



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 septembre 2020
Publication : 7 octobre 2020

Public
GrecoRC4(2020)3

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ

ANDORRE

Adopté par le GRECO lors de sa 85^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 21-25 septembre 2020)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités d'Andorre pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur l'Andorre qui 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 de l'Andorre ([GrecoEval4Rep\(2016\)8](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO est axé sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités d'Andorre ont soumis un rapport de situation contenant des informations relatives aux mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 17 mai 2019 et a servi, avec les informations fournies par la suite, de base au Rapport de Conformité.
3. 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 David LENTZ, au titre du Luxembourg. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation qui n'a pas encore été suivie d'effet (c'est-à-dire qui a été partiellement ou non mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un Rapport de Situation supplémentaire à remettre par les autorités 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé 13 recommandations à l'Andorre dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé d'envisager l'introduction d'une procédure de consultation publique dans le cadre des travaux législatifs.*
7. Les autorités d'Andorre indiquent que le Règlement du Parlement d'Andorre (Conseil Général) a été amendé le 7 février 2019. Dans la nouvelle version du Règlement, son Titre V « De la transparence de l'activité parlementaire » a été élargi. En particulier, sont notamment rendues publiques les informations concernant « toutes les initiatives parlementaires et l'état de leur avancement dans la procédure parlementaire » (article 142). De plus, l'article 141 exige que « l'information qui est communiquée au public le soit dans des formats qui permettent facilement le traitement des données... ».
8. Les autorités mentionnent également une proposition de loi dite de transparence et accès à l'information publique, émanant des partis de la majorité parlementaire, portant notamment sur la participation citoyenne « par la délibération et la recherche d'un consensus (...) à travers différents processus ». Enfin, les autorités font état des efforts entrepris par les groupes parlementaires au sein du Conseil Général visant à

renforcer la participation des citoyens en matière législative, à travers notamment des réunions périodiques avec des associations, des acteurs civils et des syndicats, afin de mieux connaître les préoccupations des différents secteurs.

9. Le GRECO prend note de la révision du Règlement du Parlement d'Andorre qui prévoit l'obligation pour le Parlement (Conseil Général) de rendre publiques les informations sur toutes les initiatives parlementaires et de l'état de leur avancement dans la procédure parlementaire, et de le faire dans les formats qui facilitent le traitement des données. Le GRECO note également la proposition de loi relative à la transparence et accès à l'information publique ainsi que les efforts fournis par les groupes parlementaires afin d'améliorer la participation citoyenne. Ces efforts vers plus de transparence vont certes dans le bon sens, mais le GRECO constate néanmoins que les mesures initiées ne prévoient pas de procédure formelle de consultation publique - c'est-à-dire un processus dans le cadre duquel il est obligatoire de consulter le public sur certains textes de loi. Le GRECO encourage les autorités à mettre en œuvre cette recommandation.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii.

11. *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.*
12. Les autorités d'Andorre font état des discussions au sein de la commission législative du Conseil Général sur la possibilité d'adopter un code de conduite, mais indiquent que ces discussions n'ont pas abouti à la rédaction d'un projet du code. Néanmoins les autorités sont confiantes que la législature actuelle traitera ce sujet. La disposition finale (n°3) du Règlement du Conseil Général, tel qu'amendé le 7 février 2019, prévoit la responsabilité de la *Sindicatura* (i.e. l'organe dirigeant du Conseil Général) de prendre l'initiative, en coordination avec le Conseil des Présidents des groupes parlementaires, d'élaborer et de soumettre au Conseil Général en session plénière, un code de conduite des Conseillers généraux, dans un délai de 18 mois à compter du 7 février 2019. Les autorités rappellent que selon l'article 18 du Règlement du Parlement, la *Sindicatura* a l'obligation d'appliquer et de faire respecter le Règlement interne du Parlement. Selon les autorités, l'inscription dans le Règlement de l'obligation de rédiger le code de conduite des parlementaires, avec un délai précis à respecter, fait preuve de la volonté de mettre en œuvre la présente recommandation dès que possible.
13. Par ailleurs, le 8 janvier 2020, la *Junta de Presidents* (Conférence des Présidents) a créé une commission de travail avec des représentants de chaque groupe parlementaire pour rédiger un code de conduite des parlementaires. Cette commission de travail a tenu trois réunions. En même temps, une proposition de loi sur la transparence est actuellement à l'étude, qui pourrait avoir un impact sur le futur code de conduite. Pour cette raison, la commission de travail attend la fin de l'examen de la proposition de loi sur la transparence.
14. Le GRECO note que selon le Règlement amendé du Conseil Général, la *Syndicature* devrait élaborer et soumettre au Conseil Général un code de conduite des Conseillers généraux. Le GRECO note également qu'une commission de travail parlementaire a été créée afin de rédiger un code de conduite. Ladite commission a tenu trois réunions et attend la fin de l'examen de la proposition de loi sur la transparence. Actuellement un projet de code de conduite reste à élaborer. Malgré les plans annoncés, le processus est à son stade initial, et il est prématuré de conclure que cette recommandation a été mise en œuvre, même partiellement.

15. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

16. *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.*
17. Les autorités d'Andorre indiquent que le Règlement du Parlement amendé prévoit dans son article 8 que les Conseillers généraux doivent présenter leur CV, et doivent déclarer leurs activités professionnelles et leurs fonctions dans le public et le privé selon un modèle approuvé. Ils doivent notamment indiquer les fonctions incompatibles auxquelles ils renoncent. Ils sont également obligés de déclarer tout changement de la situation dans un délai d'un mois. Les Conseillers généraux ne peuvent invoquer ou utiliser leur fonction parlementaire pour l'exercice d'activités commerciales, industrielles ou professionnelles. De plus, le Règlement prévoit la possibilité de remplacer un parlementaire au sein d'une commission législative par un conseiller général du même groupe parlementaire (article 39). Les autorités précisent que cette possibilité s'appliquerait aux situations de conflits d'intérêts.
18. Les autorités expliquent que même si l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts n'est pas explicitement inscrite, elle découle, de manière générale, de l'obligation de déclarer d'autres fonctions potentiellement incompatibles avec leur fonction parlementaire, et de ne pas utiliser leur statut de parlementaire pour l'exercice des activités commerciales, industrielles ou professionnelles.
19. Enfin, les autorités font savoir que l'obligation de déclarer un conflit d'intérêts fera l'objet d'un débat lors des travaux préparatoires sur le code de conduite des parlementaires.
20. Le GRECO note que les conseillers généraux doivent déclarer les fonctions dans les secteurs public et le privé qu'ils exercent, et notamment indiquer les fonctions incompatibles auxquelles ils renoncent. Le GRECO note également l'interdiction aux Conseillers généraux d'utiliser leurs fonctions parlementaires dans le cadre de leurs activités professionnelles extra-parlementaires. Il apparaît qu'un parlementaire peut être remplacé au sein d'une commission législative par un conseiller général du même groupe parlementaire. Néanmoins, il s'agit là d'une possibilité, qui même si, d'après les autorités, elle peut s'appliquer aux cas de conflits d'intérêts, demeure très générale. Le GRECO rappelle que la présente recommandation concerne la nécessité d'établir une obligation spécifique de déclarer tout conflit d'intérêts d'un Conseiller général qui surgit à l'occasion de l'examen d'un sujet particulier par le Conseil général, et ceci indépendamment des déclarations des intérêts et des activités. La clarté de la règle édictée permettra aussi aux conseillers généraux de savoir précisément ce qui est attendu d'eux en matière de prévention de conflits d'intérêts dans ce type de situation. Ce sujet pourra être traité en lien avec l'élaboration d'un code de conduite pour les parlementaires, dont il est question dans la recommandation précédente. Au vu de ce qui précède, la recommandation reste à mettre en œuvre.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

22. *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).*
23. Les autorités d'Andorre indiquent que pour l'heure il n'y a pas d'obligation légale de déclarer son patrimoine qui s'impose aux parlementaires, néanmoins certains partis politiques réalisent des déclarations privées de patrimoine devant un notaire. La proposition de loi susmentionnée dite de transparence et accès à l'information publique prévoit l'introduction d'un système de la déclaration de patrimoine s'appliquant aux parlementaires. Les parlementaires seraient obligés de déclarer leur patrimoine sous serment au plus tard trois mois après la prise de la fonction et après la fin du mandat. Les déclarations seraient formulées devant un notaire et déposées devant la Cour des comptes. Elles seraient confidentielles et ne pourraient être consultées que par les parties concernées, la Cour des comptes ou l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure judiciaire. La Cour des comptes publierait annuellement la liste des personnes ayant effectué la déclaration de leur patrimoine, précisant leurs noms, prénoms et positions, en indiquant s'il s'agit de la déclaration de patrimoine initiale ou définitive ainsi que la date de dépôt. Les autorités estiment que le système proposé préserve les spécificités d'Andorre et prend en compte le besoin de protéger les données personnelles.
24. Le GRECO prend note des informations communiquées. Pour ce qui est de la partie (i) de la recommandation, le GRECO note que la proposition de loi dite de transparence et accès à l'information publique prévoit l'introduction d'un système de la déclaration de patrimoine s'appliquant aux parlementaires. Selon la proposition de loi en question, les déclarations seraient toutefois confidentielles. Le Parlement n'a pas encore examiné cette proposition de loi. Si le GRECO estime que l'obligation qui serait faite aux parlementaires de faire une déclaration de patrimoine serait un développement positif, il souligne néanmoins que la transparence des activités des élus est un élément important dans une démocratie et en soi permet de prévenir les risques de corruption liés à des conflits d'intérêts des parlementaires. Presque tous les États membres du GRECO recueillent des informations auprès des parlementaires sur leur patrimoine, leurs revenus et leurs engagements financiers et rendent ces informations publiques. Le GRECO rappelle que « 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 » (paragraphe 55 du Rapport d'évaluation). Cette partie reste donc à mettre en œuvre. La partie (ii) de la recommandation est liée à la partie (i). Pour l'instant la proposition de loi dite de transparence et accès à l'information publique ne prévoit pas l'introduction dans la déclaration d'informations concernant le conjoint et les membres de famille dépendants. Il n'apparaît pas que la question d'introduction dans la déclaration de ces informations ait été considérée par les autorités.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

26. *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.*

27. Les autorités d'Andorre indiquent que cette recommandation devra être considérée lorsque le code de conduite pour les parlementaires sera adopté (voir recommandation ii).
28. Le GRECO note qu'en absence du progrès, la présente recommandation n'a pas été mise en œuvre.
29. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

30. *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.*
31. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités d'Andorre font état de la réflexion menée par le Conseil général sur la mise en place d'un système de formation initiale pour les nouveaux parlementaires. De plus, un système de formation en ligne se basant sur le futur code de conduite (qui reste à adopter, voir recommandation ii), et contenant des simulations des cas concrets (ex. concernant les conflits d'intérêts), est actuellement à l'étude. Les autorités précisent qu'actuellement le service interne du parlement distribue toute la documentation nécessaire (règlement, normes internes de fonctionnement, procédures de rédaction des propositions de lois, amendements etc.) aux parlementaires nouvellement élus et les informe des règles applicables en matière d'incompatibilités et de conflits d'intérêts. Quant à la deuxième partie, la réflexion semble à ses prémices.
32. Pour ce qui est de la partie (i) de la recommandation, le GRECO note qu'une réflexion est en cours sur un système de formation initiale et un système de formation continue pour les Conseillers généraux. Actuellement les parlementaires nouvellement élus reçoivent des informations sur les incompatibilités et les conflits d'intérêts. Ces efforts de sensibilisation vont dans le bon sens, mais une approche plus approfondie et systémique est nécessaire, passant par une formation dédiée aux parlementaires. De plus, la formalisation de la remise de la documentation pertinente aux parlementaires (par exemple par le biais des signatures) pourrait davantage sensibiliser et responsabiliser les élus sur les normes applicables et, à l'avenir, sur les voies pour obtenir des conseils confidentiels. Cette partie ne peut qu'être considérée comme partiellement mise en œuvre. Etant donné qu'un système de conseils confidentiels aux parlementaires sur les questions éthiques et déontologiques reste à mettre en place, la partie (ii) de la recommandation n'a pas été mise en œuvre. Le GRECO souligne qu'un référent / conseiller spécial pour les questions d'éthique et de déontologie au sein du Parlement pourrait jouer un rôle important en matière de conseils confidentiels compte tenu notamment du fait que, comme le souligne le Rapport d'évaluation, la plupart des parlementaires ne sont pas des politiciens de carrière et « qu'ils conservent des activités accessoires et des liens nombreux avec la société andorrane » (paragraphe 64).
33. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation vii.

34. *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.*
35. Les autorités d'Andorre indiquent à présent qu'un amendement constitutionnel est nécessaire (article 89,2) afin de mettre en œuvre cette recommandation. Le Gouvernement, ainsi que les acteurs du corps judiciaire et le Conseil Supérieur de la Justice comprennent la recommandation et n'y sont pas opposés. Toutefois, les autorités soulignent que compte tenu de la procédure complexe suivie pour réviser la Constitution, une telle révision se ferait plutôt de manière globale (portant sur une série de sujets) et pas de façon ponctuelle. Les autorités précisent que l'initiative de révision de la norme suprême appartient aux Coprinces conjointement ou à un tiers du Conseil Général (Titre IX, article 105 de la Constitution) et que la révision doit être adoptée à majorité des deux tiers de ses membres, et qu'elle est ensuite immédiatement soumise à un référendum de ratification.
36. Le GRECO prend note des informations communiquées. Le GRECO est conscient des étapes à franchir pour mettre en œuvre cette recommandation, qui passent par une modification de la Constitution andorrane. Néanmoins, il s'agit là d'une norme bien établie quant à la composition des conseils supérieurs de la magistrature qui doivent être composés au moins pour moitié de membres du corps judiciaire élus par leurs pairs. Dès lors, en l'absence de progrès, la présente recommandation reste à mettre en œuvre.
37. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii.

38. *Le GRECO a recommandé d'envisager de nommer les juges et magistrats pour un mandat à durée indéterminée.*
39. Les autorités d'Andorre indiquent à présent que cette recommandation requiert une révision de la Constitution, notamment de l'article 90 (voir les commentaires sur la procédure de révision constitutionnelle dans le paragraphe 34 ci-dessus). Les autorités n'envisagent pas de changer le système actuel car elles considèrent que les garanties existantes sont très protectrices pour les juges et ne soulèvent aucune inquiétude concernant l'intégrité et l'indépendance du système judiciaire. Les autorités soulignent qu'aucun membre du corps judiciaire n'a jamais été exclu du corps judiciaire depuis la mise en place du nouveau système avec la Constitution de 1993. Ceux qui ont quitté la carrière l'ont fait pour des motifs personnels ou professionnels. Les autorités précisent que les juges sont automatiquement renouvelés, sauf si le juge en question présente sa démission, est reconnu coupable d'une infraction pénale ou bien sanctionné pour la commission de deux infractions graves ou d'une faute très grave (article 68.3 de la loi de justice qualifiée).
40. Le GRECO prend note des informations communiquées. Le GRECO note que la situation juridique est la même qu'à l'adoption du rapport d'évaluation. Le GRECO rappelle que la recommandation se limite à demander aux autorités d'envisager une nomination des juges et des magistrats pour une durée indéterminée. Il note que la position des autorités semble avoir évolué puisque dans le rapport d'évaluation elles semblaient favorables à un tel changement, tandis que leurs informations ci-dessus semblent indiquer l'inverse. Quoi qu'il en soit, sur la base des informations

communiquées le GRECO ne peut pas conclure que la question a donné lieu à un examen formel.

41. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ix.

42. *Le GRECO a recommandé (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.*
43. Les autorités d'Andorre signalent que le système de responsabilité disciplinaire applicables aux juges et magistrats a été entièrement révisé, avec l'adoption de la Disposition finale n°3 de la Loi 24/2018, du 18 octobre 2018, du Code de procédure civile, modifiant la Loi Qualifiée de la Justice (LQJ) du 2 septembre 1993. Le nouveau système de responsabilité disciplinaire des juges et des magistrats est entré en vigueur le 15 novembre 2018¹.
44. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités précisent que dans le nouveau système les délais de prescription ont été doublés pour les fautes légères (passant de trois à six mois), ils ont été quadruplés pour les fautes graves (passant de six mois à deux ans) et les fautes très graves (passant d'un à quatre ans). Les autorités ajoutent que le dossier disciplinaire est suspendu et le calcul des délais de prescription est interrompu, lorsqu'un procès pénal est initié, est en phase d'instruction ou de jugement, portant sur les mêmes faits ou d'autres faits étroitement liés à ceux-ci (article 79 LQJ).
45. Les autorités signalent que le cadre législatif révisé détaille la procédure d'instruction du dossier disciplinaire selon laquelle l'instructeur désigné par le Conseil supérieur de la Justice (CSJ) doit instruire le dossier et formuler les charges d'accusation dans un délai maximum de 30 jours ouvrables à partir de la notification de l'ouverture de dossier au juge ou magistrat sous examen. Le juge ou magistrat sous examen ou le Procureur disposent chacun de 10 jours ouvrables pour présenter leurs observations et demander, si besoin, la considération de preuves qu'ils considèrent nécessaires. Le CSJ doit émettre sa résolution disciplinaire dans un délai maximum de 15 jours ouvrables pour les fautes légères, de 30 jours ouvrables pour les fautes graves et de 45 jours pour les fautes très graves, à partir du moment où il reçoit le dossier de l'instructeur.
46. Les autorités expliquent que la législation révisée a introduit une procédure spécifique pour l'audience disciplinaire. Le Président ou le Vice-Président du CSJ, entre autres, convoque les membres du CSJ et dirige l'audience orale. La législation révisée oblige de motiver résolutions et de préciser la qualification des fautes et des sanctions. La résolution disciplinaire est adoptée par la majorité des membres du CSJ, à l'exception de l'instructeur. Les résolutions émises par le CSJ peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal Supérieur de Justice dans un délai d'un mois à partir de la notification de la résolution.

¹ Les dispositions modifiant d'autres lois, comme la Disposition finale n°3 modifiant la Loi Qualifiée de la Justice sont entrées en vigueur le lendemain de la publication au Bulletin Officiel de la Principauté d'Andorre (BOPA) qui a eu lieu le 14 novembre 2018. L'ensemble des normes formant strictement le Code de procédure Civile et le corps principal de la Loi 24/2018 sont entrées en vigueur le 1 septembre 2019.

47. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que, selon la législation révisée, les sanctions disciplinaires sont inscrites dans le dossier personnel du juge ou du magistrat qui a fait objet d'une procédure disciplinaire, avec l'indication de la faute qui a induit une telle annotation. Ces inscriptions sont effacées lorsque s'écoulent les délais de prescription, d'office ou à la demande du juge ou magistrat intéressé. Ces délais de prescription sont deux ans pour les fautes légères, quatre ans pour les fautes graves et six ans pour les fautes très graves (article 85.3).
48. De plus, les autorités signalent que le mémoire annuel sur l'état et le fonctionnement de l'Administration de Justice doit désormais inclure une liste annuelle du nombre de dossiers disciplinaires initiés, saisis et clos, contre les juges, les magistrats et les membres du Ministère public. Le mémoire doit également inclure les plaintes déposées et les résolutions disciplinaires émises, en spécifiant les infractions commises et les fautes sanctionnées. Le mémoire annuel doit annexer une copie de toutes les résolutions disciplinaires dictées par le Conseil Supérieur de la Justice pendant l'année correspondante. Les données personnelles des personnes soumises aux procédures disciplinaires sont protégées, et un anonymat leur est garanti. Enfin, les autorités précisent que le Conseil supérieur de la justice publie le mémoire annuel en ligne² et le distribue en version papier le jour de l'ouverture de l'année judiciaire à les membres du corps judiciaire.
49. Le GRECO prend note des informations communiquées. Le GRECO se réjouit de la révision du système de responsabilité disciplinaire des juges et des magistrats. Pour ce qui est de la partie (i) de la recommandation, le GRECO se félicite de l'augmentation des délais de prescription des fautes disciplinaires, et de la réglementation détaillée (avec des délais précis) concernant l'instruction des dossiers disciplinaires. Enfin, le GRECO apprécie qu'une procédure spécifique de l'audience disciplinaire devant le CSJ soit désormais détaillée. La première partie de la recommandation a donc été mise en œuvre de façon satisfaisante.
50. Quant au volet (ii) de la recommandation, le GRECO se félicite des mesures prises par les autorités pour conserver des informations détaillées en matière des procédures disciplinaires à l'encontre des juges, des magistrats et des membres du Ministère public. Le mémoire annuel sur l'état et le fonctionnement de l'Administration de Justice contient la liste du nombre de dossiers disciplinaires initiés, saisis et clos durant l'année ainsi que les plaintes déposées et les résolutions disciplinaires émises (spécifiant les infractions commises et les fautes sanctionnées). Il est publié en ligne et est distribué en version papier. Il est également positif que sont publiées dans le mémoire annuel toutes les résolutions disciplinaires rendues par le Conseil Supérieur de la Justice. Elles le sont dans le respect de l'anonymat des personnes concernées. La deuxième partie de la recommandation a donc également été mise en œuvre de façon satisfaisante.
51. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation x.

52. *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.*

² <http://www.justicia.ad/fr/memoria.html>

53. S'agissant du premier volet de la recommandation, les autorités d'Andorre signalent qu'en 2019 le Conseil Supérieur de Justice a de nouveau inclus dans son programme de formation annuel de tous les membres du corps judiciaire une session sur les questions de déontologie. Les autorités rappellent que les membres du corps judiciaire participent également aux différentes formations annuelles sur l'intégrité proposées par l'Ecole Nationale de la Magistrature en France et par le *Service de Formación Continua de la Escuela Judicial* en Espagne. Il est de la volonté du CSJ de continuer à inclure ce type de formation chaque année et de continuer à inclure l'éthique et l'intégrité comme thèmes obligatoires pour les nouveaux juges recrutés dans le corps judiciaire. Enfin, les autorités expliquent que la formation judiciaire continue est un droit et un devoir de tous les *batlles*, magistrats et procureurs. Ils doivent suivre un minimum d'activités pédagogiques établi par le Conseil supérieur de la justice (Règlement du Statut des membres des carrières judiciaires et des procureurs, Titre VIII, Capitole 2).
54. Concernant le second volet de la recommandation, les autorités indiquent que le Conseil Supérieur de la Justice réfléchit au moyen de créer un système pérenne pour que les juges, magistrats et membres du Ministère Public, puissent obtenir des conseils confidentiels sur les questions éthiques.
55. Le GRECO, pour ce qui est du premier volet de la recommandation, note avec satisfaction que le Conseil Supérieur de la Justice continue à offrir des formations régulières sur l'éthique et l'intégrité à tous les juges et magistrats. Cette partie de la recommandation est donc mise en œuvre de manière satisfaisante.
56. Quant au second volet de la recommandation, le GRECO note qu'une réflexion est en cours pour créer un système pérenne de conseils confidentiels sur les questions éthiques pour les juges, magistrats et les membres du Ministère public. Ces développements n'en sont cependant encore qu'à un stade trop préliminaire pour conclure à une mise en œuvre, même partielle, de cette partie de la recommandation.
57. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xi.

58. *Le GRECO a recommandé que les décisions de dessaisir un procureur d'une affaire soient justifiées par écrit.*
59. Les autorités d'Andorre font référence à la disposition finale n°10 de la loi 24/18 du code de procédure civile, qui modifie la loi sur le Ministère public du 12 décembre 1996. Elles précisent qu'un alinéa a été ajouté à l'article 14 prévoyant désormais la possibilité pour le Procureur général d'ordonner le suivi d'un procès ou d'affaires aux différents procureurs adjoints, de manière non obligatoire. Si toutefois, il assigne un procès ou une affaire à un procureur adjoint et postérieurement décide de l'assigner à un autre procureur adjoint, il doit le faire par écrit et la réaffectation doit être dûment motivée. Cette décision n'est pas susceptible d'appel. Cette norme dérive aussi de l'article 3 a) du Recueil d'obligations et valeurs déontologiques des juges, magistrats et procureurs. Les autorités précisent que pour l'heure aucun procureur n'a été dessaisi d'une affaire. Si cela arrivait la recommandation de réaffectation serait adressée par écrit au Bureau du Procureur et tous les procureurs y auraient accès.
60. Le GRECO note avec satisfaction que dorénavant les décisions Procureur général de dessaisir un procureur adjoint doivent se faire par écrit et doivent être dûment

motivées. Ces dispositions améliorent la transparence dans la prise de décision comme le requiert la recommandation.

61. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xii.

62. *Le GRECO a recommandé (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.*
63. Les autorités d'Andorre signalent que le système de responsabilité disciplinaire applicables aux procureurs, tout comme aux juges et magistrats a été révisé, avec l'adoption de la disposition finale n°10 de la Loi 24/2018, du 18 octobre, du code de procédure civile, modifiant la loi du Ministère public du 12 décembre 1996. Le nouveau système de responsabilité disciplinaire applicable aux procureurs est entré en vigueur le 15 novembre 2018³.
64. Concernant le premier volet de la recommandation, les autorités précisent que l'article 25 de la loi du Ministère public, tel qu'amendé par la disposition finale n°10 de la loi 24/2018, augmente les délais de prescription pour les fautes légères à six mois, pour les fautes graves à deux ans et pour les fautes très graves à quatre ans. Ainsi les délais de prescription ont été doublés pour les fautes légères et ils ont été quadruplés pour les fautes graves et les fautes très graves. Les autorités ajoutent que le dossier disciplinaire est suspendu et le calcul des délais de prescription est interrompu, lorsqu'un procès pénal est en phase d'instruction ou de jugement, portant sur les mêmes faits ou d'autres faits étroitement liés à ceux-ci (article 79 LQJ).
65. De plus, les autorités expliquent que le cadre législatif révisé (article 30 de la loi du Ministère public) détaille la procédure d'instruction du dossier disciplinaire selon laquelle l'instructeur désigné par le Conseil supérieur de la Justice (CSJ) doit instruire le dossier et formuler les charges d'accusation (les délais à suivre sont les mêmes que pour les juges et les magistrats, voir paragraphe 42). L'article 24 *bis* prévoit les droits dont disposent les membres du Ministère public qui font l'objet d'un dossier disciplinaire. Le CSJ se prononce sur le dossier disciplinaire en imposant les sanctions opportunes ou en décidant la clôture du dossier. Le CSJ doit émettre sa résolution disciplinaire dans un délai maximum de 15 ouvrables pour les fautes légères, de 30 jours ouvrables pour les fautes graves et de 45 jours pour les fautes très graves, à partir du moment où il reçoit le dossier de l'instructeur.
66. Enfin, les autorités expliquent que la législation révisée a introduit une procédure spécifique de l'audience disciplinaire. Le Président ou le Vice-Président (si le Président se retire ou se refuse) du CSJ, entre autres, convoque les membres du CSJ et dirige l'audience orale.

³ Les dispositions modifiant d'autres lois, comme la Disposition finale n°10 modifiant la Loi du Ministère Public sont entrées en vigueur le lendemain de la publication au Bulletin Officiel de la Principauté d'Andorre (BOPA) qui a eu lieu le 14 novembre 2018. L'ensemble des normes formant strictement le Code de procédure Civile et le corps principal de la Loi 24/2018 sont entrées en vigueur le 1 septembre 2019.

67. La législation révisée (article 30 ter) précise le délai et la procédure pour dicter la résolution, les délais à suivre en cas de dessaisie ou récusation, l'obligation de motiver la résolution, qui ne peut inclure des faits différents de ceux qui ont motivé et fondé les charges, et l'obligation de préciser les fautes commises, la qualification des agissements et les sanctions imposées. Elle précise également que lorsque le membre du Ministère public reconnaît par écrit et de manière explicite les faits qui lui sont imputés, avec la faute commise et la sanction applicable, l'instruction peut ne pas être réalisée, et la résolution peut être dictée par le CSJ.
68. Le membre du Ministère public concerné peut être suspendu de sa fonction à titre préventif, pour une durée maximale de six mois, s'il y a des indices d'une faute très grave. Dans ce cas le CSJ décide de l'abaissement ou de la perte de la rémunération, même si le CSJ doit postérieurement compenser ces rémunérations non payées lorsque les faits sont requalifiés. Le membre du Ministère public concerné peut faire l'appel de telles mesures devant le Tribunal Supérieur de la Justice.
69. En ce qui concerne le second volet de la recommandation, les autorités indiquent que selon la législation révisée les sanctions disciplinaires sont inscrites dans le dossier personnel du membre du Ministère public qui a fait objet d'une procédure disciplinaire, avec l'indication de la faute qui induit une telle annotation. Ces inscriptions sont effacées lorsque s'écoulent les délais de prescription, d'office ou à la demande du procureur intéressé. Ces délais de prescription sont les mêmes que pour les juges et les magistrats, à savoir deux ans pour les fautes légères, quatre ans pour les fautes graves et six ans pour les fautes très graves.
70. Les autorités signalent également que le mémoire annuel sur l'état et le fonctionnement de l'Administration de Justice doit désormais inclure une liste annuelle du nombre de dossiers disciplinaires initiés, saisis et clos, contre les juges, les magistrats et les membres du Ministère Public. Le mémoire doit également inclure les plaintes déposées et les résolutions disciplinaires émises, en spécifiant les infractions commises et les fautes sanctionnées. Le mémoire annuel doit aussi annexer une copie de toutes les résolutions disciplinaires dictées par le Conseil Supérieur de la Justice pendant l'année correspondante. Les données personnelles des personnes soumises aux procédures disciplinaires sont protégées, et un anonymat leur est garanti. Enfin, les autorités précisent que le Conseil supérieur de la justice publie le mémoire annuel en ligne⁴ et le distribue en version papier le jour de l'ouverture de l'année judiciaire à tous les membres du corps judiciaire.
71. Le GRECO prend note des informations communiquées. Le GRECO se réjouit de la révision du système de responsabilité disciplinaire des procureurs. Pour ce qui est de la partie (i) de la recommandation, le GRECO se félicite de l'augmentation des délais de prescription des fautes disciplinaires, et de la réglementation détaillée (avec des délais précis) concernant l'instruction des dossiers disciplinaires. Enfin, le GRECO apprécie qu'une procédure spécifique de l'audience disciplinaire devant le CSJ soit désormais détaillée. La première partie de la recommandation a donc été mise en œuvre de façon satisfaisante.
72. Quant à la partie (ii) de la recommandation, le GRECO se félicite des mesures prises par les autorités pour conserver des informations détaillées en matière des procédures disciplinaires contre les juges, les magistrats et les membres du Ministère public. Le mémoire annuel sur l'état et le fonctionnement de l'Administration de Justice contient la liste du nombre de dossiers disciplinaires initiés, saisis et clos durant l'année ainsi que les plaintes déposées et les résolutions disciplinaires émises (spécifiant les infractions commises et les fautes sanctionnées). Il est également positif que sont publiées dans le mémoire annuel toutes les résolutions disciplinaires

⁴ <http://www.justicia.ad/fr/memoria.html>

dictées par le CSJ. Elles le sont dans le respect de l'anonymat des personnes concernées. La deuxième partie de la recommandation a donc également été mise en œuvre de façon satisfaisante.

73. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiii.

74. *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.*
75. Concernant le premier volet de la recommandation, les autorités d'Andorre signalent qu'en 2019 le Conseil Supérieur de Justice a de nouveau inclus dans son programme de formation annuel de tous les membres du corps judiciaire une session sur les questions de déontologie. Les autorités rappellent que les procureurs tout comme les juges et magistrats participent également aux formations relatives à l'éthique et à l'intégrité en France et en Espagne (voir paragraphe 50). Il est de la volonté du CSJ de continuer à inclure ce type de formation chaque année et de continuer à inclure l'éthique et l'intégrité comme thèmes obligatoires pour les nouveaux membres du corps judiciaire. Les autorités expliquent que la formation judiciaire continue est un droit et un devoir de tous les procureurs tout comme de tous les *batlles* et magistrats. Les procureurs doivent suivre un minimum d'activités pédagogiques établi par le Conseil supérieur de la justice (Règlement du Statut des membres des carrières judiciaires et des procureurs, Titre VIII, Capitole 2).
76. Concernant le second volet de la recommandation, les autorités indiquent que le Conseil Supérieur de la Justice réfléchit au moyen de créer un système pérenne pour que les juges, magistrats et membres du Ministère Public, puissent obtenir des conseils confidentiels sur les questions éthiques.
77. Le GRECO, pour ce qui est de la première partie de la recommandation, note avec satisfaction que le CSJ continue à offrir des formations régulières sur l'éthique et l'intégrité à tous les membres du corps judiciaire, y compris les procureurs. Cette partie de la recommandation est donc mise en œuvre de manière satisfaisante.
78. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, le GRECO note qu'une réflexion est en cours pour créer un système pérenne de conseils confidentiels sur les questions éthiques pour les juges, magistrats et les membres du Ministère public. Ces développements n'en sont cependant encore qu'à un stade trop préliminaire pour conclure à une mise en œuvre, même partielle, de cette partie de la recommandation.
79. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

80. **À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut qu'Andorre a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante trois des treize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les autres recommandations, trois ont été partiellement mises en œuvre et sept n'ont pas été mises en œuvre.

81. Plus spécifiquement, les recommandations ix, xi et xii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations vi, x et xiii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i - v, vii et viii n'ont pas été mises en œuvre.
82. En ce qui concerne les parlementaires, peu d'avancées sont à signaler. Tout en notant la législation révisée qui prévoit l'obligation pour le Conseil général de rendre public les informations sur toutes les initiatives parlementaires et de l'état de leur avancement, le GRECO considère que ces mesures sont insuffisantes pour constituer une procédure formelle de consultation publique. Même si le Règlement amendé du Conseil Général le prévoit et qu'un groupe de travail parlementaire a été créé à cet effet, un code de conduite des Conseillers généraux reste à être élaboré et adopté. De plus, il reste à introduire une obligation spécifique pour les parlementaires de déclarer tout conflit d'intérêts, à introduire un système de déclaration publique du patrimoine et des intérêts des Conseillers généraux et à mettre en place une formation dédiée pour les parlementaires ainsi qu'un système de conseil confidentiel sur les questions d'éthique et de déontologie.
83. En ce qui concerne les juges, le GRECO se réjouit de la révision du système de responsabilité disciplinaire des juges et des magistrats. Le GRECO se félicite en particulier de l'augmentation des délais de prescription des infractions disciplinaires, de l'introduction d'une procédure spécifique de l'audience disciplinaire, de la conservation des informations détaillées dans les procédures disciplinaires et la publication de toutes les résolutions disciplinaires du Conseil Supérieur de la Justice. Il est également positif que le Conseil Supérieur de la Justice continue à offrir aux juges et aux magistrats des formations régulières sur l'éthique et l'intégrité. Toutefois un système pérenne de conseils confidentiels sur les questions éthiques reste à mettre en place. Et surtout la composition du Conseil Supérieur de la Justice reste à être modifiée afin d'assurer une représentation appropriée des membres du corps judiciaire élus par leurs pairs. Et finalement les autorités devraient encore examiner formellement la question de nomination des juges et des magistrats pour un mandat à durée indéterminée.
84. Enfin, le GRECO note que des progrès ont été accomplis concernant les procureurs. En particulier, le GRECO note avec satisfaction que dorénavant les décisions du Procureur général de dessaisir un procureur adjoint doivent maintenant être justifiées par écrit. Le GRECO se réjouit aussi du nouveau système de responsabilité disciplinaire des procureurs, qui augmente les délais de prescription des infractions disciplinaires, introduit une procédure spécifique détaillée de l'audience disciplinaire, prévoit la conservation des informations détaillées en matière des procédures disciplinaires et la publication de toutes les résolutions disciplinaires. Il est également positif que les formations régulières sur l'éthique et l'intégrité continuent. Il reste tout de même à mettre en place un système pérenne de conseils confidentiels sur les questions éthiques.
85. Au vu de ce qui précède, le GRECO considère que les mesures prises par les autorités d'Andorre pour mettre en œuvre les recommandations du Quatrième Cycle d'Evaluation sont très limitées. Il conclut que le niveau actuellement très faible de conformité avec les recommandations est « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. Le GRECO décide, par conséquent, d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et invite le chef de la délégation d'Andorre à soumettre dès que possible un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire toutes les recommandations i-viii, x et xiii) et, au plus tard, avant le 30 septembre 2021.

86. 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.