fois par an :

- Salaire brut du président du CG : 6 602,24 euros ;
- Salaire brut de la vice-présidente du CG : 5 613,58 euros ;
- Salaire brut des présidents de groupes parlementaires : 3 865,53 euros ;
- Salaire brut des secrétaires du bureau du CG : 2 066,06 euros ;
- Salaire brut des conseillers généraux: 2 018,45 euros.

37. La plupart des Conseillers travaille à temps partiel. Toutefois, chaque groupe parlementaire a droit à ce qu'un tiers de ses membres se consacre à temps plein à la tâche parlementaire. Cela concerne donc sept à huit conseillers sur 28. Les Conseillers qui travaillent à temps plein perçoivent, en plus de leur salaire, une prime correspondant à la différence entre le salaire d'un président de groupe parlementaire et le salaire d'un Conseiller général, soit 1 847, 08 euros.

38. Les Conseillers qui font partie d'une délégation internationale reçoivent 130 euros par jour ou la partie proportionnelle en cas de demi-journée en tant que frais de voyage. Ces frais ne comprennent ni transport ni hébergement, qui sont directement réglés par le Conseil général.

39. Enfin, le Conseil général met à disposition des Conseillers des locaux et le matériel informatique nécessaire à la poursuite de leur activité parlementaire. Les Conseillers ne reçoivent aucun autre avantage.

Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

40. Il n'existe pas de code d'éthique ou de conduite au sein du Conseil général. Les seules dispositions contenant des normes de conduite à l'attention des parlementaires sont les articles 6, 7 et 8 du RCG qui établissent les obligations suivantes :

- obligation d'assister aux sessions plénières et aux réunions des commissions dont les Conseillers font partie ainsi que d'accomplir les fonctions et obligations prévues par le règlement;
- obligation de courtoisie et de respect des normes d'ordre et de discipline établies par le règlement ;
- obligation de garder le secret en relation avec les procédures et actes confidentiels ;
- interdiction d'invoquer ou d'utiliser la qualité de conseiller dans l'exercice d'activités commerciales, industrielles ou professionnelles.

41. L'EEG a appris que des réflexions sont en cours au sein du Conseil général pour réviser le Règlement afin notamment d'y introduire des normes déontologiques. Deux propositions de loi sont également en discussion au sein de groupes parlementaires, l'une portant sur la transparence, les conflits d'intérêts et les incompatibilités et l'autre relative à la confidentialité.

42. L'EEG soutient ces initiatives car, comme le GRECO l'a souligné de façon constante dans ses rapports, l'adoption d'un code ou de règles de conduite par et pour les parlementaires s'impose. Un tel code doit regrouper notamment des règles relatives aux conflits d'intérêts, aux relations des parlementaires avec les tiers susceptibles de vouloir influencer leurs activités, à l'acceptation de cadeaux, invitations et autres avantages, aux activités accessoires et intérêts financiers (assorties de commentaires et/ou d'exemples concrets). Le processus d'élaboration et de tenue à jour d'un code donne également l'occasion aux parlementaires d'examiner ce qui est une conduite acceptable et ce qui ne l'est pas et ainsi de les sensibiliser davantage à ce que l'on attend d'eux. C'est pourquoi le GRECO recommande 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.

Conflits d'intérêts

43. La question des conflits d'intérêts se pose avec une acuité particulière en Andorre. En effet, le tissu des relations sociales est dense et les Conseillers généraux exercent pour la plupart leur mandat à temps partiel, conservant leur activité professionnelle en parallèle. Hormis certaines incompatibilités du mandat parlementaire avec des postes dans la fonction publique, il n'existe aucune limitation à leurs activités et intérêts – ni à ceux de leurs proches – qui touchent à tous les secteurs économiques importants en Andorre : banques, bâtiment, tourisme, commerce etc. Rien ne les empêche de défendre ces intérêts au sein des commissions – où les travaux sont confidentiels – ou du Conseil général. Le Règlement du Conseil général est muet sur la question de savoir comment un parlementaire doit tenir compte de ces intérêts dans l'exercice de son mandat. La seule disposition pertinente est l'article 71 du RCG, qui a une portée très limitée : il établit que les Conseillers ne peuvent pas participer aux votes qui portent sur leur statut personnel de Conseiller.

44. Certains des interlocuteurs de l'EEG ont mentionné une demande du public envers une plus grande transparence en la matière, voire envers un débat public permettant de mieux encadrer les pratiques actuelles, afin de limiter ce qu'ils ont qualifié de « mélange des genres », tout en tenant compte des réalités andorranes et de la nécessité de ne pas paralyser l'activité parlementaire. L'EEG estime qu'un tel débat serait utile et devrait avoir lieu dans le cadre de l'élaboration du code de déontologie recommandé ci-dessus.

En outre, le statut de parlementaire à temps partiel de la majorité des Conseillers généraux et leurs différentes activités accessoires ou principales, légitimes en elles-mêmes, nécessitent une transparence suffisante sur les intérêts qui peuvent motiver les positions défendues par les Conseillers dans le cadre de la procédure parlementaire. Cette transparence s'impose au-delà de l'introduction d'un système de déclaration des activités accessoires et des intérêts des parlementaires (voir ci-dessous). En conséquence, le GRECO recommande d'introduire une obligation de signaler tout conflit entre les intérêts privés spécifiques d'un Conseiller général et le sujet examiné dans le cadre d'une procédure parlementaire (en plénière et en commission), indépendamment du fait de savoir si un tel conflit pourrait également être identifié dans le cadre d'un système de déclaration publique des intérêts et activités.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

45. Il n'y a pas de règles relatives aux cadeaux, ni de réflexions en cours au sein du Conseil général sur l'acceptabilité de cadeaux ou invitations. Les parlementaires rencontrés sur place ne semblaient pas avoir d'idée claire sur le régime applicable aux invitations à des dîners reçues par les commissions parlementaires, qui semblent assez usuelles. L'EEG estime donc que les réflexions à mener dans le cadre de l'élaboration d'un code de déontologie recommandée ci-dessus (voir paragraphe 42) devront également porter sur l'acceptabilité et la transparence en matière de cadeaux et invitations.

Incompatibilités

46. Les règles d'incompatibilité visent les postes et charges publiques. Selon les articles 16, 17 et 54 de la Loi qualifiée du régime électoral et du référendum, le siège de Conseiller général est incompatible avec les postes suivants : magistrat du Tribunal constitutionnel ; membre du Conseil Supérieur de la Justice ; « Batlle » (juge de première instance), magistrat ou procureur actif ; membre du Conseil électoral ; président ou membre élu des municipalités ; chef du gouvernement ou ministre ; postes de libre désignation des municipalités ; personnel du Conseil général, du gouvernement ou d'entités publiques ou parapubliques, sauf s'il a été obtenu un congé de convenance, et le fait d'exercer une délégation de compétences de la part du gouvernement pour une durée supérieure à six mois.

47. Selon les informations recueillies lors de la visite sur place, chaque Conseiller remet à la Commission permanente du Conseil général, qui est chargée de veiller au respect des règles d'incompatibilité, une déclaration faisant état de sa situation au regard des règles susmentionnées. La Commission permanente a la possibilité de réclamer tout document qu'elle considère nécessaire à l'accomplissement de sa tâche. Toutefois, ses vérifications ne vont en général pas au-delà des informations contenues dans les déclarations.

Activités accessoires, intérêts financiers, emploi après la cessation des fonctions

48. Les Conseillers généraux sont libres d'exercer toute fonction accessoire et de détenir tout intérêt financier, sous réserve des incompatibilités citées précédemment. Il n'existe pas de restrictions à l'emploi après la fin de leur mandat.

Contrats conclus avec les pouvoirs publics

49. Il n'existe pas de règles spécifiques autres que celles relatives aux incompatibilités précédemment mentionnées.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

50. L'article 7 du RCG établit une obligation de secret des Conseillers relative aux informations confidentielles. Cependant, le RCG ne prévoit aucune disposition réglant les conséquences de la violation de ce secret. Toutefois, l'article 377 du code pénal, qui vise la violation du secret de fonctions et l'article 393 du code pénal, qui réprime l'utilisation abusive de données confidentielles dans le but d'obtenir un avantage économique, s'appliquent aux Conseillers généraux.

Utilisation abusive de ressources publiques

51. L'article 389 du code pénal punit l'administration déloyale de fonds publics par une autorité ou un fonctionnaire.

Contacts avec les tiers

52. Il n'existe pas de lobbying institutionnalisé en Andorre et il n'y a aucune règle en la matière. Il y a par contre des contacts fréquents et nourris entre le Conseil général et la société andorrane, notamment avec les associations économiques et professionnelles. Le Conseil général et ses membres sont faciles d'accès et, comme expliqué ci-dessus, les parlementaires exercent pour la plupart leur mandat à temps partiel, conservant leur activité professionnelle en parallèle. Ils sont donc en quelque sorte eux-mêmes des lobbyistes au sein du Conseil général des milieux qui les emploient, ce qui est susceptible d'orienter leurs décisions et de générer des conflits d'intérêts. Selon certains des interlocuteurs de l'EEG, les intérêts politiques et économiques sont étroitement imbriqués et les milieux d'affaires sont surreprésentés au sein du Conseil.

53. L'EEG est d'avis que les interactions entre les Conseillers généraux et les tiers susceptibles d'influencer leur activité, tout en étant légitimes, doivent gagner en transparence. Elle invite donc les autorités andorranes à mener une réflexion approfondie à cette fin, dans le cadre du code de déontologie dont l'adoption est recommandée au paragraphe ci-dessus. Cette réflexion devrait notamment viser à fournir aux parlementaires des orientations ou des règles afin qu'ils comprennent ce que l'on attend d'eux lors de leurs interactions avec des tiers et à fournir des informations au public sur les liens potentiels de tiers avec les parlementaires et leur activité au sein du Conseil général.

<u>Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts financiers</u>

54. Il n'existe en Andorre aucun dispositif de déclaration publique de patrimoine, revenus, passif ou intérêts financiers applicable aux parlementaires, ce qui est une exception parmi les membres évalués jusqu'à présent par le GRECO. La seule obligation de déclaration concerne les activités accessoires des Conseillers généraux, dont ils doivent informer la Commission permanente aux fins du contrôle de l'application des normes sur les incompatibilités. Ces informations ne sont cependant pas rendues publiques. L'EEG a appris au cours de la visite sur place que certains partis demandent à leurs élus de déclarer leur patrimoine devant notaire au début et à la fin de leur mandat. Ces déclarations ne sont toutefois pas rendues publiques et semblent viser principalement à pouvoir démontrer l'absence d'enrichissement personnel d'un parlementaire en cas de doutes à ce sujet.

55. Il manque donc une déclaration publique des intérêts des parlementaires, visant à renforcer la transparence sur les éventuels conflits d'intérêts, comme l'ont démontré les récents événements autour de l'affaire de la faillite d'une banque soupçonnée de blanchiment d'argent (voir paragraphe 16). Le statut de parlementaire à temps partiel de la majorité des parlementaires et leurs différentes activités accessoires ou principales, légitimes en soi, nécessitent une transparence suffisante sur les revenus, le patrimoine et

les principales dettes, au moyen de déclarations publiques, facilement accessibles et régulièrement mises à jour. Par conséquent, le GRECO recommande (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) d'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).

Contrôle et mise en œuvre

56. La Commission permanente du Conseil général veille au respect des normes sur les incompatibilités des parlementaires. A cette fin, elle reçoit les déclarations des Conseillers généraux concernant les postes qu'ils occupent et le cas échéant, à quels postes ils renoncent. La Commission peut leur demander les documents qu'elle estime nécessaires à l'appui de ces déclarations. Aucune sanction ni procédure n'est cependant prévue en cas de violation de ces règles.

57. Plus généralement, le Règlement du Conseil général ne prévoit quasiment aucune sanction à l'encontre des parlementaires, sauf en cas d'absence non justifiée.

58. L'EEG estime que les recommandations formulées ci-dessus visant à l'introduction d'un système de déclaration publique des intérêts des Conseillers généraux, de signalement des conflits d'intérêts et plus généralement à l'adoption de normes déontologiques doivent s'accompagner de mesures visant au contrôle du respect de ces règles par les parlementaires et à l'application de sanctions appropriées en cas de non-respect. L'EEG a d'ailleurs appris avec intérêt que la proposition de loi sur la transparence, les conflits d'intérêts et les incompatibilités actuellement en préparation au sein d'un des groupes parlementaires comprend un volet sur le contrôle et les sanctions, ce qui est à saluer.

59. Il revient bien entendu aux autorités andorranes de décider de la meilleure façon d'organiser un contrôle adapté. L'EEG note que la Commission permanente du Conseil général, dans laquelle tous les groupes politiques sont représentés, est déjà chargée du contrôle du respect des normes sur les incompatibilités ; elle s'est montrée ouverte à une extension de son rôle. Que ce soit cet organe qui soit retenu ou un autre, il devra disposer de ressources suffisantes pour l'exercice de ce contrôle et de pouvoirs d'investigation.

60. Au vu des paragraphes précédents, le GRECO recommande que des mesures soient prises pour assurer un contrôle et une mise en œuvre appropriés des futures obligations de déclaration et des normes de conduite des parlementaires.

Immunité

61. Les Conseillers généraux bénéficient d'une immunité absolue (non responsabilité) pour les votes et les opinions qu'ils émettent dans l'exercice de leurs fonctions (art. 53.2 de la Constitution). Cette immunité ne peut être levée.

62. Par contre, les Conseillers ne bénéficient pas d'une immunité qui les protégerait des poursuites pénales ou qui nécessiterait une autorisation pour engager ou continuer les poursuites. La loi prévoit seulement que des autorités spécifiques sont chargées de l'instruction et du jugement. L'arrestation, la détention et l'inculpation doivent ainsi être décidées par le Tribunal de Corts en formation collégiale (art. 53.3 de la Constitution) – alors que pour les citoyens ordinaires, ces aspects sont de la compétence de la Batllia. Le Tribunal Supérieur de Justice statue sur le fond, en premier et en dernier ressort. L'EEG

remarque que l'absence de procédure d'autorisation des poursuites confiée à une instance parlementaire est relativement exceptionnelle parmi les membres du GRECO et doit être saluée comme une excellente pratique.

Conseils, formation et sensibilisation

63. En l'absence de normes de conduite applicables aux parlementaires, ainsi que de règles relatives aux conflits d'intérêts et à la déclaration de patrimoine et d'intérêts, il n'existe pas à l'heure actuelle au sein du Conseil général de dispositif de sensibilisation et de conseil sur ces matières.

64. L'introduction d'un code de déontologie, d'une obligation de signalement des conflits d'intérêts et de déclaration du patrimoine et des intérêts préconisée ci-dessus par l'EEG nécessitera un effort de formation et de sensibilisation à l'attention des parlementaires, par exemple au début de chaque législature, afin qu'ils intègrent les règles déontologiques dans leurs habitudes de travail. Plus généralement, les Conseillers généraux devront également pouvoir bénéficier de conseils confidentiels sur toute question éthique ou de déontologie, qui pourraient être prodigués par les services du Parlement. Ceci est d'autant plus important en Andorre que, comme ce rapport l'a souligné à plusieurs reprises, la plupart des parlementaires ne sont pas des hommes ou femmes politiques de carrière et qu'ils conservent des activités accessoires et des liens nombreux avec la société andorrane. C'est pourquoi le GRECO recommande (i) que des mesures de formation et de sensibilisation soient prises à l'attention des parlementaires concernant la conduite attendue de leur part en matière de déontologie et de déclaration des intérêts et (ii) que ceux-ci puissent bénéficier de conseils confidentiels sur toute question éthique ou de déontologie.

IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

65. La Principauté d'Andorre connaît une organisation judiciaire unique, il n'y a pas de tribunaux spécialisés ou *ad hoc* (art. 85 de la Constitution). L'organisation judiciaire est régie par la Loi qualifiée de la Justice (LQJ), qui a été refondue en 2015. Cette réforme, entrée en vigueur le 10 juin 2015, a doté la justice andorrane d'une organisation et d'un fonctionnement adaptés en termes d'indépendance et d'impartialité de la justice. De l'avis de l'EEG, certains aspects pourraient néanmoins encore être améliorés, comme on le verra dans la suite de ce chapitre.

66. Les tribunaux d'Andorre sont :

- la « Batllia », tribunal d'instruction et de première instance en matière civile et administrative. Dans certains cas prévus par la loi, la Batllia est aussi le tribunal de première instance pénale ;
- le « Tribunal de Corts » est le tribunal pénal de première instance. Il connaît aussi de la plupart des recours contre les décisions du juge d'instruction ;
- le Tribunal Supérieur de Justice (« Tribunal Superior de Justícia ») est la plus haute instance de l'organisation judiciaire de la Principauté. Composé de trois chambres civile, pénale et administrative, il est compétent pour juger tous les recours contre les décisions rendues par la Batllia et le Tribunal de Corts.

67. Il n'existe pas de pourvoi en cassation, mais il est possible de présenter un recours devant le Tribunal Constitutionnel lorsqu'une décision du Tribunal Supérieur judiciaire a porté atteinte à l'un des droits fondamentaux prévus au titre II, chapitres III et IV de la Constitution (droits fondamentaux et libertés publiques ; droits politiques). Le Tribunal Constitutionnel connaît en moyenne une dizaine de tels recours par an.

68. Il y a en Andorre un corps unique de juges professionnels, composé des batlles ou juges de la Batllia et des magistrats, juges du Tribunal de Corts et du Tribunal Supérieur de Justice. Il y a en Andorre 24 juges au total, qui se répartissent ainsi : 10 sont des hommes et 14 des femmes.

- la Batllia compte 14 juges (13 sont titulaires), dont 10 femmes.
- le Tribunal de Corts se compose de trois magistrats permanents et de deux magistrats qui exercent à mi-temps. Trois sont des hommes et deux, des femmes ;
- le Tribunal Supérieur de Justice compte actuellement neuf magistrats et un conseiller émérite. Il y a trois femmes et six hommes. Huit magistrats exercent à mi-temps, un poste est permanent et il y a un poste vacant.

69. L'accès à la carrière judiciaire est en principe réservé aux Andorrans (art. 66 LQJ), mais étant donné que la Principauté ne disposait pas jusqu'à la période récente d'un vivier suffisant de juristes qualifiés, la LQJ autorise l'accès à la carrière à des magistrats espagnols ou français lorsqu'un poste ne peut être couvert, à égalité de mérites, par un Andorran. Une période transitoire est en cours jusqu'en 2023, pour qu'à terme tous les juges et magistrats soient andorrans. A l'heure actuelle, tous les juges de la Batllia sont andorrans, comme deux des cinq magistrats du Tribunal de Corts. Par contre, tous les magistrats du Tribunal Supérieur de Justice sauf un sont encore espagnols ou français. Les magistrats français bénéficient d'une décharge d'activité en France, alors que les magistrats espagnols exercent leurs fonctions en Andorre en plus de leurs fonctions en Espagne. Les juges et magistrats andorrans rencontrés par l'EEG ont salué la transition en cours, qui améliore leurs perspectives de carrière et permet de renforcer l'attractivité

du corps judiciaire. D'un autre côté, l'intégration de magistrats espagnols et français à certains postes de la justice andorrane permet à cette dernière de bénéficier d'un double éclairage des expériences et des standards en vigueur à l'étranger.

70. L'indépendance du pouvoir judiciaire est consacrée par l'art. 85 de la Constitution et par la LQJ.

> *Art. 85 al. 1 de la Constitution :*
>
> *La Justice est rendue, au nom du peuple andorran, exclusivement par des juges indépendants, inamovibles et, dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, soumis uniquement à la Constitution et à la loi.*
>
> *Art. 2 al. 1 LQJ :*
>
> *Dans l'exercice du pouvoir juridictionnel, les batlles et les magistrats sont indépendants par rapport à tous les organes judiciaires et au Conseil Supérieur de la Justice.*
>
> *Art. 67 LQJ :*
>
> *Pendant la durée de leur mandat, les batlles et magistrats ne pourront être réprimandés, suspendus de leurs fonctions, ni séparés de leur poste, sauf comme conséquence d'une sanction imposée pour responsabilité pénale ou disciplinaire, conformément à la procédure établie et avec les garanties d'audience et de défense.*

71. Les juges et magistrats qui s'estimeraient menacés ou gênés dans leur indépendance peuvent s'adresser au Conseil Supérieur de la Justice. L'indépendance de la justice semble être bien respectée en pratique, aucune controverse à ce sujet n'ayant été signalée à l'EEG.

Le Conseil Supérieur de la Justice

72. Le Conseil Supérieur de la Justice (CSJ) est l'organe de représentation, gouvernement et administration de l'organisation judiciaire. Il veille sur l'indépendance et le bon fonctionnement de la justice, s'assure qu'elle est dotée des moyens nécessaires à son fonctionnement. Il nomme les juges et magistrats et exerce sur eux la fonction disciplinaire. Il exerce également ce rôle auprès des procureurs.

73. Le CSJ comprend cinq membres, chacun étant désigné parmi des Andorrans de plus de 25 ans spécialistes de l'administration et de la justice. Chacun des coprinces désigne un membre, de même que le Président du Parlement et le chef du gouvernement, le dernier membre étant élu par les batlles et magistrats. Leur mandat est de 6 ans, avec possibilité d'un seul mandat consécutif. Le CSJ est présidé par le membre désigné par le Président du Parlement (art. 89 de la Constitution). Ses membres élisent parmi eux un vice-président et un secrétaire. Le CSJ prend ses décisions à la majorité et a un pouvoir réglementaire, selon la version révisée de la LQJ. Ses membres ne peuvent pas être destitués par l'autorité qui les a nommés, sauf dans le cas où une faute grave a été constatée, avec l'accord unanime des autres membres. Ceci ne s'est encore jamais produit.

74. Le rôle actif et positif du CSJ dans le renforcement de l'efficacité et des moyens de la justice andorrane a été salué par l'ensemble des interlocuteurs de l'EEG. Il a notamment chargé un inspecteur français et un inspecteur espagnol d'évaluer le fonctionnement de certains services au sein des juridictions et du ministère public, afin d'envisager des améliorations de leur fonctionnement. Le gouvernement, en collaboration avec le CSJ, a également décidé de la construction d'un nouveau palais de justice à Andorre-la-Vieille, ce qui ne manquera pas d'améliorer les conditions de travail des juges, magistrats et procureurs, qui laissent actuellement à désirer, comme on le verra ci-dessous.

75. L'EEG estime néanmoins que la composition actuelle du CSJ mérite d'être revue. En effet, l'EEG remarque que les batlles et magistrats ne désignent qu'un des cinq membres du CSJ, les autres étant nommés par les représentants des pouvoirs exécutif et législatif. L'EEG rappelle qu'une telle composition ne correspond pas aux standards européens, en particulier à la recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, selon laquelle « au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs ». Quant aux procureurs, ils ne sont pas représentés au sein du CSJ et ne participent pas à la désignation de ses membres, bien que cet organe ait un rôle central dans la sélection et la responsabilité disciplinaire des membres du parquet. Tout en ayant à l'esprit les spécificités d'Andorre, où la magistrature et le ministère public sont peu nombreux, ce qui peut poser des problèmes d'organisation, l'EEG est d'avis qu'il faut rendre le CSJ plus représentatif en augmentant le nombre de ses membres élus par leurs pairs. Le GRECO recommande 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.

Recrutement, carrière et conditions de service

76. Tous les juges et les magistrats sont nommés par le CSJ pour un mandat renouvelable de six ans, parmi les personnes diplômées en droit qui ont les aptitudes techniques pour l'exercice de la fonction juridictionnelle (art. 90 de la Constitution et art. 31 LQJ). Les décisions de nomination sont susceptibles de recours devant la formation plénière du Tribunal Supérieur de Justice.

77. Le CSJ accorde le renouvellement du mandat des juges et magistrats, sauf si la personne intéressée y renonce ou en cas de faute grave. La procédure de non-renouvellement est déclenchée par le CSJ si un juge ou un magistrat a été sanctionné disciplinairement pour la commission de deux fautes graves ou très graves, dès lors que les sanctions prononcées n'ont pas été prescrites ou n'ont pas été radiées d'office du registre (art. 68.3 LQJ). La décision de non-renouvellement est prise par une résolution motivée, après audience de la personne concernée. Cette résolution est susceptible de recours devant le Tribunal Supérieur de Justice.

78. Le mandat renouvelable des juges et magistrats, qui est une exception parmi les Etats membres du GRECO, correspond à une tradition pré-constitutionnelle. Les coprinces nommaient alors les juges pour six ans et cette durée a été reprise dans la Constitution de 1993. En pratique, le renouvellement du mandat est automatique, sauf dans les conditions très restrictives exposées ci-dessus. Il a été confirmé à l'EEG que depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1993, tous les mandats des juges et magistrats ont été renouvelés.

79. Lors de la visite sur place, l'EEG n'a entendu aucune critique relative à cette procédure de renouvellement, ni aucun signe qu'elle aurait entraîné des influences indues sur l'indépendance et le cours de la justice. L'ensemble de ses interlocuteurs, y compris les représentants des autorités, s'est néanmoins montrée favorable à sa suppression. Cette réforme n'a pas encore eu lieu du fait d'une réticence des autorités à engager une réforme constitutionnelle à l'heure actuelle. Dès lors, le GRECO recommande d'envisager de nommer les juges et magistrats pour un mandat à durée indéterminée.

Recrutement

80. Comme évoqué ci-dessus, l'accès au corps judiciaire pour les postes de juges de première instance est réservé aux citoyens andorrans. Par contre, pour les postes de magistrats, lorsqu'un poste ne peut être couvert, à mérites égaux, par des citoyens

andorrans, des candidats de nationalité espagnole ou française peuvent être nommés (art. 66 LQJ).

81. Les autres conditions d'accès au corps judiciaire sont un diplôme en droit, la jouissance des droits civiques et politiques, l'absence de casier judiciaire, d'inculpation ou de mise en examen pour des infractions liées à l'exercice de la fonction publique ou juridictionnelle, l'absence d'empêchements physiques ou psychiques à l'exercice de la fonction et l'absence d'incompatibilité avec la fonction (art. 66.3 LQJ).

82. Les juges de la Batllia sont recrutés à l'issue d'une procédure sélective (« concurs-oposició ») comportant deux phases, convoquée par le CSJ (art. 66 bis LQJ). L'avis de concours publié comporte un barème établi par le CSJ qui permet, lors de la phase de « concurs », de prendre en compte les mérites des candidats. Le barème doit notamment comprendre la formation académique, l'expérience professionnelle, les cours, publications et conférences réalisés, les compétences linguistiques, ainsi que d'autres compétences que le CSJ juge opportunes, comme une expérience de greffier. Chaque élément du barème est pondéré par le CSJ.

83. La phase d' « oposició » comporte au minimum trois épreuves, l'une des deux premières devant se dérouler à l'oral : une épreuve théorique sur des thèmes publiés dans l'avis de concours ; deux cas pratiques dans des domaines juridiques, eux aussi indiqués dans l'avis de concours ; une épreuve de langue. Une épreuve psychotechnique distincte vise en outre à vérifier l'absence d'empêchement pour l'exercice de la fonction juridictionnelle.

84. Les candidats sont sélectionnés sur la base des deux phases de la procédure par un tribunal de sélection de cinq membres, présidé par le Président du CSJ ou son représentant. Les autres membres comportent un membre du CSJ et trois membres nommés par le CSJ parmi les magistrats du Tribunal de Corts et du Tribunal Supérieur de Justice, le procureur général, des professeurs d'université et d'autres professionnels du droit ayant au minimum 15 ans d'expérience. Un nouveau tribunal est constitué pour chaque procédure de sélection. Les épreuves écrites et orales comptent pour 75% de la note finale attribuée aux candidats et le curriculum vitae pour 25%. A l'issue de la sélection, le tribunal classe les candidats dans l'ordre des notes obtenues et en publie la liste, en nombre égal à celui des postes à pourvoir.

85. A l'issue de la sélection, les candidats retenus doivent suivre une formation complémentaire théorique et pratique fixée par le CSJ, d'une durée minimum d'un an. Cette durée peut être réduite à six mois pour les candidats justifiant d'une expérience de trois ans au moins comme greffier ou avocat. Le CSJ évalue les candidats à la fin de la période de formation et seuls ceux dont le rapport est positif sont nommés batlles. La décision de nomination est susceptible de recours judiciaire.

86. La LQJ prévoit aussi la possibilité pour le CSJ de nommer en cas d'urgence des batlles remplaçants, lorsqu'un poste vacant ne peut être pourvu par les voies ordinaires (art. 66 quater LQJ). Une liste de batlles remplaçants est établie annuellement à cet effet. Elle comprend des anciens magistrats, batlles et des personnes ayant réussi le « concurs-oposició » mais n'ayant pas obtenu de poste. Les batlles remplaçants sont nommés par décision motivée pour une durée minimum d'un an et maximum de six ans.

87. Les magistrats du Tribunal de Corts ou du Tribunal Supérieur de Justice sont recrutés par un concours interne de promotion ouvert aux batlles et procureurs ayant accompli au moins deux mandats ou par un concours externe, pour les professionnels du monde juridique dotés de 15 à 20 années d'expérience (art. 66 ter LQJ). Selon la LQJ, trois quarts des postes sont en principe pourvus par promotion et un quart par recrutement externe, mais en l'absence d'un nombre suffisant de candidats pour l'un de ces modes de recrutement, le recrutement se fait selon l'autre mode.

88. Les candidats sont sélectionnés par le CSJ selon un barème similaire à celui utilisé pour les juges de la Batllia et publié dans l'avis de vacance. La procédure de sélection comprend aussi un entretien sur des thèmes indiqués, avec leur pondération, dans l'avis de vacance.

Carrière

89. C'est aussi le CSJ qui décide de la promotion des juges à l'échelon supérieur de leur poste. Les postes de batlles comportent trois échelons et ceux de magistrat en comportent deux. L'accès à l'échelon supérieur se fait après l'accomplissement au minimum d'un ou deux mandats, d'activités de formation déterminées par le CSJ et sur la base d'un rapport d'évaluation établi par le CSJ (art. 64 bis LQJ). La promotion aux échelons supérieurs est impossible si le juge a été sanctionné disciplinairement pour deux fautes légères ou une faute grave, tant que les sanctions ne sont pas prescrites.

90. Le CSJ désigne également les présidents des trois juridictions et des chambres du Tribunal Supérieur (art. 33 LQJ).

91. En ce qui concerne la mobilité, les juges gardent leur affectation pour toute la durée de leur mandat, même s'ils changent d'échelon. S'agissant des batlles, leur rattachement à chacune des sections de la Batllia est décidé annuellement par le président de cette juridiction.

Conditions de service

92. Le traitement brut annuel d'un batlle en début de carrière est de 59 098 euros et celui d'un magistrat de 88 660 euros (Loi 7-2016 du 26 mai).

93. Le salaire varie en fonction d'un complément d'échelon. Par exemple, un batlle au second échelon perçoit un complément annuel de 14 781 euros et un batlle au troisième échelon un complément annuel de 29 562 euros. Les juges ne bénéficient pas d'avantages supplémentaires. Des primes sont prévues pour l'exercice de fonctions de présidence : 10 400 euros pour le président de la Batllia et 3 900 euros pour le président du Tribunal Supérieur de Justice. En outre, l'ancienneté représente une prime de 1 300 euros par an, octroyée tous les trois ans. Les juges en Andorre ne reçoivent aucun avantage supplémentaire.

94. L'EEG a appris au cours de la visite sur place que les juges, magistrats et procureurs travaillent actuellement dans des locaux inadaptés, notamment s'agissant de la sécurité des personnes et des pièces de procédure. La construction récemment lancée d'un nouveau palais de justice à Andorre-la-Vieille devrait heureusement permettre de remédier bientôt à ces difficultés.

Gestion des affaires et procédure

Distribution des affaires

95. Batllia : En début d'année judiciaire, le président fixe les rattachements principaux et subsidiaires des batlles à chacune des sections (art. 31 de la Loi transitoire de procédures judiciaires (LTPJ) du 21 décembre 1993). Il établit ensuite les rôles suivants :

- Un rôle de rapporteur pour chacune des sections civile, administrative et de mineurs, parmi les batlles rattachés à ces sections ;
- Un rôle pour l'instruction des affaires pénales parmi les batlles rattachés à la section d'instruction ;

- Un rôle pour les formations unipersonnelles dans les procès civils, administratifs et de mineurs, parmi les batlles rattachés à ces sections ;
- Un rôle pour assurer les fonctions de batlle de garde, auquel participent tous les juges.

96. L'attribution des affaires se fait suivant l'ordre chronologique du registre d'entrée des affaires (art. 32 LTPJ). Il est inaltérable et les listes du rôle ne peuvent être modifiées, sauf exception. Une affaire peut être attribuée à un batlle en son absence, elle est alors traitée par le batlle suppléant ou à défaut, par le suivant sur le rôle. C'est seulement dans le cas où l'absence ou une impossibilité perturbe de manière grave la répartition équitable des procédures que le président peut attribuer des affaires aux autres batlles de la même section (art. 33 LTPJ). Les rôles et tous les documents ayant servi à les constituer sont publics (art. 34 LTPJ).

97. Tribunal de Corts : En début d'année judiciaire, le président décide des rôles de rapporteur et de juge en formation unipersonnelle parmi les magistrats du tribunal. Il fixe aussi le rôle pour assurer les fonctions qui lui sont attribuées par les articles 55 et 78.2 LQJ (détention et inculpation des parlementaires et membres du gouvernement) et le rôle pour la formation plénière. Les affaires sont ensuite attribuées suivant l'ordre chronologique du registre d'entrée, les normes précitées concernant la Batllia étant applicables (art. 37 LTPJ).

98. Tribunal Supérieur de Justice: En début d'année judiciaire, le président établit les rattachements principaux et subsidiaires des magistrats à chacune des chambres, après les avoir entendus, dans le but d'assurer une durée suffisante des fonctions confiées, ainsi que de garantir une distribution équitable. Il établit aussi le rôle des rapporteurs dans chacune des chambres et le rôle de rapporteurs pour la formation plénière Les affaires sont ensuite attribuées suivant l'ordre chronologique du registre d'entrée, les normes précitées concernant la Batllia étant applicables (art. 38 LTPJ).

99. Un juge à qui une affaire a été attribuée ne peut en être dessaisi que par récusation, en cas de doutes sur son impartialité (voir ci-dessous).

100. L'EEG est d'avis que le système des rôles développé dans chacune des juridictions permet d'assurer une distribution adéquate des affaires, compte tenu de leur taille.

Délai raisonnable

101. L'article 10 de la Constitution garantit à tout citoyen le droit à un procès d'une durée raisonnable. De nombreux recours au tribunal constitutionnel portent sur la violation présumée de ce droit. Le retard injustifié peut faire l'objet d'une procédure disciplinaire contre le juge concerné. Les justiciables peuvent en outre obtenir réparation des préjudices causés par la violation du droit à un procès d'une durée raisonnable.

102. Plusieurs des interlocuteurs de l'EEG ont relevé la lenteur de la justice andorrane, surtout en matière civile. A titre d'exemple, une procédure de recouvrement d'impayés dure en moyenne trois ans en Andorre, contre six mois en Espagne. Des réclamations pour défauts de construction immobilière peuvent durer cinq à dix ans, voire même treize ans, en première instance. Selon les juges de la Batllia, ces lenteurs sont dues à une procédure civile ancienne et inadaptée et devraient se résorber avec l'entrée en vigueur d'un nouveau code de procédure civile, qui est actuellement en cours de rédaction. Le CSJ a également pris des mesures pour remédier à ce problème, notamment l'informatisation des dossiers, qui est en cours et devrait être achevée à l'horizon 2017. Comme mentionné plus haut, il a également mandaté un inspecteur français et un inspecteur espagnol pour évaluer le fonctionnement de certains services et juridictions et lui adresser des recommandations afin d'en améliorer l'efficacité.

Transparence

103. Les débats devant les tribunaux sont publics, sauf dans les cas prévus par la loi, comme par exemple les affaires pénales impliquant des mineurs. Le tribunal peut également exceptionnellement décider le huis clos, d'office ou à la demande d'une partie (art. 13 LQJ). Il est prévu que toutes les audiences soient bientôt enregistrées.

104. C'est le CSJ qui s'occupe des questions de communication et des relations entre la justice et les médias. Les batlles rencontrés au cours de la visite sur place seraient favorables à ce qu'une personne spécialisée gère la communication de la Batllia et l'ont apparemment demandé au CSJ. De l'avis de l'EEG, ceci pourrait tout à fait se concevoir, en liaison avec le CSJ. Les magistrats du Tribunal de Corts ont par contre estimé que le tribunal était trop petit pour pouvoir gérer sa propre communication.

Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

105. De façon générale, les autorités font référence aux valeurs fondamentales mentionnées dans la Constitution et la LQJ, qui s'appliquent entre autres aux juges, comme la légalité, la hiérarchie des normes, les droits fondamentaux, politiques et les libertés publiques, qui sont directement applicables et doivent être protégés par les tribunaux, ainsi que le droit à un procès équitable.

106. La LQJ contient certaines règles déontologiques, comme une série d'incompatibilités. Elle prévoit en outre une procédure disciplinaire détaillée, avec une liste limitative de fautes disciplinaires. En outre, le Code pénal contient des articles spécifiques sur la corruption de juge ou magistrat (art. 383 à 385).

107. Un recueil d'obligations et de valeurs déontologiques des magistrats, batlles et procureurs a été approuvé par le CSJ le 12 octobre 2016. Il a été élaboré par le CSJ, les présidents des tribunaux et le procureur général et tous les magistrats, batlles et procureurs ont été consultés sur ce texte. Cette démarche inclusive est à saluer.

108. Le recueil n'est pas un code disciplinaire. Il est conçu comme un guide pour l'exercice des fonctions judiciaires et vise, selon son préambule, à rendre compatible la double condition de citoyen et de membre du pouvoir judiciaire. Il a également pour fonction de permettre au public de mieux prendre conscience de la complexité du travail de juge ou de procureur et à renforcer sa confiance dans le fonctionnement indépendant et impartial du système judiciaire. Le recueil contient deux parties : une partie relative aux obligations éthiques, telles que l'indépendance, l'impartialité et l'objectivité, l'intégrité, la réserve, la discrétion, l'attention et le professionnalisme ; et une seconde partie consacrée aux valeurs, telles que le bon sens, la loyauté, l'écoute ou la prudence.

109. Il n'existe pas de définition légale et/ou typologie des conflits d'intérêts, mais les autorités indiquent que les règles relatives à la récusation et à l'abstention visent à prévenir les conflits d'intérêts. Ces règles seront détaillées dans la section pertinente du rapport ci-dessous.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

110. Selon la LQJ, les juges et magistrats ne peuvent percevoir directement ou à travers le budget aucun honoraire ni taxe judiciaire pour leur propre bénéfice, à part leur salaire (art. 11.2). Le recueil d'obligations et de valeurs déontologiques précise que les magistrats, batlles et procureurs ne peuvent utiliser leur condition pour obtenir pour eux-mêmes ou leurs proches des faveurs ou des avantages de quelque nature que ce soit.

Enfin, le Code pénal incrimine la sollicitation ou acceptation de tout avantage indu par un juge ou magistrat (art. 383 et 384).

Incompatibilités et activités accessoires

111. L'article 69 de la LQJ précise que la fonction de juge et de magistrat est incompatible avec toute autre fonction publique, qu'elle soit élective ou de désignation, avec toute autre activité commerciale, industrielle ou professionnelle, avec la pratique du droit et toute autre forme de conseil juridique et, en général, avec des charges ou fonctions de tout autre type en sociétés ou entreprises d'affaires, tant publiques que privées.

112. L'alinéa 2 de cet article prévoit que les activités accessoires suivantes sont possibles par exception : gestion du patrimoine propre ; participation à des congrès, conférences, séminaires ou cours ; production et création littéraire, artistique, scientifique et technique ; enseignement et recherche académique ; participation non rémunérée à des associations ou des fondations sans but lucratif. Les activités éducatives et autres qui entraînent un engagement continu pendant plus de six mois nécessitent l'autorisation du CSJ.

Récusation

113. Les motifs de récusation sont prévus à l'art. 73 LQJ et couvrent notamment les liens familiaux, professionnels, les liens d'amitié ou d'inimitié manifeste, les relations juridiques, commerciales ou économiques ou l'intérêt direct dans l'objet de l'affaire. La décision est prise par le juge ou magistrat lui-même, le tribunal concerné ou en cas de désaccord, par le Tribunal Supérieur de Justice. Si la demande de récusation vise un juge de cette juridiction, la décision est prise par une section de trois membres dont la personne concernée ne peut faire partie (art. 75 LQJ).

114. Dans la pratique, le système de récusation – ou plutôt d'abstention du juge concerné, qui est le cas le plus fréquent – fonctionne bien, selon les praticiens rencontrés sur place par l'EEG. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que les juges faisaient preuve d'une prudence particulière, y compris dès l'apparence de partialité. Cela constitue, de l'avis de l'EEG, une réponse adéquate aux risques spécifiques découlant de la taille du pays.

Intérêts financiers

115. Il n'existe pas de restrictions spécifiques concernant la détention d'intérêts financiers.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

116. Les anciens juges ou magistrats ne peuvent intervenir comme avocats dans les affaires dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Ils ne peuvent pas non plus défendre en tant qu'avocats les personnes, physiques ou morales, qui ont été parties dans les affaires dont ils ont eu à connaître pendant la dernière année d'exercice de leur fonction juridictionnelle et ce, pendant les six mois suivant la cessation de leurs fonctions (art. 69 bis LQJ).

117. Le recueil d'obligations et de valeurs déontologiques souligne en outre qu'il convient de veiller particulièrement à ce que l'impartialité et l'objectivité d'un magistrat, batlle ou procureur ne puissent être remises en question après une activité exercée hors de l'organisation judiciaire.

118. L'EEG a appris que les passages de la justice au barreau étaient autrefois fréquents. Depuis le renforcement des possibilités de promotion pour les Andorrans au sein de la carrière judiciaire, l'attractivité de la profession a augmenté et les passages se font aujourd'hui plutôt du barreau à la justice. Un premier passage de la justice au ministère public a eu lieu quelques mois avant la visite sur place, accompagné d'un mouvement correspondant d'un procureur vers la carrière judiciaire.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

119. Les juges et magistrats sont tenus au secret professionnel (art. 72.1 LQJ). La révélation à des tiers de faits et informations obtenus dans l'exercice de la fonction juridictionnelle constitue une faute grave (art 84.d. LQJ). En outre, la violation du secret de fonction (art. 377 CP) et le délit d'initiés sont des infractions pénales (art. 393 CP). Le recueil d'obligations et de valeurs déontologiques insiste quant à lui sur le devoir de réserve, selon lequel les juges et magistrats ne doivent pas commenter leurs décisions ni celles de leurs collègues en dehors des voies de recours légales.

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

120. Il n'existe pas de mécanisme de déclaration applicable à ces domaines, en dehors des règles citées précédemment sur les incompatibilités et de la déclaration fiscale des revenus du travail, du patrimoine immobilier, d'activités économiques et du capital mobilier, qui s'applique à tous les contribuables. Étant donné qu'aucune préoccupation n'a été exprimée en ce qui concerne des cas de comportements corrompus par des juges et vu que la justice est de manière générale perçue comme une institution jouissant de la confiance du public, l'EEG ne considère pas nécessaire d'adresser une recommandation à cet égard.

Contrôle et mise en œuvre

Contrôle

121. Les activités accessoires de plus de six mois doivent être autorisées par le CSJ.

122. Le CSJ est également compétent pour superviser le fonctionnement de l'institution judiciaire, y compris s'agissant du respect par le personnel de justice des devoirs de leur fonction. Il peut nommer à cette fin des inspecteurs parmi des personnes ne faisant pas partie du système judiciaire andorran. Si des indices de responsabilité disciplinaire d'un juge ou magistrat apparaissent durant l'inspection, l'inspecteur doit en informer le CSJ et le président de l'organe judiciaire correspondant. En cas d'indices de responsabilité pénale, le ministère public doit également être informé (art. 35 bis LQJ).

Sanctions

123. Le régime disciplinaire des juges et magistrats est réglé aux articles 79 et suivants de la LQJ. C'est le CSJ qui décide d'engager une procédure disciplinaire, de sa propre initiative ou à la demande de la partie lésée, d'un citoyen ayant connaissance des faits, du ministère public ou du président du tribunal dans lequel le juge exerce ses fonctions. En même temps qu'il engage une procédure, le CSJ nomme parmi ses membres une personne chargée d'instruire l'affaire dans un délai maximum de six mois. Son rapport disciplinaire est ensuite transmis à l'intéressé et au ministère public, qui ont chacun huit jours pour prendre position. L'instructeur décide ensuite de transmettre l'affaire ou non au CSJ. Celui-ci, après avoir entendu l'intéressé, prend une décision définitive motivée sur sa responsabilité disciplinaire. Cette décision est susceptible d'appel devant le Tribunal Supérieur de Justice.

124. La LQJ prévoit des fautes légères, graves et très graves (art. 83 à 84 bis), qui sont prescrites respectivement au bout de trois mois, six mois ou un an à compter de la date de commission des faits ou du moment où ils auraient dû être connus. La prescription est interrompue par l'ouverture de la procédure disciplinaire (art. 82). Les sanctions possibles, qui varient selon la gravité de la faute, sont un avertissement écrit, une amende d'un montant maximum de 12 000 euros, la suspension de fonction jusqu'à un an et la destitution. Les sanctions sont atteintes de prescription dans un délai de deux ans pour les fautes légères, quatre ans pour les fautes graves et six ans pour les fautes très graves, à compter de la date où elles ont été prononcées (art. 85).

125. Les juges et magistrats sont responsables civilement des dommages et préjudices commis intentionnellement dans l'exercice de leurs fonctions (art. 76 LQJ).

126. La responsabilité pénale des juges et magistrats pour des délits ou des contraventions peut être engagée selon une procédure spéciale fixée dans la LQJ (art. 77 et 78), qui s'apparente à celle existant pour les parlementaires. Le déclenchement de l'action pénale, la détention et l'inculpation doivent ainsi être décidées par le Tribunal de Corts en formation collégiale et c'est un magistrat de ce tribunal qui instruit l'affaire. En cas d'inculpation pour une infraction présumée dolosive ou imprudente, le juge ou magistrat est automatiquement suspendu de ses fonctions. La compétence sur le fond appartient en première instance à la Chambre pénale du Tribunal Supérieur de Justice et en appel, à l'assemblée plénière de ce tribunal, en excluant les magistrats de la Chambre pénale.

127. D'après les informations recueillies par l'EEG lors de la visite sur place, deux affaires d'ordre disciplinaire ont eu lieu jusqu'à présent, mais aucune n'a donné lieu à une sanction disciplinaire. Dans la première affaire, datant de 2014, une partie avait contacté un juge d'instruction hors du cadre légal. Mais les faits datant de plus de trois mois, ils étaient prescrits à la date de la procédure. Dans la seconde affaire, datant de 2015, la décision disciplinaire du CSJ n'a pas retenu de faute pour manquement au régime des incompatibilités, les faits étant prescrits. Le juge a par contre été reconnu coupable d'une faute pour négligence inexcusable et il a été condamné à une suspension de salaire et de fonction. En outre, son mandat de président de juridiction n'a pas été renouvelé, puisque la LQJ, dans sa nouvelle version, prévoit que les présidents de juridiction ne sont renouvelés qu'une fois. Or, ce juge avait été président déjà depuis dix ans.

128. L'EEG note que le système disciplinaire applicable aux juges et magistrats, ainsi qu'aux procureurs, semble adéquat dans l'ensemble. Les infractions sont précises et les sanctions paraissent suffisamment dissuasives et proportionnées. Certains aspects du système sont cependant perfectibles. Le problème le plus important est celui des délais de prescription des infractions disciplinaires et de l'instruction, qui sont notoirement trop courts. L'EEG rappelle que les délais de prescription sont de trois mois, six mois ou un an selon la gravité de la faute et que les délais d'instruction sont de six mois. Plusieurs des interlocuteurs de l'EEG ont signalé les difficultés que ces délais entraînent, qui empêchent notamment une instruction suffisamment complète des procédures disciplinaires. Le CSJ en est d'ailleurs conscient et a proposé au gouvernement de prolonger ces délais.

129. En second lieu, la LQJ ne prévoit pas de procédure spécifique pour l'audience disciplinaire devant le CSJ. Dans les deux affaires susmentionnées, la procédure applicable aux fonctionnaires a été suivie. Il s'agit là d'une lacune, de l'avis du CSJ, qui a demandé qu'une procédure spécifique soit établie, afin notamment de mieux protéger les droits de la défense.

130. Enfin, la question de l'absence de publicité des décisions disciplinaires a été évoquée. La plupart des juges et magistrats rencontrés ont montré un intérêt pour une meilleure communication par le CSJ concernant les éventuelles décisions disciplinaires,

afin d'éviter les rumeurs et que les médias soient informés de certaines affaires avant le personnel judiciaire. Ils ont toutefois souligné les conséquences potentielles d'une publicité trop large sur la carrière et la vie personnelle des personnes sanctionnées ou mises en cause, compte tenu de la taille d'un territoire « où tout le monde se connaît ». De l'avis de l'EEG, une solution à cette question pourrait être trouvée au niveau des modalités de publicité des décisions en matière disciplinaire, qui pourrait se faire de manière anonymisée et/ou à destination seulement du pouvoir judiciaire et non du public au sens large. En tous cas, compte tenu de l'importance de cette jurisprudence pour ce qui est de la connaissance par les juges et magistrats du comportement attendu de leur part, il convient au minimum qu'un récapitulatif des comportements sanctionnés leur soit accessible.

131. Compte tenu des paragraphes précédents, le GRECO recommande (i) de réviser le système de responsabilité disciplinaire des juges et magistrats afin d'augmenter le délai de prescription des infractions et le délai d'instruction et de prévoir une procédure spécifique pour l'audience disciplinaire et (ii) que des mesures soient prises afin que des informations suffisamment détaillées soient conservées en matière de procédures disciplinaires concernant ces juges et magistrats, y compris une éventuelle publication de cette jurisprudence, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées.

Conseils, formation et sensibilisation

132. La LQJ confère au CSJ la compétence de déterminer les programmes de formation initiale et continue des juges et magistrats – ainsi que des procureurs – d'organiser des activités de formation ou de conclure à cette fin des accords avec d'autres institutions. Des collaborations existent notamment avec l'Ecole nationale de la magistrature en France et l'Ecole de la magistrature en Espagne. Même les juges français et espagnols désignés à certains postes de la justice andorrane ont souligné la plus-value de ces activités de formation, dont ils peuvent également bénéficier.

133. Les personnes admises à la fonction de juge doivent suivre une formation initiale d'une durée minimum d'un an, qui comprend des aspects théoriques et des stages pratiques dans les services judiciaires. L'accès aux échelons supérieurs des fonctions de juge et de magistrat suppose également de suivre les formations déterminées par le CSJ, pour lesquelles des points sont attribués.

134. En 2016, le premier plan de formation du CSJ a prévu, dans le cadre de la formation continue, un cours de quatre heures sur l'éthique judiciaire et le langage juridique et un autre de la même durée sur les délits économiques et la corruption. Les personnes ayant assisté au premier cours se sont vus attribuer deux points et les autres un point, sachant que six points doivent être obtenus au minimum au titre de la formation en 2016 et quatre points de plus pour la promotion.

135. Suite à l'adoption récente du Recueil d'obligations et de valeurs déontologiques des magistrats, batlles et procureurs, la conférence de lancement du programme de formation en janvier 2017 a porté sur « éthique judiciaire et langage juridique ». Ces initiatives sont bienvenues et il importe de les poursuivre à l'avenir, non seulement pour les futurs juges et magistrats, mais aussi pour ceux déjà en fonctions. A cet égard et dans la mesure où le recueil d'obligations et de valeurs déontologiques est commun aux juges, magistrats et procureurs, l'EEG souligne qu'il est important d'adapter la formation aux conditions et défis particuliers qui se posent aux juges et magistrats et qui peuvent être différents de ceux de la profession de procureur.

136. L'EEG a également appris que les juges et magistrats peuvent solliciter le CSJ pour obtenir des conseils en cas de dilemmes d'ordre déontologique. Cette possibilité semble cependant être informelle et relativement peu connue.

137. Compte tenu des paragraphes qui précèdent, le GRECO recommande de (i) 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 au plan institutionnel la possibilité, pour les juges et magistrats, d'obtenir des conseils confidentiels sur ces questions.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

138. Le ministère public est régi par la Loi du Ministère Public du 12 décembre 1996 (LMP). Institué pour représenter la société andorrane devant les tribunaux, il est composé d'un procureur général et de cinq procureurs adjoints, qui interviennent devant tous les tribunaux. Trois sont des hommes et trois des femmes. Les procureurs ne font pas partie du corps judiciaire, même s'ils sont assimilés aux juges et magistrats s'agissant de leur nomination et conditions de service (art. 15 LMP). Leur formation et leur régime disciplinaire correspondent aussi largement à ceux des membres du corps judiciaire.

139. Le ministère public est régi par les principes de légalité, d'unité et de hiérarchie interne et il dispose d'une large autonomie fonctionnelle (art. 88 LQJ, art. 2 LMP et art. 93.3 de la Constitution). Son budget est élaboré, sur proposition du procureur général, par le CSJ et il est inclus dans un chapitre du budget global de l'administration de la justice (art. 19 LMP et art. 36 LQJ).

140. Le procureur général peut recevoir de la part du gouvernement des instructions à caractère général pour exercer l'action publique, puisque c'est au gouvernement qu'appartient la fonction d'orientation de la politique pénale de l'Etat. Ces instructions doivent être écrites (art. 6 LMP). L'alinéa 2 de l'article 6 atténue toutefois ce principe en précisant : « Quelles que soient les recommandations reçues par le ministère public, ses membres doivent agir, dans tous les cas, en respectant le principe de légalité, et ils conservent la liberté de faire les observations qu'ils jugent opportunes sur les faits, ainsi que sur leur qualification, même en s'opposant aux recommandations du gouvernement ».

141. Le procureur général est responsable de l'organisation et de la direction du ministère public. Les procureurs adjoints sont soumis à son autorité en ce qui concerne l'organisation de leur travail, le contenu de leurs appréciations, les qualifications et les conclusions juridiques. En cas de désaccord entre les membres du ministère public, le procureur Général confirme ses instructions par écrit. Nonobstant, les procureurs adjoints restent libres de leurs observations orales pendant l'audience par rapport aux qualifications et aux conclusions (art. 14 LMP). L'EEG n'a pas rencontré de problème concernant la pratique des instructions lors de la visite sur place.

142. Andorre connaît le principe de la légalité des poursuites. Le système pénal andorran se base sur un système accusatoire : s'il n'y a pas d'accusation, la procédure pénale ne peut être poursuivie. En ce sens, l'article 130 du Code de procédure pénale établit que si le ministère public demande un non-lieu et qu'il n'y a pas eu d'accusation par une partie privée, le tribunal demande que la position du ministère public soit mise à la connaissance des personnes intéressées à exercer l'action pénale afin que dans le délai de 15 jours elles puissent le faire si elles le considèrent opportun. Si elles n'agissent pas, le tribunal déclare un non-lieu. Les associations peuvent également exercer l'action pénale et civile pour défendre les intérêts collectifs qu'elles représentent, en passant par leur représentant légal. Le système permet aussi l'exercice de l'action populaire. La décision du ministère public d'abandonner les poursuites n'est pas susceptible d'appel, mais il est alors possible de saisir le juge d'instruction.

Recrutement, carrière et conditions de service

143. Le procureur général est nommé par le CSJ sur proposition du gouvernement, parmi les personnes qui remplissent les conditions pour être magistrats, pour une période de six ans, renouvelable une fois (art. 10.2 LMP). Le CSJ est composé de cinq

membres désignés par les représentants de l'Etat andorran, comme décrit au paragraphe 73 dans le chapitre précédent.

144. Les procureurs adjoints sont eux aussi nommés par le CSJ sur proposition du gouvernement, parmi les personnes qui remplissent les conditions pour être batlles (art. 93.2 de la Constitution et art.10.3 LMP). Leur mandat est de six ans renouvelables, sans limitation de durée.

145. Le CSJ accorde le renouvellement du mandat des procureurs adjoints, sauf si la personne intéressée démissionne ou a été condamnée pénalement pour un délit dolosif (sans préjudice d'une éventuelle responsabilité pénale, art. 10.7 LMP). Le CSJ peut également décider de ne pas renouveler un mandat si le procureur adjoint a été sanctionné disciplinairement pour la commission de deux fautes graves, ou d'une faute grave sans révocation, dès lors que les sanctions prononcées n'ont pas été prescrites ou n'ont pas été radiées d'office du registre. La décision de non-renouvellement est prise par une résolution motivée, après audience de la personne concernée. Cette résolution est susceptible de recours devant le Tribunal Supérieur de Justice en formation plénière.

146. L'EEG rappelle que le mandat renouvelable est la survivance d'une tradition pré-constitutionnelle, comme expliqué dans la partie du rapport relative aux juges. Une recommandation visant à envisager que les juges et magistrats soient nommés pour un mandat à durée indéterminée figure au paragraphe 79. Dans la mesure où le statut des procureurs adjoints est largement similaire à celui des juges, les autorités andorranes pourraient réfléchir, dans le cadre de la mise en œuvre de cette recommandation, à ce que les procureurs adjoints bénéficient eux aussi à l'avenir d'un mandat à durée indéterminée.

147. De manière générale, l'article 10 de la LMP établit que le recrutement du procureur général se fait selon les mêmes conditions et modalités que celles établies pour les magistrats et que le recrutement des procureurs adjoints suit les mêmes conditions et modalités que celles applicables aux juges, qui ont été exposées ci-dessus en détail (voir paragraphes 82 à 88). Sur la base d'un avis de concours et d'un barème publiés par le CSJ, la procédure de sélection comprend deux phases, une présélection selon le curriculum vitae et une série d'épreuves écrites et orales. Les candidats sont notés et classés par un tribunal de sélection de cinq membres nommés par le CSJ. Le candidat le mieux classé est proposé par le gouvernement à la nomination par le CSJ. La décision de nomination est susceptible de recours devant la formation plénière du Tribunal Supérieur de Justice (art. 10.4 LMP).

148. Il existe trois échelons de procureurs adjoints. L'accès à la fonction de procureur adjoint se fait par le premier échelon. La promotion au deuxième échelon a lieu après l'accomplissement d'au moins un mandat, d'activités de formation déterminées ou reconnues par le CSJ et avec l'accord du procureur général. La promotion au troisième échelon se produit après avoir accompli au moins deux mandats dans le deuxième échelon et avoir suivi les activités de formation déterminées ou reconnues par le CSJ, avec l'accord du procureur général. Un avis favorable sur l'exercice de la fonction doit être rendu par le CSJ et le procureur général (art. 10 bis LMP).

149. Il apparaît clairement que le CSJ a un rôle central dans la nomination et la carrière des procureurs, ainsi que dans leur éventuelle responsabilité disciplinaire, comme on le verra ci-dessous. Or, les membres du ministère public ne sont pas, à l'heure actuelle, représentés au sein de cet organe et ne participent pas non plus à la désignation du seul membre élu par le corps judiciaire. Le procureur général est certes consulté dans le cadre des procédures de recrutement, ce qui permet de compenser dans une certaine mesure l'absence de représentation. L'EEG estime néanmoins que la modification de la composition du CSJ recommandée dans le chapitre précédent (voir paragraphe 75) devrait notamment aller dans le sens d'une représentation des procureurs en son sein.

150. Le ministère public étant un organe unique en Andorre, il n'existe pas de dispositif de mobilité. Toutefois, la nouvelle version de la LQJ permet une mobilité entre la carrière des procureurs et la carrière judiciaire.

151. Les causes de cessation des fonctions des procureurs sont prévues à l'article 10.6 de la LMP : fin de la période pour laquelle ils ont été nommés ; renonciation qui doit être communiquée au moins six mois à l'avance ; sanction disciplinaire de déchéance de leurs fonctions ; imposition d'une peine principale ou complémentaire d'incapacité pour l'exercice d'une charge publique ; incompatibilité ou incapacité ; retraite.

152. La Loi 7-2016 du 26 mai fixe le traitement brut annuel d'un procureur en début de carrière à 59 098 euros et celui du procureur général à 104 000 euros.

153. Comme pour les juges, le salaire varie en fonction d'un complément d'échelon. Par exemple un procureur adjoint du second échelon perçoit un complément annuel de 14 781 euros et celui du troisième degré perçoit un complément annuel de 29 562 euros. L'ancienneté représente une prime de 1 300 euros par an, octroyée tous les 3 ans. Les procureurs ne perçoivent aucun avantage supplémentaire.

Gestion des affaires et procédure

154. Le procureur général est responsable de l'organisation du ministère public et a un pouvoir discrétionnaire concernant la distribution des affaires. Il n'existe pas de normes en la matière, même si en pratique, un rôle existe depuis de nombreuses années afin de répartir les affaires de façon équitable, initiative pratique qu'il convient de saluer. Le procureur général peut également dessaisir un procureur sans suivre de procédure spécifique, hormis concernant les cas de récusation (voir ci-dessous).

155. L'EEG ne remet pas en cause le fait que, dans la structure hiérarchique du ministère public, le procureur général ait le pouvoir de donner des instructions au personnel subordonné et de prendre des décisions discrétionnaires concernant les procédures. Elle note que les instructions sont données par écrit et qu'un système de répartition équitable des affaires existe. Ceci permet de veiller à ce que le processus soit impartial et considéré comme tel. Par contre, les décisions éventuelles de dessaisissement d'un procureur ne sont soumises à aucune procédure ni exigence de transparence particulières, hors les cas de récusation. Afin d'améliorer la transparence dans la prise de décision, le GRECO recommande que les décisions de dessaisir un procureur d'une affaire soient justifiées par écrit.

156. S'agissant du respect d'un délai raisonnable pour le traitement des affaires, les autorités font référence aux articles 26 g) et 27 e) de la LMP, qui qualifient la diminution de rendement de faute grave à très grave. L'article 27 bis sanctionne comme une faute légère le retard injustifié dans l'accomplissement des tâches et responsabilités de la fonction. En pratique, une base de données d'enregistrement des affaires est tenue par le greffe. Elle ne peut pas être modifiée par les procureurs et elle permet de vérifier le respect des délais.

157. Les procureurs rencontrés par l'EEG lors de la visite sur place ont souligné le manque de moyens matériels et procéduraux qui affecte l'efficacité de leur action, notamment dans le secteur économique et financier. Certes, la construction récemment lancée d'un nouveau palais de justice à Andorre-la-Vieille est à saluer et permettra au ministère public de travailler bientôt dans des locaux adaptés au niveau de la sécurité des personnes et des pièces de procédure. Mais plus généralement, des lacunes en termes de ressources en personnel et matériel, de moyens policiers et de techniques spéciales d'enquête ont été mises en relief. En outre, la protection des lanceurs d'alerte – pour laquelle il existe encore un vide juridique – et la protection des témoins posent des

problèmes en pratique, compte tenu de la taille du pays, où « tout le monde connaît tout le monde ». L'EEG rappelle que la Principauté connaît une rapide expansion économique et démographique depuis le milieu du XXe siècle. Au-delà de la récente refonte institutionnelle de l'organisation et du fonctionnement de la justice, il convient de donner au ministère public et à la justice d'Andorre les moyens adaptés à cette évolution, qu'il s'agisse des moyens matériels ou de sa capacité d'investigation dans le domaine de la délinquance économique et financière.

Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

158. De façon générale, les autorités font référence aux valeurs fondamentales mentionnées dans la Constitution, la LQJ, qui contient une série d'incompatibilités, et dans la LMP s'agissant du régime disciplinaire des procureurs.

159. Un recueil d'obligations et de valeurs déontologiques des magistrats, batlles et procureurs a été approuvé par le CSJ le 12 octobre 2016. Il a été élaboré par le CSJ, les présidents des tribunaux et le procureur général et tous les magistrats, batlles et procureurs ont été consultés sur ce texte. Cette démarche inclusive est à saluer.

160. Le recueil n'est pas un code disciplinaire, mais est conçu comme un guide pour l'exercice des fonctions judiciaires. Il a également pour fonction de permettre au public de mieux prendre conscience de la complexité du travail de juge ou de procureur. Le recueil contient deux parties : une partie relative aux obligations éthiques, telles que l'indépendance, l'impartialité et l'objectivité, l'intégrité, la réserve, la discrétion, l'attention et le professionnalisme ; et une seconde partie consacrée aux valeurs, telles que le bon sens, la loyauté, l'écoute ou la prudence.

161. Il n'existe pas de définition légale et/ou typologie des conflits d'intérêts, mais les autorités indiquent que les règles relatives à la récusation et à l'abstention visent à prévenir les conflits d'intérêts. Ces règles seront détaillées dans la section pertinente du rapport ci-dessous.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

162. Le recueil d'obligations et de valeurs déontologiques précise que les magistrats, batlles et procureurs ne peuvent utiliser leur condition pour obtenir pour eux-mêmes ou leurs proches des faveurs ou des avantages de quelque nature que ce soit. En outre, le Code pénal incrimine la sollicitation ou acceptation de tout avantage indu (art. 380 et 381 CP).

Incompatibilités et activités accessoires

163. Les incompatibilités relatives à la fonction de procureur sont les mêmes que celles visées à la LQJ (art. 20 LMP). Il en résulte que la fonction de procureur est incompatible avec toute autre fonction publique, qu'elle soit élective ou de désignation, avec toute autre activité commerciale, industrielle ou professionnelle, avec la pratique du droit et toute autre forme de conseil juridique et, en général, avec des charges ou fonctions de tout autre type en sociétés ou entreprises d'affaires, tant publiques que privées (art. 69 LQJ).

164. Les activités accessoires ouvertes aux procureurs sont les mêmes que celles permises aux juges, à savoir : gestion du patrimoine propre ; participation à des congrès, conférences, séminaires ou cours ; production et création littéraire, artistique, scientifique et technique ; enseignement et recherche académique ; participation non rémunérée à des associations ou des fondations sans but lucratif. Les activités éducatives

et autres qui entraînent un engagement continu pendant plus de six mois nécessitent l'autorisation du CSJ (art. 69.2 LQJ).

Récusation

165. Les motifs d'abstention et de récusation sont les mêmes que ceux visant les juges et magistrats (art. 20 et 21 LMP, qui renvoient à l'art. 73 LQJ). Ils couvrent notamment les liens familiaux, professionnels, les liens d'amitié ou d'inimitié manifeste, les relations juridiques, commerciales ou économiques ou l'intérêt direct dans l'objet de l'affaire. La décision est prise par le procureur lui-même ou le procureur général, à la demande des parties. Si la demande de récusation vise le procureur général, c'est le CSJ qui décide (art. 22 LMP).

Intérêts financiers

166. Il n'est pas fait état de restrictions spécifiques concernant la détention d'intérêts financiers.

Restrictions après la fin des fonctions

167. Comme pour les juges et magistrats, les procureurs ne peuvent intervenir comme avocats dans les affaires dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions antérieures. Ils ne peuvent pas non plus défendre en tant qu'avocats les personnes, physiques ou morales, qui ont été parties dans les affaires dont ils ont eu à connaitre pendant la dernière année de l'exercice de leurs fonctions et ce, pendant les six mois suivant la cessation de leurs fonctions (art. 69 bis LQJ).

168. En outre, le recueil d'obligations et de valeurs déontologiques précise qu'il convient de veiller particulièrement à ce que l'impartialité et l'objectivité d'un magistrat, batlle ou procureur ne puissent être remises en question après une activité exercée hors de l'organisation judiciaire.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

169. La révélation à des tiers de faits et informations obtenus dans l'exercice de la fonction de procureur constitue une faute grave de la part du procureur (art. 27.c LMP), passible d'une sanction disciplinaire. En outre, la violation du secret de fonction (art. 377 CP) et le délit d'initiés (art. 393 CP) sont des infractions pénales qui s'appliquent aux procureurs. Enfin, le recueil d'obligations et de valeurs déontologiques fait référence au devoir de réserve, qui englobe la confidentialité des débats judiciaires et les informations dont les procureurs ont eu connaissance dans le cadre de leurs fonctions.

<u>Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts</u>

170. Il n'existe pas en Andorre de mécanisme de déclaration applicable au patrimoine, revenus, passif et intérêts des procureurs, en dehors des règles citées précédemment sur les incompatibilités et de la déclaration fiscale des revenus du travail, du patrimoine immobilier, d'activités économiques et du capital mobilier, qui concerne tous les contribuables. Étant donné qu'aucune préoccupation n'a été exprimée en ce qui concerne des cas de comportements corrompus par des procureurs et vu que le ministère public semble perçu de manière générale comme une institution jouissant de la confiance du public, l'EEG ne considère pas nécessaire d'adresser une recommandation à cet égard.

Contrôle et mise en œuvre

Contrôle

171. Le contrôle du respect par les procureurs de l'application des règles relatives aux incompatibilités et aux activités accessoires incombe au procureur général. Pour ce dernier, c'est au CSJ que revient le contrôle (art. 22 LMP, qui s'applique par analogie). En cas de violation des limitations de représentation qui s'imposent aux procureurs après la fin de leurs fonctions, c'est aux parties éventuellement affectées par cette violation qu'il revient de la dénoncer.

Sanctions

172. Le régime disciplinaire des procureurs est réglé aux articles 24 à 30 de la LMP. La procédure disciplinaire peut être engagée par le CSJ, de sa propre initiative ou à la demande de la partie lésée, d'un citoyen ayant connaissance des faits, du procureur général, du président du tribunal concerné ou du gouvernement. Le ministère public n'est pas partie à la procédure. En même temps qu'il engage une procédure, le CSJ nomme parmi ses membres une personne chargée d'instruire l'affaire dans un délai maximum de trois mois. Son rapport disciplinaire est ensuite transmis à l'intéressé et à un magistrat nommé par le Tribunal Supérieur de Justice pour produire un rapport sur les faits et les charges. Le CSJ, après avoir entendu l'intéressé, prend une décision définitive motivée sur sa responsabilité disciplinaire. Cette décision est susceptible d'appel devant le Tribunal Supérieur de Justice.

173. La LMP prévoit des fautes légères, graves et très graves, qui sont prescrites respectivement au bout de trois mois, six mois ou un an à compter de la date de commission des faits ou du moment où ils auraient dû être connus. La prescription est interrompue par l'ouverture de la procédure disciplinaire (art. 25.2 LMP). Les sanctions possibles, qui varient selon la gravité de la faute, sont les mêmes que celles prévues pour les juges et magistrats, à savoir un avertissement écrit, une amende d'un montant maximum de 12 000 euros, la suspension de fonction jusqu'à un an et la destitution. Les sanctions sont atteintes de prescription dans un délai de deux ans pour les fautes légères, quatre ans pour les fautes graves et six ans pour les fautes très graves, à compter de la date où elles ont été prononcées.

174. Les procureurs sont responsables civilement des dommages et préjudices commis intentionnellement dans l'exercice de leurs fonctions (art. 23 LMP, qui renvoie à l'art. 76 LQJ).

175. La responsabilité pénale des procureurs pour des délits ou des contraventions peut être engagée selon une procédure spéciale fixée dans la LQJ (art. 77 et 78), qui est la même que celle qui existe pour les juges et magistrats. Le déclenchement de l'action pénale, la détention et l'inculpation doivent ainsi être décidées par le Tribunal de Corts en formation collégiale et c'est un magistrat de ce tribunal qui instruit l'affaire. En cas d'inculpation pour une infraction présumée dolosive ou imprudente, le procureur est automatiquement suspendu de ses fonctions. La chambre pénale du Tribunal Supérieur de Justice statue sur le fond en premier ressort et la formation plénière de ce tribunal statue en appel, en excluant les magistrats de la chambre pénale.

176. Il n'y a pas eu ces dernières années de mise en cause de la responsabilité disciplinaire, pénale ou civile de procureurs.

177. L'EEG rappelle qu'elle a noté dans le chapitre précédent que le système disciplinaire applicable aux juges et aux magistrats était adéquat dans l'ensemble, avec des infractions précises et des sanctions suffisamment dissuasives et proportionnées. Le système disciplinaire applicable aux procureurs étant tout à fait semblable, ces constats

valent aussi en l'espèce. Mais les aspects perfectibles du système relevés plus haut valent aussi pour les procureurs. Le problème principal est celui des délais de prescription prévus à l'article 25 LMP, qui sont de trois mois, six mois et un an respectivement pour les fautes légères, graves et très graves. Le délai d'instruction est quant à lui de trois mois, alors que le délai d'instruction applicable aux juges et magistrats est de six mois. Ces délais sont trop courts pour permettre une détection et une instruction suffisamment complètes des procédures disciplinaires, comme relevé par plusieurs interlocuteurs de l'EEG. Celle-ci rappelle que le CSJ est conscient du problème et a d'ailleurs proposé au gouvernement de prolonger ces délais. Elle rappelle également ses constats figurant dans le chapitre précédent concernant l'absence de procédure spécifique pour l'audience disciplinaire devant le CSJ et l'absence de publicité des décisions disciplinaires (voir paragraphes 128 à 131). Enfin, l'EEG note que la LMP ne prévoit pas que le procureur général soit consulté de manière systématique en cas de sanctions disciplinaires concernant des procureurs adjoints. L'adoption d'une telle mesure, permettrait selon elle de remédier en partie au défaut de représentativité des procureurs au sein du CSJ constaté au début de ce chapitre. Par conséquent, le GRECO recommande (i) de réviser le système de responsabilité disciplinaire des procureurs afin d'augmenter le délai de prescription des infractions et le délai d'instruction, de prévoir une procédure spécifique pour l'audience disciplinaire ainsi que la consultation du procureur général concernant l'adoption de sanctions contre des procureurs adjoints et (ii) que des mesures soient prises afin que des informations suffisamment détaillées soient conservées en matière de procédures disciplinaires concernant les procureurs, y compris une éventuelle publication de cette jurisprudence, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées.

Conseils, formation et sensibilisation

178. Les modalités de formation initiale et continue des procureurs, y compris en matière d'éthique, de comportement à adopter, de prévention de la corruption et des conflits d'intérêts, sont les mêmes que celles prévues pour les juges et magistrats (voir paragraphes 132 à 136). C'est au CSJ que revient la compétence de déterminer les programmes de formation, d'organiser les activités de formation ou de conclure à cette fin des accords avec d'autres institutions.

179. L'EEG rappelle que, suite à l'adoption récente du Recueil d'obligations et de valeurs déontologiques des magistrats, batlles et procureurs, la conférence de lancement du programme de formation 2017, qui s'est tenue le 26 janvier 2017, a porté sur le thème « Ethique judiciaire et langage juridique ». Ces initiatives sont bienvenues et il importe de les poursuivre à l'avenir, non seulement pour les futurs procureurs, mais aussi pour ceux déjà en fonctions. A cet égard et dans la mesure où le recueil d'obligations et de valeurs déontologiques est commun aux juges, magistrats et procureurs, l'EEG souligne qu'il est important d'adapter la formation aux conditions et défis particuliers qui se posent aux procureurs, qui peuvent être assez différents de ceux des juges et magistrats.

180. Enfin, l'EEG rappelle que les procureurs peuvent solliciter le procureur général ou le CSJ pour obtenir des conseils en cas de dilemmes d'ordre déontologique, mais que cette dernière possibilité semble être informelle et peu connue et utilisée en pratique.

181. Compte tenu des paragraphes qui précèdent, le GRECO recommande de (i) continuer à offrir régulièrement aux procureurs des formations sur les diverses questions relatives à l'éthique et à l'intégrité et (ii) pérenniser au plan institutionnel la possibilité pour les procureurs d'obtenir des conseils confidentiels sur ces questions.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

Concernant les parlementaires

i. envisager l'introduction d'une procédure de consultation publique dans le cadre des travaux législatifs (paragraphe 29) ;

ii. 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 (paragraphe 42) ;

iii. introduire une obligation de signaler tout conflit entre les intérêts privés spécifiques d'un Conseiller général et le sujet examiné dans le cadre d'une procédure parlementaire (en plénière et en commission), indépendamment du fait de savoir si un tel conflit pourrait également être identifié dans le cadre d'un système de déclaration publique des intérêts et activités (paragraphe 44) ;

iv. (i) 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) (paragraphe 55) ;

v. que des mesures soient prises pour assurer un contrôle et une mise en œuvre appropriés des futures obligations de déclaration et des normes de conduite des parlementaires (paragraphe 60) ;

vi. (i) que des mesures de formation et de sensibilisation soient prises à l'attention des parlementaires concernant la conduite attendue de leur part en matière de déontologie et de déclaration des intérêts et (ii) que ceux-ci puissent bénéficier de conseils confidentiels sur toute question éthique ou de déontologie (paragraphe 64) ;

Concernant les juges

vii. 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 (paragraphe 75) ;

viii. envisager de nommer les juges et magistrats pour un mandat à durée indéterminée (paragraphe 79) ;

ix. (i) réviser le système de responsabilité disciplinaire des juges et magistrats afin d'augmenter le délai de prescription des infractions et le délai d'instruction et de prévoir une procédure spécifique pour l'audience disciplinaire et (ii) que des mesures soient prises afin que des informations suffisamment détaillées soient conservées en matière de procédures disciplinaires concernant ces juges et magistrats, y compris une éventuelle publication de cette

jurisprudence, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées (paragraphe 131) ;

x. (i) 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 au plan institutionnel la possibilité, pour les juges et magistrats, d'obtenir des conseils confidentiels sur ces questions (paragraphe 137) ;

Concernant les procureurs

xi. que les décisions de dessaisir un procureur d'une affaire soient justifiées par écrit (paragraphe 155) ;

xii. (i) réviser le système de responsabilité disciplinaire des procureurs afin d'augmenter le délai de prescription des infractions et le délai d'instruction, de prévoir une procédure spécifique pour l'audience disciplinaire ainsi que la consultation du procureur général concernant l'adoption de sanctions contre des procureurs adjoints et (ii) que des mesures soient prises afin que des informations suffisamment détaillées soient conservées en matière de procédures disciplinaires concernant les procureurs, y compris une éventuelle publication de cette jurisprudence, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées (paragraphe 177) ;

xiii. (i) continuer à offrir régulièrement aux procureurs des formations sur les diverses questions relatives à l'éthique et à l'intégrité et (ii) pérenniser au plan institutionnel la possibilité pour les procureurs d'obtenir des conseils confidentiels sur ces questions (paragraphe 181).

183. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités d'Andorre à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2018. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

184. Le GRECO invite les autorités d'Andorre à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption 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/.