



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 9 juin 2023
Publication : 14 juin 2023

Public
GrecoRC4(2023)10

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

ANDORRE

Adopté par le GRECO lors de sa 94^e réunion plénière
(Strasbourg, 5 - 9 juin 2023)

I. INTRODUCTION

1. Ce Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités andorranes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation de quatrième cycle sur Andorre (voir le paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Andorre a été adopté par le GRECO lors de sa 76^e réunion plénière (23 juin 2017) et rendu public le 2 novembre 2017, suite à l'autorisation des autorités de l'Andorre ([GrecoEval4Rep\(2016\)8](#)). Le Rapport de Conformité correspondant, adopté par le GRECO lors de sa 85^e réunion plénière (21-25 septembre 2020) et rendu public le 7 octobre 2020 ([GrecoRC4\(2020\)3](#)), concluait que le niveau faible de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Le GRECO décidait alors d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.i) concernant les membres défailants au regard des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle.
3. Un Rapport de Conformité intérimaire a été adopté par le GRECO lors de sa 89^{ème} réunion plénière (3 décembre 2021) et rendu public le 9 décembre 2021 avec l'autorisation d'Andorre ([GrecoRC4\(2021\)20](#)). Le GRECO concluait le niveau de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insuffisant ». L'application de l'article 32 avait été suspendue et il avait été demandé à Andorre de communiquer des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens. Ce rapport, reçu le 30 décembre 2022, a servi de base à ce Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé Monaco (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et le Luxembourg (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont Jean-Marc GUALANDI, au titre de Monaco et Cindy COUTINHO, au titre du Luxembourg. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

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

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation ii

6. *Le GRECO a recommandé qu'un code de conduite, accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets, soit adopté à l'attention des membres du Conseil général et qu'il soit porté à la connaissance du public.*
7. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, car le GRECO n'avait pas eu l'opportunité d'examiner le détail des dispositions du projet de Code de conduite à l'attention des Conseillers généraux, en voie d'adoption.

8. Les autorités andorranes indiquent maintenant que le Code de conduite des Conseillers généraux a été approuvé par le Parlement le 22 décembre 2022 et est entré en vigueur. Il régit l'obligation pour les parlementaires d'exercer leurs fonctions dans l'intérêt général, avec un comportement exemplaire. Il définit les principes d'intégrité et les modalités d'exercice de ces principes, relatifs en particulier aux conflits d'intérêts, aux cadeaux reçus, aux frais de mission. Il prévoit une formation obligatoire des parlementaires en matière d'éthique et de gestion des conflits d'intérêts, et organise la possibilité pour la Commission permanente de saisir d'office, ou à la demande d'un parlementaire, des avis externes, spécifiques et confidentiels en la matière. A ce jour, les personnes extérieures pouvant donner de tels avis n'ont pas été désignés. Le Code organise le contrôle des principes d'intégrité, assorti de sanctions en cas de violation de ces principes (voir recommandation v ci-dessous). Le Code est publié sur le site web du Parlement et le Journal officiel de la Principauté.
9. Le GRECO salue l'adoption et la publication du Code de conduite des parlementaires visant à définir de manière précise les principes d'intégrité des parlementaires, y compris relatifs aux conflits d'intérêts. Il note que le Code prévoit les mécanismes destinés à faciliter sa mise en œuvre (formation des parlementaires, possibilité de solliciter des avis confidentiels, contrôle et sanctions). Ce Code répond aux attentes de la recommandation. Le GRECO note toutefois que ce Code n'est pas à ce stade accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets destinés à faciliter sa mise en œuvre et encourage les autorités andorranes à compléter le dispositif dans ce sens. Il note également que les personnes compétentes pour rendre des avis externes confidentiels n'ont pas encore été nommées ; le dispositif en la matière n'est donc pas encore opérationnel. Dans ces conditions, le GRECO ne peut considérer que la recommandation a été pleinement mise en œuvre.
10. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

11. *Le GRECO a recommandé d'introduire l'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.*
12. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait noté que le Code de conduite des parlementaires organiserait le régime de déclaration des conflits d'intérêts *ad hoc*, mais n'avait pas encore pu examiner le texte.
13. Les autorités andorranes indiquent maintenant que le Code de conduite des Conseillers Généraux est entré en vigueur et régit les déclarations de conflits d'intérêts, y compris de manière *ad hoc* au cours de la procédure parlementaire. Le Conseiller général qui se trouve dans une situation de conflits d'intérêts a désormais l'obligation de le signaler par écrit auprès du Bureau du Parlement et auprès de la commission parlementaire compétente, et doit alors se faire remplacer par un autre parlementaire dans les travaux en commission. Cette obligation figure également aux règlements intérieurs de chaque groupe parlementaire.
14. Le GRECO salue l'adoption dans le Code de conduite des parlementaires de règles obligeant ces derniers à signaler de potentiels conflits d'intérêts dans le cadre de la procédure parlementaire et, le cas échéant, à se faire remplacer dans la commission compétente. Ce nouveau régime de déclaration d'intérêts *ad hoc* est conforme aux objectifs de la recommandation.

15. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iv

16. *Le GRECO a recommandé (i) d'introduire un système de déclaration publique du patrimoine et des intérêts des Conseillers généraux comportant des données quantitatives relatives aux intérêts financiers et économiques (revenus, actif et éléments significatifs du passif) et (ii) envisager d'inclure des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).*
17. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Plus précisément, le GRECO avait salué l'instauration de déclarations obligatoires de patrimoine pour les parlementaires, mais regretté qu'elles ne soient ni rendues publiques, ni étendues aux conjoints et membres de la famille dépendants.
18. Les autorités andorranes confirment maintenant qu'en vertu de la Loi 33/2021 relative à la transparence et à l'accès à l'information publique, tous les parlementaires ont déclaré leur patrimoine devant notaire.
19. Le GRECO prend note de la mise en œuvre effective de la législation imposant aux parlementaires de déclarer leur patrimoine, mais ne constate aucune avancée relative à la publication de ces déclarations ou à l'examen de son extension aux conjoints et membres de la famille dépendants des parlementaires. Tout en réitérant sa compréhension pour les spécificités liées à la taille du pays et à l'étroitesse des liens entre ses citoyens, le GRECO rappelle que la transparence des activités des élus est un élément important pour prévenir les risques de corruption liés à des conflits d'intérêts. Ceci passe par la publication des déclarations de leur patrimoine et la déclaration (pas nécessairement publique) du patrimoine des personnes composant leur foyer. Ceci est d'autant plus pertinent en Andorre que la majorité des parlementaires exercent leur activité à temps partiel.
20. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

21. *Le GRECO a recommandé 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.*
22. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, dans l'attente de l'adoption du Code de conduite de Conseillers généraux. Le projet prévoyait en effet une procédure de contrôle du respect des normes de conduite et de sanction en cas de violation.
23. Les autorités d'Andorre rapportent maintenant que le Code de conduite, entré en vigueur, confie au Bureau du Parlement le contrôle de la mise en œuvre des principes d'intégrité et à la Commission permanente du Parlement de contrôler les déclarations d'intérêts, publiées sur le site du Conseil, et le respect du régime des incompatibilités. Ces instances peuvent prendre les mesures préventives et correctives nécessaires. A la demande du Bureau, la Commission permanente peut faire rapport sur de possibles conflits d'intérêts¹.

¹ Chapitre V du Code de conduite des Conseillers généraux.

24. Les autorités indiquent en outre qu'en matière de procédure disciplinaire, le Code prévoit des garanties procédurales pour le parlementaire mis en cause. Le Bureau peut initier une procédure disciplinaire, *ex officio* ou à la demande d'un groupe parlementaire, et saisir la Commission Permanente pour l'examen des faits et l'enquête. Elle doit entendre le parlementaire mis en cause. La Commission remet son rapport au Bureau qui a compétence pour décider d'une sanction, rendue publique. Le Code définit les infractions selon leur gravité ainsi que les sanctions y afférentes, pouvant aller d'un avertissement écrit à des amendes de 5.000 €. En cas d'infraction très grave, le Bureau peut saisir la session plénière en vue de la suspension du parlementaire jusqu'à régularisation de la situation. Le parlementaire concerné par une sanction peut demander un réexamen de la décision et introduire un recours auprès de la Cour constitutionnelle.
25. Le GRECO note qu'un dispositif de contrôle du respect des règles d'intégrité, des déclarations d'intérêts et du régime des incompatibilités des parlementaires est organisé au sein du Parlement, et que des procédures disciplinaires et des sanctions internes sont prévues par le Code de conduite des Conseillers Généraux, entré en vigueur, ce qui va dans le sens de la recommandation.
26. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation vi

27. *Le GRECO a recommandé (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.*
28. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, dans l'attente de l'adoption du Code de conduite des Conseillers généraux.
29. Les autorités andorranes indiquent maintenant que le Code de conduite est entré en vigueur et comprend l'obligation, à chaque début de mandature, de formation des parlementaires aux principes d'intégrité. Outre cette formation initiale, les parlementaires se voient désormais également proposés des formations en cours de mandat. Par ailleurs, le Code de conduite prévoit un mécanisme permettant de solliciter des conseils confidentiels externes en la matière par le biais de la Commission permanente (voir recommandation ii ci-dessus).
30. Le GRECO note que le Code de conduite des Conseillers généraux, désormais en vigueur, prévoit des mesures de formation et de sensibilisation des parlementaires concernant la conduite attendue de leur part en matière de déontologie et de déclaration des intérêts. Le Code prévoit également que les parlementaires puissent bénéficier de conseils confidentiels sur les questions d'éthique ou de déontologie, même s'il serait approprié que les parlementaires puissent faire appel à ce conseil externe sans passer par la Commission permanente, afin de renforcer la confidentialité du système. Malgré cette amélioration souhaitable, le dispositif mis en place est conforme aux objectifs de la recommandation.
31. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vii

32. *Le GRECO a recommandé de modifier la composition du Conseil Supérieur de la Justice afin d'assurer une représentation appropriée, élue par leurs pairs, des juges, magistrats et procureurs en son sein.*
33. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, aucune mesure spécifique n'ayant été prise pour modifier la composition du Conseil Supérieur de la Justice (CSJ).
34. Les autorités andorranes réitèrent que la modification de la composition du CSJ nécessite une modification constitutionnelle. Toutefois, elles indiquent maintenant que la Loi 38/2022 du 1er décembre 2022 précise que les nominations de juges, magistrats et procureurs comme membres du CSJ doivent être motivées et démontrer leur aptitude à la fonction, et que, par ailleurs, les candidats à l'élection du membre du CSJ élu par les juges, magistrats et procureurs doivent rendre public leur curriculum vitae pour permettre aux électeurs de choisir en pleine connaissance de leurs qualifications.
35. Le GRECO prend note des évolutions législatives qui sont de nature à renforcer la transparence du processus de nomination des magistrats membres du CSJ ainsi que du membre du CSJ élu par les juges, magistrats et procureurs. Ces évolutions ne permettent toutefois pas de rééquilibrer la composition du CSJ pour assurer une représentation appropriée de juges, magistrats et procureurs élus par leurs pairs.
36. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste non mise en œuvre.

Recommandation x

37. *Le GRECO a recommandé (i) de continuer à offrir régulièrement aux juges et magistrats des formations sur les diverses questions relatives à l'éthique et à l'intégrité et (ii) pérenniser sur le plan institutionnel la possibilité, pour les juges et magistrats, d'obtenir des conseils confidentiels sur ces questions.*
38. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, les travaux visant à mettre en place un service de conseil confidentiel à l'attention des juges et magistrats en étant encore à un stade préliminaire. La première partie de la recommandation avait été considérée comme mise en œuvre, le CSJ offrant des formations régulières sur l'éthique et l'intégrité à tous les juges et magistrats.
39. Les autorités andorranes rappellent le plan de formation des juges et magistrats sur l'éthique et l'intégrité porté par la CSJ. En outre, elles indiquent maintenant que la Loi 38/2022 du 1er décembre 2022 introduit des principes d'intégrité applicables aux membres du CSJ, concernant notamment l'obligation de déclaration de patrimoine, les conflits d'intérêts, les activités prohibées à l'issue du mandat. Cette loi demande également au CSJ d'approuver un Code d'éthique à destination de ses membres (en précisant qu'une violation grave du Code peut être un motif pour révoquer un membre du CSJ), ainsi qu'un Code d'éthique à destination des juges, magistrats et procureurs. L'évaluation de l'application de ce Code d'éthique est confiée au CSJ, qui peut également recevoir et instruire les plaintes relatives aux violations des principes éthiques.
40. Le GRECO note les informations transmises par les autorités relatives aux codes d'éthique pour les juges, magistrats et procureurs, ainsi que pour membres du CSJ.

Il souligne cependant que ces mesures n'institutionnalisent pas, pour les juges et magistrats, une possibilité d'obtenir des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité. Le GRECO ne peut donc que conclure que le second volet de la recommandation reste pour l'heure non mis en œuvre.

41. Le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiii

42. *Le GRECO a recommandé (i) de continuer à offrir régulièrement aux procureurs des formations sur les diverses questions relatives à l'éthique et à l'intégrité et (ii) pérenniser sur le plan institutionnel la possibilité pour les procureurs d'obtenir des conseils confidentiels sur ces questions.*
43. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, les travaux visant à mettre en place un service de conseil confidentiel à l'attention des procureurs en étant encore à un stade préliminaire. La première partie de la recommandation avait été considérée comme mise en œuvre, le CSJ offrant des formations régulières sur l'éthique et l'intégrité à tous les procureurs.
44. Les autorités andorranes rappellent le plan de formation des procureurs sur l'éthique et l'intégrité et se réfèrent à la Loi du Loi 38/2022 du 1er décembre 2022 concernant le Code d'éthique (voir para. 39 ci-dessus).
45. Le GRECO note qu'aucune nouvelle mesure n'a été prise pour pérenniser sur le plan institutionnel la possibilité pour les procureurs d'obtenir des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité. Il ne peut donc pas considérer que la deuxième partie de la recommandation a été mise en œuvre.
46. Le GRECO conclut que la recommandation xiii reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

47. **À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut qu'Andorre a désormais mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante huit des treize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les autres recommandations, quatre sont à présent partiellement mises en œuvre et une reste non mise en œuvre.
48. Plus spécifiquement, les recommandations i, iii, v, vi, viii, ix, xi et xii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de façon satisfaisante, les recommandations ii, iv, x et xiii ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation vii reste non mise en œuvre.
49. En ce qui concerne la prévention de la corruption parmi les parlementaires, des avancées significatives sont à signaler. Un Code de conduite est aujourd'hui en vigueur. Il définit les principes d'intégrité applicables aux parlementaires, introduit l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts, y compris en cours de procédure, et organise les mécanismes destinés à faciliter la mise en œuvre du Code (formation des parlementaires, possibilité de solliciter des avis confidentiels, contrôle et sanctions). Une déclaration de patrimoine est désormais requise, mais elle n'est pas rendue publique et n'est pas étendue aux membres du foyer du parlementaire. Des mesures visant à renforcer la transparence du processus législatif ont été introduites, dont une plate-forme de participation citoyenne en ligne.

50. Concernant la prévention de la corruption des juges et des procureurs, la modification de la Loi qualifiée de la Justice consacre l'automatisme du renouvellement du mandat des juges et des magistrats, hors cas de responsabilité disciplinaire. La formation des juges et procureurs à l'éthique et l'intégrité est en place, et le développement d'un système de conseils confidentiels sur les questions éthiques est en réflexion. Cependant, la composition du Conseil supérieur de la Justice reste à modifier afin d'assurer une représentation appropriée des membres du corps judiciaire élus par leurs pairs.
51. Compte tenu du fait que cinq des treize recommandations n'ont pas encore été mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9 de son Règlement intérieur, demande au Chef de la Délégation d'Andorre de soumettre des informations supplémentaires en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations ii, iv, vii, x, xiii au plus tard le 30 juin 2024.
52. Le GRECO invite les autorités d'Andorre à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.