

Strasbourg, 8 décembre 2006

Public
Greco Eval I-II Rep (2006) 1F

Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints

Rapport d'Evaluation sur l'Andorre

Adopté par le GRECO
lors de sa 31^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 4-8 décembre 2006)

INTRODUCTION

1. Andorre a adhéré à l'accord partiel établissant le GRECO le 28 janvier 2005, c'est-à-dire après la clôture du Premier Cycle d'Évaluation. Par conséquent, elle devait faire l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe couvrant les thèmes du Premier et du Deuxième Cycle (voir le paragraphe 3 ci-dessous). L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après l'EEG) était constituée comme suit : M. Edmond DUNGA (Albanie, Inspecteur au Département du Contrôle Administratif Interne et Anti-Corruption auprès du Conseil des Ministres), Mme Anca JURMA (Roumanie, Procureur en Chef du Service de Coopération internationale auprès de la Direction Nationale Anticorruption), et M. Georgi RUPCHEV (Bulgarie, Chef du Service de Coopération Internationale du Ministère de la Justice). Cette EEG, accompagnée par deux membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue en Andorre du 5 au 9 juin 2006. Avant sa visite, l'EEG avait reçu les réponses aux questionnaires d'évaluation (documents Greco Eval I-II (2006) 1F Eval I – Part 1 et Greco Eval I-II (2006) 1F Eval II – Part 2), le texte des lois pertinentes et d'autres documents.
2. L'EEG a rencontré des représentants du Ministère de la Justice et de l'Intérieur (y compris M. Le Ministre), du Service de la police, du ministère public, des tribunaux (première instance et Tribunal de Corts) et juges d'instruction, du Conseil Supérieur de la Justice, l'Ombudsman (Raonador del Ciutadà), de l'Unité de Prévention du Blanchiment (UPB), des Douanes, du Département de la Fonction Publique, du Ministère des Finances, du Tribunal des Comptes, du Ministère de l'Economie, du Ministère de l'Ordonnancement du Territoire, ainsi que le Maire de la commune de Canillo. L'EEG a également rencontré des représentants de la société civile: Association des Comptables, Médias (Diari d'Andorra et Més Andorra), organisation du Patronat et Chambre de Commerce.
3. Il est rappelé que le GRECO, conformément à l'article 10.3 de son statut, avait convenu que :
 - le Premier Cycle d'Évaluation porterait sur les thèmes suivants :
 - ❖ **Indépendance, spécialisation et moyens des organes nationaux chargés de prévenir et de combattre la corruption**¹ : Principe Directeur 3 (ci-après « PDC 3 ») : autorités responsables de la prévention, des enquêtes, de l'instruction, des poursuites et de l'imputation des infractions pénales de corruption ; statut juridique, pouvoirs, modalités de recueil de la preuve, indépendance et autonomie) ; Principe Directeur 7 (ci-après « PDC 7 ») : personnalités ou entités spécialisées et responsables de la lutte contre la corruption et moyens mis à leur disposition) ;
 - ❖ **Étendue et portée des immunités**² : Principe Directeur 6 (ci-après « PDC 6 ») : immunités recevables dans le domaine de l'instruction, des poursuites et de l'imputation d'une infraction pénale de corruption) ; et
 - le Deuxième Cycle d'Évaluation porterait sur les thèmes suivants :
 - ❖ **Produits de la corruption**³ : Principes Directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE N°173), par les articles 19.3, 13 et 23 de cet instrument ;

¹ Thèmes I et II du Premier Cycle d'Évaluation

² Thème III du Premier Cycle d'Évaluation

³ Thème I du Deuxième Cycle d'Évaluation

- ❖ **Administration publique et corruption**⁴ : Principes Directeurs 9 (administrations publiques) et 10 (agents publics) ;
- ❖ **Personnes morales et corruption**⁵ : Principes Directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE N°173), par les articles 14, 18 et 19.2 de cet instrument.

4. Andorre a signé (mais pas ratifié) la Convention pénale et la Convention civile sur la corruption (STE N°173 et STE N°174) du Conseil de l'Europe le 8 novembre 2001.
5. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses aux questionnaires et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités andorranes pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport présente — pour chaque thème — une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Andorre afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

I. VUE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE ANTICORRUPTION MENÉE EN ANDORRE

a. Description de la situation

Perception et phénomène de la corruption

6. Avec 77 000 habitants environ (dont 28,000 natifs), Andorre est un des plus petits Etats membres du Conseil de l'Europe. Le PIB par habitant se situe au dessus de la moyenne européenne et l'importance du tourisme, du commerce de détail, de la construction, du secteur des services financiers mais aussi le régime fiscal (absence de fiscalité directe⁶) contribuent pour beaucoup à la prospérité du pays. Des relations privilégiées existent avec la France et l'Espagne du fait du principe des « co-princes » et Andorre a adopté l'Euro en décembre 2002. L'adoption de la Constitution de 1993 constitue une étape importante de la modernisation de l'Etat andorran et de la transformation législative, organisationnelle et institutionnelle. L'ensemble institutionnel – dans lequel on retrouve bon nombre de mécanismes pouvant jouer un rôle en matière de prévention de la corruption - est développé pour un pays de cette taille.
7. Les autorités andorranes ne sont pas en mesure de fournir d'informations sur le phénomène et les caractéristiques de la corruption dans le pays et aucune étude (officielle ou autre) n'a été entreprise à ce jour sur le phénomène, ses formes, les secteurs touchés, ses causes, son importance etc. La corruption n'est pas perçue en tant que problème par les autorités et elle ne figure pas parmi les priorités du gouvernement. Andorre n'a pas non plus mis en place de politique ou programme anti-corruption et il n'a pas été créé ou désigné d'organe avec une compétence ou responsabilité particulière en la matière.
8. Les divers interlocuteurs rencontrés sur place ne disposaient pas de davantage d'informations ni de statistiques en la matière et il n'existe aucun cas connu au moins pour les quatre ou cinq dernières années, qu'ils s'agisse de cas ayant donné lieu à des suites judiciaires ou de cas ayant été traités au niveau administratif et disciplinaire (voir la partie V du présent rapport).

⁴ Thème II du Deuxième Cycle d'Evaluation

⁵ Thème III du Deuxième Cycle d'Evaluation

⁶ Andorre est sur la liste de l'OCDE des paradis fiscaux, mais n'a jamais été sur celle des pays et territoires non coopératifs du Groupe d'Action Financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI).

9. A ce jour, il n'a pas été mis en évidence de relations entre le crime organisé et la corruption et les autorités soulignent qu'elles se montrent vigilantes pour éviter que des groupes étrangers ne cherchent à tirer avantage du système financier et fiscal. La délinquance violente ou de rue est quasi inexistante. Andorre ne figure pas parmi les pays étudiés par Transparency International aux fins de l'établissement de l'indice de perception de la corruption (ou d'autres indices).

Droit pénal

10. Un nouveau Code Pénal et un nouveau Code de Procédure Pénale sont entrés en vigueur en 2005. Comme les évaluateurs ont pu le constater à la lecture de l'ancien Code pénal, la corruption n'était pas incriminée en tant que telle, mais dans le cadre plus général des dispositions sur la subornation de fonctionnaire et d'autorité d'une part, et de juge d'autre part.
11. Dorénavant, et dans un souci de rapprochement avec les Conventions internationales - Andorre a signé (mais non ratifié) les Conventions pénale et civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE N°173 et 174)⁷ -, le Code pénal de septembre 2005 incrimine la « corruption » active et passive impliquant une autorité ou un fonctionnaire (art. 380) et le « trafic d'influence » active ou passive (art. 386). Les sanctions envisagées sont les suivantes :
- pour la corruption passive : une amende d'un montant correspondant à trois fois la valeur de l'avantage et la suspension/l'exclusion de toute fonction publique jusqu'à trois ans ;
 - pour la corruption active, une amende d'un montant correspondant à trois fois la valeur de l'avantage ;
 - pour le trafic d'influence active : une peine d'emprisonnement et une amende correspondant à deux fois la valeur du bénéfice espéré ou obtenu, voire une interdiction de toute relation contractuelle avec les administrations publiques jusqu'à trois ans
 - pour le trafic d'influence passive: comme ci-dessus, et éventuellement une suspension du poste ou de la fonction publique jusqu'à trois ans.
12. Le Code pénal incrimine également, à présent, d'autres agissements, comme par exemple la « prévarication » (art.372), la « concussion » et les « taxes illégales » (art. 378 et 379), le « financement illégal de partis politiques » (art. 387), la « soustraction de biens publics » (art. 388), l'« immixtion d'intérêts privés dans la fonction publique » (art. 391), les « négociations interdites » (art. 392), l'« abus d'information privilégiée de la part d'une autorité ou d'un fonctionnaire » (art. 393). La tentative est punissable dans certains cas. Des dispositions administratives existent également pour la police, en vertu de la Loi sur la police.
13. Le droit Andorran ne connaît pas la responsabilité pénale des personnes morales en cas de corruption ou de blanchiment lié à la corruption. Le Tribunal peut toutefois imposer certaines sanctions accessoires (par exemple la dissolution de la personne morale, la suspension de son activité, la fermeture temporaire, l'exclusion de relations contractuelles avec les administrations publiques etc.).
14. Avec l'entrée en vigueur en Principauté d'Andorre de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, depuis le 25 juillet 2005, le conduit diplomatique est supprimé, dans un souci de célérité et d'efficacité. Désormais, les demandes de coopération concernant des

⁷ Selon les autorités andorranes, un processus d'analyse juridique est en cours afin de vérifier la conformité du droit interne à ces conventions. L'adoption et l'entrée en vigueur en septembre 2005 du nouveau Code Pénal et les projets visant l'élaboration d'une loi sur les sociétés ont été des facteurs juridiques retardant la ratification des deux conventions mentionnées.

affaires pénales émanant des pays Parties à la Convention, devront être adressées au Ministère de la Justice et de l'Intérieur de la Principauté d'Andorre, et renvoyées par le même circuit (dans les autres cas, la voie diplomatique reste de rigueur).

Principales initiatives

15. Comme indiqué précédemment, il n'existe pas de politique anti-corruption spécifique. Toutefois, une série de mesures a été énumérée par les autorités andorranes comme ayant un impact significatif dans ce domaine : l'adoption des lois sur le Tribunal des Comptes, sur la prévention du blanchiment de capitaux, sur la fonction publique, le nouveau code pénal etc. En outre, un projet visant à prévenir la corruption a été programmé pour la période 2005/2007. Dans le plan général de développement professionnel, une action spécifique de développement a été insérée concernant la préservation des valeurs fondamentales et de l'éthique publique au niveau des hauts responsables. Pour ce qui est du reste du personnel, un projet est en cours d'élaboration visant à combler un manque possible de connaissance des dispositions du nouveau code pénal et plus spécialement celles sur les incriminations des articles concernant les fonctionnaires ; et à les sensibiliser sur les valeurs régissant l'action administrative et les principes de l'administration publique.
16. La passation de marchés publics est régie par une loi du 9 novembre 2000. Elle énumère les personnes habilitées à engager l'administration publique au travers de contrats publics ou privés. La Loi permet à toute personne physique ou morale de postuler à l'adjudication d'un contrat public sous certaines conditions, entre autres : ne pas être membre de l'administration publique et ne pas avoir été condamnée pour des délits contre la propriété ou de falsification. (articles 7.a et 7.e de la Loi). Dans le cadre de la transparence et de la publicité, l'administration publique publie les appels d'offres au BOPA. Il existe divers types de contrats publics prévus par la Loi qui en fixe les conditions ainsi que les procédures à respecter dans chaque cas. Un marché peut être passé de manière ordinaire, urgente ou d'extrême urgence. La Loi donne compétence au niveau central selon la nature du marché aux membres du Gouvernement⁸ (aux termes de l'article 19.4 de la loi, la commission ou « mesa de contractació » est présidée par le ministre concerné). De même, l'Unité des Marchés Administratifs qui est responsable des vérifications des demandes de classification administrative, du registre central des marchés publics et de la promotion des mesures d'amélioration du système, est sous la responsabilité du, et présidée par le ministre des Finances. Même si la délégation est prévue par la loi, elle doit être expresse et publiée au Journal Officiel. L'EEG n'a pas été informée de la possibilité d'utilisation de cette faculté. Les différends relatifs à un marché public sont portés devant l'organe compétent.

b. Analyse

17. Même si l'existence de la corruption dans le pays n'est pas exclue par les autorités andorranes, l'absence de toute information sur ce phénomène ouvre la voie à diverses interprétations. L'EEG s'est vu dire fréquemment que « tout le monde se connaît en Andorre », une situation déjà rencontrée par le GRECO concernant d'autres pays membres. La taille réduite d'un Etat peut se

⁸ La loi des marchés publics du 9 novembre 2000 désigne, dans son article 5, comme organes compétents le premier ministre et les ministres, les organes désignés par les conseils des communes et les directeurs des entités parapubliques et de droit public. L'article 64 de cette loi crée l'Unité des Marchés Administratifs au Ministère des Finances qui est composée du Ministre des Finances ou un fonctionnaire délégué à titre de président, d'un représentant du Département de l'Intervention Générale et des directeurs d'entités parapubliques. Le règlement de classification administrative des contrats adopté par le décret du 31 décembre 2002 précise que les directeurs des départements de l'Ordonnement du Territoire dépendant du ministère respectif font également partie de cette unité.

traduire par un contrôle social et institutionnel étroit, mais à l'inverse, elle peut aussi constituer un obstacle important à la révélation ou non-acceptation de (certaines formes de) la corruption.

18. Il est clair qu'il n'y a pas eu de soucis jusqu'à ce jour, de centraliser et analyser les quelques informations disponibles ici et là (par exemple, la police a bien connu un ou deux cas d'« enrichissement personnel» au niveau interne, des journalistes ont bien suspecté des cas de conflits d'intérêts, un certain nombre de personnes ou institutions admettent que les marchés publics sont vulnérables).
19. Le fait que le droit andorran ne comprenait pas de dispositions pénales spécifiques sur la corruption jusqu'en 2005 peut également contribuer, dans une certaine mesure, à expliquer l'absence d'informations – encore que la question reste ouverte de savoir si certaines dispositions de l'ancien Code Pénal ont effectivement été utilisées pour traiter des faits de corruption (par exemple sur la subornation)⁹. Il convient de se féliciter en tout cas de l'introduction, en 2005, de dispositions spécifiques en la matière. Pour l'heure, celles-ci ainsi que leur articulation avec les mécanismes disciplinaires administratifs sont mal connues, y compris du Département de la Fonction Publique.
20. Comme indiqué dans la partie descriptive, Andorre indique avoir programmé une série de mesures y compris de sensibilisation au niveau des fonctionnaires sur la portée et la signification de ces nouvelles dispositions. Il sera certainement nécessaire, compte tenu de l'importance des changements, que les mesures - de sensibilisation et autres - touchent également d'autres catégories comme par exemple les élus et les agents non titulaires de la fonction publique (dont le nombre n'est pas négligeable et qui sont souvent nommés de façon *ad hoc* à des postes à responsabilité ou de conseillers), mais aussi le public et le secteur privé. **L'EEG recommande d'étendre les mesures de sensibilisation aux nouvelles dispositions anti-corruption au-delà des fonctionnaires (en incluant les élus et agents non titulaires, le public, le secteur privé), et d'insister également sur la nécessité de signaler les cas de corruption.**
21. Il ressort des entretiens tenus sur place que des risques et des vulnérabilités importantes existent au niveau des marchés et travaux publics. Même si la loi prévoit un système de modalités de passation assez précises, divers problèmes techniques ont été observés tels que : contrats passés sans appel d'offre publique, ouverture de comptes sans autorisations, contrôles non adéquats des paiements en liquide, manque de compétence du prestataire et surtout offre rédigée de manière insuffisamment objective. Les informations recueillies par l'EEG indiquent que les problèmes dans ce secteur sont parfois liés à des pratiques de corruption et que le pouvoir politique dispose d'un poids certain dans le processus de passation des marchés. Au vu de ce qui précède, et les marchés publics n'entrant pas directement dans le champ de la présente évaluation, *l'EEG observe qu'il conviendrait de s'assurer que les procédures liées aux marchés publics ne soient pas sujets à des influences indues, d'ordre politique ou autre.*
22. Certains facteurs particuliers à l'Andorre peuvent constituer un obstacle à la détection de la corruption (voir la partie IV sur les produits de la corruption, en ce qui concerne la pratique des prête noms, des comptes sous pseudonymes ou numérotés, l'absence de registre foncier, des règles sur le secret professionnel, bancaire, commercial et autre). Ils s'expliquent souvent par la volonté de préservation de la vie privée des individus dans un contexte de tissu social très étroit, combiné avec le fait que l'absence de fiscalité directe n'a jamais amené l'Etat à s'intéresser de près au patrimoine, aux revenus et aux intérêts financiers des individus et personnes morales.

⁹ La table alphabétique de l'ancien Code Pénal fait bien référence à la notion de corruption et renvoie pour cela aux articles sur la subornation. L'ancien Code pénal incriminait également le détournement de fonds par un fonctionnaire, l'abus de biens sociaux etc.).

23. Certaines caractéristiques du pays constituent un facteur de risque supplémentaire pour la corruption, qui mériterait peut-être d'être pris en compte : le régime fiscal - dès lors que des étrangers (résidents ou non résidents) cherchent à en bénéficier sans forcément remplir toutes les conditions requises par la loi, la volonté d'acquérir des biens immobiliers ou la participation dans des sociétés par ces mêmes personnes¹⁰.
24. Les autorités ont fait savoir dans les réponses aux questionnaires qu'elles envisagent et veillent à ce que de futurs projets de lois concernant des matières ou des corps spécifiques prévoient des dispositions traitant de la prévention et de la lutte contre la corruption, ce qui est également à saluer. L'EEG est d'avis qu'en général l'étude des besoins, des problèmes rencontrés et surtout l'analyse de la présence du phénomène dans un pays facilitent et légitiment les évolutions législatives. Ce genre d'étude et d'analyse contribuent à guider les mesures anticorruption et permettent une meilleure prise de conscience de la présence du phénomène. C'est pourquoi, **l'EEG recommande de procéder à une étude sur l'ampleur et les caractéristiques de la corruption susceptible d'exister en Andorre, y compris les secteurs les plus exposés, tout en évaluant l'efficacité des instruments et mécanismes en place contre la corruption, ce qui permettrait de guider sur de bonnes bases les politiques anticorruption.**

II. INDÉPENDANCE, SPÉCIALISATION ET MOYENS DES ORGANES NATIONAUX CHARGÉS DE PRÉVENIR ET DE COMBATTRE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Police

25. L'organisation et le fonctionnement de la Police sont régis par la Loi Qualifiée du Corps de la Police du 27 mai 2004. « Le commandement suprême de la Police appartient au Gouvernement, à travers le chef du gouvernement » (art. 2). En vertu de l'organisation ministérielle actuelle, il s'agit du Ministre de la justice et de l'intérieur. Le corps est dirigé par un directeur, assisté par un ou plusieurs adjoints (un adjoint à l'heure actuelle). Le Directeur et ses adjoints sont nommés et destitués librement par le Gouvernement, sur proposition du ministre titulaire (art. 43). L'EEG a été informée qu'en pratique, la faculté de destitution avait peu été utilisée ces dernières années. Ces postes peuvent être pourvus par des personnes du corps (pour ce qui est des adjoints). Le Directeur peut également être originaire d'une autre administration, ou être nommé au titre de « personnel à caractère spécial » (art. 44) - catégorie réglementée par la Loi sur la fonction publique.
26. La structure comprend essentiellement, en plus de services spéciaux (planification, administration, Groupe de maintien de l'ordre, Groupe d'intervention, groupe de protection des personnalités etc.) 4 services généraux : Service de la sécurité publique et de proximité, Service de police criminelle, Service d'appui policier et Service du transit et des frontières. Le Service de police criminelle, fort d'environ 40 personnes (sur un total d'environ 260 agents), comprend un groupe d'investigation (25 personnes) pourvu de son propre commandement (3 personnes) et compétente pour les affaires de mineurs et les violences domestiques, les stupéfiants, l'identité judiciaire, le crime organisé et le blanchiment et les affaires générales. Le Service comprend également un groupe d'information (3 personnes dédiées au renseignement et aux questions de terrorisme) qui, selon les autorités andorranes, serait en principe celui en charge d'un dossier de

¹⁰ L'obtention du statut de résident étranger, auquel sont subordonnées l'acquisition immobilière ou la participation dans des sociétés, suppose de vivre une partie de l'année sur place.

corruption compte tenu de son caractère sensible. N'ayant pas son propre commandement, il agirait sous la supervision de la Direction et probablement en collaboration avec le groupe d'investigation qui dispose d'agents familiarisés avec l'analyse de documents comptables et bancaires, la falsification de moyens de paiement et le blanchiment de capitaux.

27. L'EEG a relevé que la Loi sur la police prévoit un mécanisme de protection de l'autonomie opérationnelle de la police vis-à-vis de sa hiérarchie : il existe en effet une interdiction de retirer ou séparer de l'enquête, avant la fin de celle-ci, le policier à qui elle a été confiée. Une telle intervention n'est possible qu'avec l'autorisation du juge ou du procureur compétent. Par ailleurs, la réglementation interne prévoit que la fonction de policier est incompatible avec l'exercice de toute autre activité professionnelle publique ou privée (à l'exception de la recherche, des activités associatives ou culturelles etc.). Le recrutement se fait toujours sur concours après publication au journal officiel (les gradés et membres des groupes spécialisés passent un concours spécifique). La sélection est assurée par un comité de sélection composé de quatre personnes. Les candidats doivent justifier d'un diplôme pour se présenter (celui-ci va du brevet d'étude à la maîtrise, selon la catégorie de concours et de poste visé). La formation de base, dispensée en Andorre, dure 5 mois. Les formations spécifiques, concernant par exemple les matières économiques et financières pour certains membres du service de police criminelle, sont généralement dispensées avec l'aide de la France ou de l'Espagne.
28. Les affaires disciplinaires sont traitées en interne, par la Direction ou le chef de service. 23 mesures disciplinaires ont été appliquées en 2005 et 24 au moment de la visite en 2006 (pour désobéissance, retards au travail, négligence), chiffres qui ne sont pas négligeables. Deux affaires de complicité et d'« enrichissement » en lien avec les questions d'immigration ont été détectées dans le passé (l'une est en attente de jugement mais l'agent a déjà démissionné). Un cas d'incompatibilités de fonction était en cours au moment de la visite (l'enrichissement n'étant pas encore avéré). Les salaires sont considérés comme satisfaisants (pour les policiers travaillant dans le domaine des enquêtes pénales, 2200€ net par mois en début de carrière et presque 3000€ au bout de 10 ans de service).

Tribunaux et magistrats

29. Après l'adoption de la première Constitution écrite, en 1993, des lois sur l'organisation judiciaire (1994) et du parquet (1996) ont été adoptées, en établissant un système unifié de juridiction exercé par les *batlles et les magistrats* et aussi le statut des juges et des procureurs. La fonction judiciaire en matière pénale est exercée, conformément à la loi, par les « Batlles » (Juges), le « Tribunal de Batlles » (Tribunal de Juges), le « Tribunal de Corts » (Cour Pénale), et le « Tribunal Superior de Justicia » (Cour de Cassation/ Conseil d'Etat). En matière pénale, la justice andorrane comprend trois instances.
- Les juges de première instance (« Batlle »), à titre individuel, ont la compétence pour juger en première instance toutes les contraventions pénales et pour instruire des affaires pénales. Le Tribunal des juges a la compétence pour juger les délits mineurs. Actuellement le nombre de juges d'instruction est de cinq et la répartition des dossiers est faite selon un système de « tornes ».
 - Le « Tribunal de Corts » (Cour pénale) est compétent pour juger, en première instance, les délits ainsi que pour surveiller l'exécution des sentences et d'autres décisions. Il exerce à travers son président, les fonctions de contrôle d'application des peines. Il est également compétent en ce qui concerne les appels, en matière pénale, contre les décisions des juges.

- Le « Tribunal Superior de Justícia » (Cour de Cassation/ Conseil d'Etat): Le « Tribunal Superior de Justícia » se compose d'un président et de huit magistrats nommés par le Conseil Supérieur de Justice. Il constitue la plus haute instance de l'organisation judiciaire de la Principauté. Il est compétent pour juger tous les recours formés contre les décisions judiciaires rendues en première instance par les juges, en matière civile et administrative, ainsi qu'en matière pénale par le Tribunal de Corts.
30. Les jugements une fois définitifs ne peuvent être modifiés ou annulés que dans les cas où, au terme d'une procédure de recours individuel (recours d'empara), le Tribunal Constitutionnel, interprète suprême de la Constitution, estime qu'ils ont été rendus en violation d'un droit fondamental.
 31. Depuis la réorganisation de la justice avec les lois de 1994 et 1996, les juges et les procureurs doivent avoir, pour la première fois dans l'histoire andorrane, une formation universitaire en droit. Ils sont nommés par le Conseil Supérieur de la Justice¹¹ moyennant un concours public et, en ce qui concerne les membres du Ministère Public, sur proposition du Gouvernement. Néanmoins, compte tenu des particularités historiques et géographiques d'Andorre et, surtout, le manque des juristes andorrans, la Constitution prévoit, comme disposition transitoire, la possibilité que les membres du corps judiciaire et du Ministère Public soient également nommés parmi les juges et procureurs des deux Etats voisins. Selon les autorités andorranes, des efforts ont été faits pour s'assurer qu'au moins les *batlles* et les procureurs adjoints soient de nationalité andorrane, mais pour le reste, c'est-à-dire les juges du Tribunal des Corts et du Tribunal Supérieur de Justice, ainsi que le Procureur Général, ceux-ci sont actuellement étrangers (français et espagnols). Les juges étrangers ne résident pas en Andorre et ils exercent en même temps dans leur pays d'origine.

Le système de poursuite

32. Le système de poursuite andorran est basé sur le parquet et les juges d'instruction. La section d'instruction qui comprend actuellement cinq juges ne les spécialise pas dans un domaine concret et les affaires sont distribuées parmi eux à tour de rôle selon leur enregistrement au Tribunal.
33. Le ministère public, dirigé par le procureur général, est chargé de « veiller à la défense et à l'application de l'ordre juridique et pour l'indépendance des tribunaux, et de promouvoir devant ceux-ci l'application de la loi pour la sauvegarde des droits des citoyens et la défense de l'intérêt général (...). Le ministère public, dirigé par le procureur général, agit conformément aux principes de légalité, d'unité et de hiérarchie interne. » (article 93 de la Constitution).
34. La loi du 12 décembre 1996 régit le statut juridique du ministère public et dans son introduction souligne qu'il s'agit d'une institution particulière en raison des liens existant avec le pouvoir judiciaire, exécutif et législatif. Cette loi établit en quatre chapitres une série de dispositions qui fixent les fonctions du ministère public ; ses relations avec les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires ; l'organisation ; les incompatibilités et les abstentions.
35. Le système judiciaire permet le classement des affaires en phase d'instruction par décision judiciaire et ce, exclusivement sur la base des motifs exposés à l'article 42 du Code de

¹¹ Le Conseil comprend 5 membres, désignés comme suit en vertu de l'art. 89 de la Constitution : un par le Síndic Général, un par chacun des Co-Princes, un par le Chef du Gouvernement, et un par les magistrats et *batlles* ; les magistrats en exercice ne peuvent être membres du Conseil.

Procédure Pénale. Cet article prévoit qu'une fois la phase d'instruction achevée, le juge d'instruction peut décider:

- de classer la plainte, ne pas l'admettre ou accorder le classement des diverses mesures prises ou des dispositions préliminaires
- de surseoir provisoirement aux poursuites (art. 126 et suivants)
- d'entamer la procédure si le fait est caractéristique d'un délit, ou bien encore décliner sa compétence pour transmettre au Tribunal Unipersonnel du Batlle s'il s'agit d'une contravention pénale.

36. Toute personne peut déposer une plainte et dans ce cas l'affaire continue d'office. La plainte peut être déposée auprès de la police ou du Ministère Public qui transmettent à la Batllia afin qu'elle soit distribuée parmi les juges d'instruction et puisse donner ensuite lieu à l'ouverture d'une investigation judiciaire, et ceci sans qu'elle puisse faire objet de classement avant. La décision de classement ou de sursis provisoire peut faire l'objet d'un recours.

37. La procédure pénale andorrane est une procédure, dont le rôle central appartient au juge d'instruction, le *batlle*. Selon l'art. 22 du Code de Procédure Pénale, les fonctionnaires de Police, lorsqu'ils auront connaissance qu'un fait punissable a été commis, doivent le notifier au Ministère Public et procéder à une enquête immédiate. Une fois l'enquête policière terminée, la totalité des diligences réalisées doit être transmise immédiatement au juge instructeur pour qu'il instruisse ou classe le dossier. Le Ministère Public est tenu informé de l'ouverture des instructions ou des mesures préliminaires décidées par le juge instructeur. Conformément à la Loi du Parquet, le procureur dirige l'action de la Police afin de mener une enquête sur les faits pouvant constituer une infraction pénale et, à cet effet, il adresse des instructions au directeur de la Police.

Enquêtes criminelles portant sur les affaires de corruption : moyens spéciaux d'enquête, protection des témoins, secret professionnel et bancaire

38. Selon les dispositions du Code de Procédure Pénale, afin de rassembler les preuves nécessaires, la Police peut procéder avec l'aval du juge aux perquisitions de domicile (directement si elle a le consentement de la personne qui occupe les lieux), à la saisie d'éléments de preuves (art. 76-79), aux interceptions de communications téléphoniques, télégraphiques et postales (art.87), aux livraisons surveillées (art. 122 bis), aux opérations sous couvertures et aux agents infiltrés (art. 122 ter). L'autorisation d'interception de communications est mise en œuvre par la police qui a conclu un protocole dans ce sens-là avec la Société de Télécommunication andorrane. Toutefois, l'interception des communications n'est accordée que pour les délits majeurs, ce qui, selon les dispositions du Code Pénal, comprend les délits passibles d'une peine maximale de 2 ans d'emprisonnement ou plus. Ainsi, par exemple, la corruption active et passive au titre de l'art. 380 et le trafic d'influence au titre de l'art. 386 sont passibles d'une amende et constituent donc des infractions mineures. Les formes aggravées de corruption passive (lorsque, par exemple, le pot-de-vin est lié à l'accomplissement d'un acte illégal) sont passibles d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à quatre années. Le trafic d'influence lorsque l'intermédiaire est un agent public, constitue également un délit majeur. Par ailleurs, les livraisons surveillées, opérations sous couverture ou infiltrations sont utilisables seulement pour des infractions comme le trafic de stupéfiants et d'armes à feu, le proxénétisme et le blanchiment d'argent, mais pas pour celles de corruption.

39. Compte tenu des caractéristiques d'Andorre, il n'existe pas de mécanisme de protection des témoins et acteurs vulnérables, à part les dispositions générales du Code pénal sur l'intimidation, la contrainte et le chantage (art. 139-143).

40. La Constitution protège le secret professionnel (art. 14). Le Code pénal comprend diverses dispositions similaires (art. 182 à 193 pour les divers mécanismes dont l'art. 190 sur la « violation des secrets dans le domaine du travail », l'art. 191 sur la « violation du secret professionnel » et l'art. 192 qui prévoit la continuation de l'obligation de secret après un changement de profession ou la cessation de la relation contractuelle), art. 377 sur la révélation de secrets, applicables aux autorités et aux particuliers). La seule exception aux obligations de secret, clairement énoncée, est contenue à l'art. 190 qui dispense du devoir de secret les échanges d'informations entre administrateurs de différentes banques dans le cadre de l'évaluation des risques commerciaux liés à un crédit. La « Loi de coopération internationale et de lutte contre le blanchiment de l'argent ou des valeurs produits de la délinquance internationale » comprend également des dispositions, parfois assez longues (art. 32 et surtout art. 50). Aux termes de cet article 50, « les établissements financiers ne peuvent fournir l'information relative aux relations avec leurs clients et aux comptes ou dépôts de ceux-ci que dans le cadre d'une procédure judiciaire et après instruction écrite d'un juge. » Une exception similaire (mais limitée au secret bancaire) existe à l'art. 87 para. 4 du Code de procédure pénale. En vertu de la loi anti-blanchiment, le secret bancaire (uniquement) n'est pas non plus opposable à la cellule de renseignement financier dans le cadre de ses investigations et prérogatives.
41. La coopération en matière d'entraide judiciaire est régie par les traités et accords auxquels Andorre est partie¹², sinon par le Code de procédure pénale si aucun instrument international ne trouve à s'appliquer. Il y a eu deux cas d'entraide judiciaire au cours des 5 dernières années, pour des affaires de corruption (avec la France et le Mexique). Ces affaires ont été traitées en 2002-2003 (la moyenne du délai d'exécution a été de 375 jours).

Autres autorités

42. En matière administrative, le Secrétariat de la Fonction Publique (SEFP) est notamment chargé de la mise en œuvre des procédures disciplinaires en vertu de la loi sur la Fonction publique de 2000 – voir aussi la Section V.
43. L'Unité de Prévention du Blanchiment (UPB), créée par la loi anti-blanchiment de 2001, fait office de Cellule de Renseignement Financier. L'UPB est un organisme indépendant qui centralise et analyse toutes les déclarations de soupçons concernant le blanchiment de capitaux. La CRF est également chargée de l'impulsion et de la coordination des mesures de prévention du blanchiment.
44. Financièrement la CRF dépend du Ministère de la Justice et de l'Intérieur. Elle est composée d'une équipe comprenant une personne ayant une compétence renommée dans le domaine financier, nommée par le Ministre des Finances, un Juge nommé par le Conseil Supérieur de la Justice, et deux membres de la police nationale, nommés par le Ministre de Justice et de l'Intérieur et une employée administrative. La CRF dispose d'un réseau informatique sécurisé comprenant diverses bases de données d'analyse et de traitement des informations (nationales ou internationales) et d'un accès direct ou indirect à l'information des institutions Gouvernementales.

¹² par exemple ceux élaborés sous l'égide du Conseil de l'Europe : la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et la confiscation des produits du crime, en vigueur à l'égard d'Andorre depuis novembre 1999 ; la Convention sur l'entraide judiciaire en matière pénale du Conseil de l'Europe de 1959, en vigueur à l'égard d'Andorre depuis le 25 juillet 2005.

45. Le Département des Douanes Andorran comprend une centaine de fonctionnaires. Elle est structurée en une direction et trois sous-directions. En dehors de ses missions essentielles (fiscalité, contrôle des opérations de commerce, protection de la société) il en existe une de transversale : la lutte contre la fraude. Celle-ci requiert une approche multilatérale, car elle peut être liée à divers types d'infractions douanières, telles que la fraude commerciale (fausse déclaration d'espèce, de valeur ou d'origine, et importation ou exportation sans déclaration), les marchandises contrefaites ou piratées, la contrebande de produits fortement taxés, le trafic de stupéfiants et précurseurs, la contrebande d'armes ou le blanchiment de capitaux. Dans ce sens encore, la douane collabore étroitement avec de nombreux autres services, tels que l'UPB en matière de blanchiment de capitaux.
46. Une coopération étroite existe avec ses homologues étrangers dans le cadre de l'accord d'union douanière CE/Andorre, dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi de la part d'un comité mixte.

b. Analyse

Les Autorités d'enquête et de poursuite, et la justice

47. La taille du pays et l'absence d'attention particulière accordée à la corruption expliquent qu'il n'existe pas de spécialisation ni de service nommément compétent en matière de corruption.
48. Le fait que le parquet ne s'implique pas, en pratique, dans la direction du travail de la police lors des enquêtes pénales, fait reposer une grande part du poids des efforts anti-corruption, en matière de détection et en matière d'investigation, sur la police. A cet égard, l'EEG a noté le lien étroit existant dans les textes entre la police et le gouvernement dans la mesure où le gouvernement exerce le commandement suprême et où les changements à la tête de l'exécutif peuvent entraîner, en théorie, des changements importants dans la structure managériale de la police. Cela étant dit, il n'a pas été fait état au cours de la visite de controverses liées à d'éventuelles implications sur le plan opérationnel (interventions du pouvoir politique dans les enquêtes judiciaires), et l'EEG relève que la loi sur la police prévoit un mécanisme de protection de l'autonomie opérationnelle de la police vis-à-vis de sa hiérarchie (interdiction de retirer ou séparer de l'enquête, avant la fin de celle-ci, le policier à qui elle a été confiée, sauf avec l'autorisation du juge ou du procureur compétent). Par ailleurs, les changements de gouvernement ont peu affecté le commandement et la structure de la police ces dernières années. De l'avis de l'EEG, la mise en œuvre en pratique du rôle de direction du parquet sur l'action de la police en vertu de la loi sur le parquet (voir plus loin) constituerait une barrière supplémentaire aux risques d'interférence induite du politique dans le cours des enquêtes (en vue de les limiter ou de les dénaturer).
49. S'agissant des moyens (humains et autres) de la police, les représentants de la police criminelle ont admis manquer d'effectifs pour faire face au poids croissant des enquêtes, au travail administratif et en général aux nouvelles tâches qui s'ajoutent régulièrement à celles qui existent. Par ailleurs, les fonctionnaires de police rencontrés ont avoué manquer d'expérience dans les affaires de corruption et dans le domaine de la délinquance économique et financière en général, à l'exception des affaires de blanchiment auxquelles les agents ont été formés et des spécialistes existent. Or, l'EEG estime qu'il est essentiel qu'Andorre se dote des instruments nécessaires pour mieux faire face à l'avenir au danger que la corruption fait peser sur la démocratie, la prééminence du droit et le bon fonctionnement du système économique. Les enquêtes de corruption susceptibles d'être générées par les nouvelles dispositions pénales alourdiront la charge de travail et demanderont des besoins en expertise spécifique. Il faut aussi

garder à l'esprit que les enquêtes de corruption sont souvent complexes. **L'EEG recommande en conséquence de renforcer l'Unité d'Investigation du Service de Police Criminelle et de promouvoir par des formations ou autres moyens, la spécialisation de certains de ses fonctionnaires dans les infractions de corruption ainsi que de criminalité et mécanismes économiques et financiers, y compris de blanchiment d'argent, qui pourraient y être liés.**

50. En ce qui concerne la justice, le recours à des magistrats espagnols ou français offre certainement des avantages dans le contexte d'Andorre (du point de vue de l'indépendance de la justice, de la possibilité d'élargir le recrutement en fonction de besoins en spécialisation). Mais peut aussi présenter des inconvénients : risques de manque d'implication, de réduction de la responsabilité des membres du corps judiciaire (puisque, même si tous sont soumis au régime disciplinaire prévu par la loi andorrane, les effets d'une sanction disciplinaire sévère ne seraient pas les mêmes pour un juge andorran que pour un juge étranger qui conserverait en principe la faculté d'exercer sa fonction dans son pays d'origine). Selon les interlocuteurs rencontrés par l'EEG, le manque de juristes andorrans n'est plus aussi crucial que par le passé et il y aurait actuellement environ 300 diplômés andorrans en droit, une centaine d'entre eux étant des avocats.
51. Le Ministère Public comporte, mis à part le Procureur Général, 3 procureurs adjoints, tous de nationalité andorrane. Le rôle du procureur a été renforcé depuis l'adoption de la Constitution et dans la Loi du Parquet de 1996. Il ne participe plus seulement dans la phase orale de jugement comme auparavant, mais il a un rôle actif dans la phase d'instruction et il peut ordonner des enquêtes préliminaires quand il reçoit lui-même des plaintes ou des dénonciations. Ses compétences s'étendent aussi dans les procédures de *habeas corpus*, dans des procédures civiles et dans les jugements relatifs aux questions d'inconstitutionnalité. Il est légitime de penser que le nouveau Code Pénal, adopté en 2005 et introduisant des nouvelles infractions (parmi lesquelles celles de corruption), augmentera la charge de travail du Parquet. Selon le rapport d'activité du Parquet pour l'année 2005, les procureurs ont émis 7.044 rapports, dont 6.371 en matière pénale, et ils ont participé à 967 procédures orales. Le Procureur Général et les procureurs adjoints rencontrés par l'EEG ont souligné que le nombre des adjoints est insuffisant pour qu'ils s'acquittent pleinement de leurs tâches. Le problème est particulièrement crucial quand un des adjoints doit participer à une session de formation ou doit être remplacé pour une autre raison. Le même manque de personnel a été signalé concernant les juges d'instruction. Par conséquent, **l'EEG recommande d'augmenter les effectifs du Ministère Public et le nombre de juges d'instruction afin d'accroître la capacité de ceux-ci de s'acquitter de leurs tâches dans le domaine de la répression de la criminalité, y compris de la corruption.**
52. Les infractions de corruption étant en tant que telles, nouvelles en droit andorran, les juges d'instruction seront appelés à intervenir dans une matière nouvelle pour eux. Même si les effectifs du Ministère public devaient être renforcés, les juges d'instruction continueront à jouer un rôle important dans le cadre de ce genre d'enquêtes. Ces dernières requièrent souvent des connaissances spécifiques dans le domaine de la délinquance économique et financière, et une bonne culture du monde des affaires. Or, pour l'heure, c'est à leur initiative individuelle et en fonction de leurs propres motivations qu'un ou deux d'entre eux doivent leurs connaissances et leur intérêt pour ce genre de dossier. Il est donc important qu'ils puissent bénéficier des qualifications nécessaires, ce qui leur permettra également de travailler efficacement avec les services de police. **L'EEG recommande également de développer sinon une spécialisation, du moins les qualifications dans la répression de la criminalité, y compris de la corruption, de certains juges d'instruction qui auront la tâche d'instruire ce type de dossiers en s'appuyant sur l'assistance des policiers spécialisés.**

53. Le Ministère Public est lié au pouvoir exécutif par l'attribution du Gouvernement relative à la nomination des procureurs, mais aussi par la possibilité légale de recevoir de la part du Gouvernement des recommandations à caractère général, en vertu de la fonction de celui-ci d'orientation de la politique pénale de l'Etat. Le Procureur Général actuel, récemment nommé, a souligné qu'il n'a pas reçu de recommandations de la part du Gouvernement. L'EEG se félicite en tout cas de la manière dans laquelle la relation entre le Gouvernement et le Ministère Public est régie par la loi, en prévoyant que les recommandations doivent toujours être soumises par écrit et que, quelles que soient les recommandations reçues par le Parquet, ses membres doivent agir, dans tous les cas, conformément au principe de légalité. Cela est important car la taille de l'institution du parquet fait que les 4 membres peuvent se réunir régulièrement pour évoquer les dossiers et les questions générales.
54. En vertu de la loi, le parquet dirige l'action de la police. En pratique, autant que l'EEG a pu constater, ce rôle des procureurs ne s'exerce pas. Par ailleurs, la Police préfère toujours s'adresser directement au juge d'instruction qui a la plénitude des pouvoirs d'autoriser des mesures restrictives ou limitatives de liberté et d'autres mesures procédurales pendant l'enquête (comme par exemple, la perquisition sans consentement, l'interception des communications, l'envoi des commissions rogatoires). En même temps, les membres du Ministère Public estiment que, vu la charge de travail actuelle et le personnel disponible, il leur serait difficile d'assurer la direction du travail d'investigation. Par ailleurs, les priorités sont actuellement d'une autre nature (faire face au volume de travail dans des délais raisonnables etc.). *L'EEG observe que pour rendre plus efficace la mission du parquet comme titulaire de l'action pénale, il est important que celui-ci s'implique dès le départ, après qu'une infraction ait été découverte ou portée à la connaissance de la Police. Cette question est à examiner dans le cadre du renforcement des moyens de l'institution.*
55. A la lumière des entretiens sur place, juges et procureurs andorrans manifestent un sentiment de frustration tenant à l'insécurité de leur mandat et aux possibilités limitées de progression dans la carrière. En effet, les juges et les procureurs sont nommés, selon les dispositions constitutionnelles, pour un mandat renouvelable de 6 ans. Même si, selon le représentant du Conseil Supérieur de la Justice (CSJ) rencontré par l'EEG, les mandats ont été toujours renouvelés jusqu'à présent, les membres du corps judiciaires regrettent le manque de critères préétablis et prévisibles pour ce renouvellement, ce qui ne les protège pas contre une possible décision arbitraire et ne leur confère pas un degré suffisant de sécurité quant à leur carrière judiciaire. Par conséquent, **l'EEG recommande que des critères précis et objectifs de renouvellement du mandat de juge ou de membre du Ministère Public, prenant en compte notamment le mérite et l'expérience professionnelle, soient établis et appliqués par le Conseil Supérieur de la Justice.**
56. Il est important de noter à cet égard, que la composition du CSJ ne comprend pas de membres du corps judiciaire. Bien au contraire, ces derniers sont exclus – au même titre que toute personne exerçant une fonction publique – de la composition du Conseil. Ses 5 membres sont nommés, à l'exception d'un, par des personnes politiques pour un mandat de 6 ans, renouvelable une fois. Le choix de nommer les membres du CSJ en dehors du corps judiciaire peut probablement se justifier au vu de la taille du pays et du nombre réduit de juges et de procureurs. Néanmoins, l'EEG exprime sa préoccupation du fait du choix du législateur andorran d'établir un mandat renouvelable des membres du CSJ, compte tenu que cette procédure ouvre la porte à l'influence politique (dans la perspective du renouvellement de leur mandat, les membres du CSJ pourraient, en toute hypothèse, être tentés d'exercer leur activité conformément aux vues des personnes politiques qui ont compétence pour renouveler leur

mandat). Par conséquent, *l'EEG observe qu'afin de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, il serait préférable de prévoir pour les membres du CSJ un mandat unique, au lieu d'un mandat renouvelable au niveau politique.*

57. L'EEG est consciente du fait que la taille réduite du pays pose des problèmes assez difficiles à résoudre pour ce qui est d'offrir aux membres du corps judiciaire de vraies possibilités de progression dans la carrière. Le plus grand nombre de juges (11) travaillent au niveau du *tribunal de batlles*, qui a une compétence générale de jugement en première instance (sauf pour les délits majeurs) et d'instruction. Les 12 juges restants (dont 11 étrangers qui travaillent à temps partiel) sont rattachés au niveau des deux tribunaux supérieurs. Compte tenu d'une part qu'à une exception près, les juges des tribunaux supérieurs sont étrangers et que, par conséquent, ils reçoivent déjà un salaire dans leur pays d'origine, et d'autre part vu que le volume de travail est moindre aux niveaux supérieurs, les salaires à ces niveaux sont moindres qu'au *tribunal des batlles*. Cette situation a été décrite comme un facteur de découragement par les membres du corps judiciaire et du CSJ rencontrés par l'EEG. Or, les dossiers de corruption, surtout quand ils sont liés au monde des affaires, à l'économie et à la finance, sont généralement complexes et leur traitement peut prendre du temps et nécessiter un travail particulièrement approfondi. Il est important que la justice dispose de magistrats motivés et impliqués pour traiter ce genre de dossiers. Par conséquent, *l'EEG observe qu'il serait utile d'étudier de nouvelles solutions pour rendre la possibilité de progression (d'ailleurs inscrite dans la Loi Qualifiée de la Justice) plus réelle pour les magistrats andorrans ; une révision du système salarial, notamment, permettrait de donner plus d'attrait à la position supérieure dans l'échelle hiérarchique. En même temps, d'autres moyens de reconnaissance et de récompense du mérite dans le travail des juges devraient être identifiés, comme, par exemple, l'introduction d'un système de promotion sur place.*

Sources d'information et pouvoirs d'enquête

58. En ce qui concerne l'accès à l'information, selon les interlocuteurs rencontrés par l'EEG, l'information et la documentation bancaire et financière peuvent être obtenues, en accord avec les dispositions du Code de Procédure Pénale, par le biais d'une autorisation du juge, ou directement pour ce qui est de l'Unité de Prévention du Blanchiment (UPB) en vertu de la loi anti-blanchiment. L'EEG a été assurée que ces dispositions prévalent sur les diverses dispositions sur le secret (professionnel, commercial, bancaire etc.) que l'on rencontre dans la Constitution, le Code Pénal et la loi anti-blanchiment, et qu'ils ne posaient pas de problème en pratique. La loi anti-blanchiment prévoit même à l'art. 50 un dispositif d'arbitrage par le juge de garde en cas de refus de communication d'informations bancaires (uniquement) à l'UPB. La coopération étroite et rapide existant apparemment entre les policiers et les juges d'instruction (avec l'existence de juges de permanence) facilite l'obtention de ce genre d'informations.
59. Par ailleurs, il a été précisé qu'en pratique, il n'est pas nécessaire qu'une instruction formelle ait été ouverte, ce qui permet donc – avec l'aval du juge – d'avoir accès aux informations au stade de l'enquête préliminaire.
60. Néanmoins, il semble que des difficultés existent en relation avec l'initiation et le déroulement des enquêtes dès lors que celles-ci font appel à des informations détenus par des autorités publiques. Il est notamment arrivé que certaines d'entre elles ont refusé de mettre à la disposition de la police des informations contenues dans leur base de données et qui serait nécessaires à la police pour identifier des personnes suspectes.

61. Il est également ressorti des entretiens que les autorités publiques n'ont pas la pratique d'identifier et de dénoncer à la police ou à l'autorité judiciaire tout soupçon de fait délictueux dont elles ont connaissance à travers leur activité¹³ (la question a déjà partiellement été abordée dans le cadre de la première partie de ce rapport, en ce qui concerne les signalements individuels). Cela peut découler de facteurs culturels mais aussi d'une lecture trop stricte des diverses dispositions sur le secret, qui par ailleurs, souffrent d'un manque de cohérence (certaines couvrent toutes les professions y compris le secteur public, d'autres que le secteur bancaire, d'autres le secteur bancaire et financier). En particulier, le Code de procédure pénale (art. 87 para. 4) ne semble prévoir un accès aux informations qu'en matière bancaire, ce qui expliquerait pourquoi les interlocuteurs de la police ont seulement évoqué ce type d'informations. Par conséquent, **L'EEG recommande i) de revoir la cohérence des dispositions sur le secret professionnel, bancaire et autre (pour couvrir plus largement les diverses sources d'informations) et d'en limiter la portée plus explicitement en prévoyant qu'elles ne sauraient être utilisées pour dissimuler des infractions pénales ; ii) de trouver des moyens additionnels en fonction de la nature du problème (mesures de sensibilisation, notes interprétatives etc.) pour stimuler la coopération des autorités publiques avec les organes de police et les autorités judiciaires en ce qui concerne la communication d'informations découlant de leur propre activité et utiles pour ouvrir ou mener une enquête dans les domaines de la corruption et des infractions qui y sont liées.**
62. Les conditions particulières d'Andorre relatives à la très faible fiscalité et à la taille du pays comportent des effets collatéraux défavorables en ce qui concerne les moyens utilisables d'habitude, en vertu de l'expérience d'autres pays membres du GRECO, dans une enquête de corruption, de criminalité économique, financière ou organisée. N'existant pas d'impôt direct sur le revenu, les autorités fiscales n'ont, évidemment, pas des bases de données sur les revenus des contribuables andorrans ce qui prive les organes d'enquête d'un instrument particulièrement précieux utilisé par d'autres pays dans les enquêtes patrimoniales. Comme indiqué dans la première partie du présent rapport, Andorre se caractérise également par l'existence de la pratique des prête-noms (une pratique interdite toutefois), les comptes numérotés ou sous pseudonymes (mais l'information quant aux titulaires réels peut être obtenue) et l'absence de registre foncier/immobilier central.
63. Dans ce contexte, de l'avis de l'EEG, l'accent pendant l'enquête doit être mis d'autant plus sur la coopération des autorités publiques, des notaires, des institutions financières et bancaires avec la police et l'autorité judiciaire et sur l'utilisation des techniques spéciales d'enquête. Sur ce dernier point, il existe quelques limites en matière d'emploi des techniques d'enquête dans les affaires de corruption qui méritent d'être revues car actuellement, parmi les moyens reconnus comme utiles dans les enquêtes de corruption, seules les écoutes téléphoniques sont possibles, et pour un nombre limité d'hypothèses de corruption. Par conséquent, **l'EEG recommande que le champ d'application des interceptions de communications soit étendu en vue de couvrir un plus large éventail d'infractions de corruption prévues par le Code Pénal et que d'autres techniques spéciales d'investigation, comme les livraisons surveillées ou les opérations sous couverture / des agents infiltrés, soient applicables aussi dans des cas de corruption, avec les garanties légales et judiciaires adéquates.**

¹³ A titre d'exemple, les représentants du Tribunal des Comptes ont affirmé pendant la visite d'évaluation que, dans le cadre de leur activité de contrôle de la légalité des mouvements de fonds publics, ils ne connaissent pas - et ne doivent pas connaître - si une irrégularité constitue ou non un délit.

III. ÉTENDUE ET PORTÉE DES IMMUNITÉS PAR RAPPORT AUX POURSUITES

a. Description de la situation

64. Comme dans la plupart des ordres juridiques nationaux, la législation andorrane prévoit deux sortes d'immunités :

- en premier lieu, la non responsabilité (liberté de parole) des parlementaires pour les votes et les opinions qu'ils émettent dans l'exercice de leurs fonctions (article 53, paragraphe 2 de la Constitution de la Principauté d'Andorre) et de l'ombudsman pour les opinions manifestées ou des pactes réalisés dans l'exercice de ses fonctions (article 6, paragraphe 2 de la Loi de création et de fonctionnement du Raonador del Ciutadà), et
- en second lieu, l'inviolabilité (immunité s'opposant à l'arrestation sauf cas de flagrant délit) des parlementaires (article 53, paragraphe 3 de la Constitution de la Principauté d'Andorre), du Chef et des membres du Gouvernement (article 74 de la Constitution), des membres du Conseil supérieur de la justice (l'article 55 de la Loi qualifiée sur la justice), des *batlles* et magistrats (l'article 77 de la Loi qualifiée sur la justice), des membres du ministère public/parquet (soumis au régime des responsabilités établi pour les *batlles* et magistrats selon l'article 90 de la Loi qualifiée sur la justice et l'article 23 de la Loi du Parquet) et membres du Tribunal Constitutionnel (Loi qualifiée du Tribunal Constitutionnel). Le Tribunal de Corts décide en session plénière de l'arrestation des personnes mentionnées. L'étendue de l'inviolabilité est directement liée à l'application du Principe directeur 6.

65. Par ailleurs, certaines catégories de personnes bénéficient d'un privilège de juridiction en vertu de la Constitution (articles 53, paragraphe 3 et 74), de la Loi qualifiée sur la justice (articles 55, 77-78 et 90) et de la Loi du Parquet (article 23). En effet, le Tribunal de Corts est le seul organe compétent pour prononcer l'inculpation et mener l'instruction judiciaire des parlementaires, du chef du gouvernement, des ministres, des membres du Conseil supérieur de justice, des *batlles* et magistrats, des membres du ministère public/parquet, et le Tribunal supérieur a une compétence spéciale concernant leur jugement, en premier et dernier ressort. C'est le Président du Tribunal qui agit en tant que juge d'instruction, une formation de 5 juges qui statue en jugement, et la formation plénière qui statue en appel.

b. Analyse

66. Depuis la Constitution de 1993, 3 cas de poursuites à l'égard de personnes bénéficiant de l'immunité (et du privilège de juridiction) ont été soumis au Tribunal des Corts (un cas connu avant cette date et l'intéressé a effectué une peine de prison). Ces affaires, actuellement en cours, concernent deux ex-ministres et un ministre en exercice. Pour l'heure, l'EEG est d'avis que les immunités et procédures applicables aux catégories de personnes mentionnées ne constituent pas un obstacle insurmontable à la capacité des autorités compétentes pour poursuivre efficacement les faits de corruption.

IV. PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

67. La confiscation s'applique à toutes les infractions pénales, dont celles de corruption et de blanchiment.

Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime

68. En droit andorran, la confiscation (art. 70 du Code Pénal¹⁴) est une conséquence accessoire du délit et elle est obligatoire, en cas de condamnation, à l'encontre des instruments utilisés pour la commission de l'infraction, des produits obtenus et des bénéfices dérivés et leur éventuelle transformation postérieure. La confiscation par équivalent n'est pas prévue, même si les mesures temporaires sont appliquées, dans la pratique, à l'ensemble du patrimoine du condamné. La confiscation *in rem* est possible en cas de décès de la personne.
69. La confiscation ne peut être accordée lorsque les biens appartiennent à des tiers de bonne foi qui les ont acquis légalement. Dans le cas de membres de la famille ou autres personnes proches de l'accusé, il existe une présomption que ceux-ci connaissent l'origine illégale des biens et donc la confiscation a lieu. Le troisième paragraphe de l'art. 70 contient lui une exception partielle, compte tenu que le Tribunal a le choix de confisquer ou de ne pas confisquer, voire même de confisquer en partie les biens lorsque les gains ou instruments sont de commerce licite et qu'il n'y a pas de proportionnalité avec la nature ou la gravité de l'infraction, ou bien lorsque d'autres raisons le recommandent.
70. L'art. 176 du Code de procédure pénale prévoit que si les biens du condamné ne sont pas suffisants pour couvrir toutes les responsabilités pécuniaires, celles-ci doivent être couvertes selon cet ordre: 1.réparations de dommages et indemnisation du préjudice 2. Dépenses judiciaires 3.les amendes
71. La Principauté avait un temps envisagé d'introduire le renversement de la charge de la preuve aux fins de la confiscation mais cette approche n'a pas été retenue dans le nouveau Code pénal.

Mesures provisoires : saisie de preuves matérielles et saisie conservatoire de biens

72. Dans la législation de la Principauté, la saisie (« segrest ») peut être réalisée directement par le juge ou par l'intermédiaire des services de police judiciaire. La saisie judiciaire doit obligatoirement être faite sur acte du juge motivant cette décision. Les mesures provisoires peuvent être adoptées pour toutes les infractions pénales. Les juges andorrans peuvent prononcer la saisie des valeurs, produits ou biens provenant d'une infraction.
73. Les services de police peuvent saisir sans autorisation judiciaire, dans le but de réunir les preuves nécessaires, tout élément qui soit en relation avec l'infraction commise. (article 26.2 du Code de procédure pénale adopté le 10/12/1998 et modifié le 21/02/2005). La saisie réalisée par les forces de l'ordre a comme finalité l'inclusion de ces éléments dans la procédure pénale, la préservation des preuves et la garantie des produits de l'infraction pour permettre une confiscation. Ces éléments doivent être, identifiés, décrits et scellés, s'ils ne peuvent être transmis directement au juge en raison de leurs caractéristiques, les officiers de police judiciaire devront indiquer le lieu exact où ils se trouvent ainsi que l'identité de la personne responsable de

¹⁴ L'article 286 du Code pénal prévoit la confiscation dans le cadre des délits relatifs au trafic de drogues.

leur conservation. Les scellés ne peuvent être ouverts que sur autorisation du juge ou du tribunal, et devront être transmis à l'autorité judiciaire dans leur intégralité.

74. Dans le cadre d'une procédure judiciaire, en dehors du flagrant délit, les forces de l'ordre sont considérées comme des auxiliaires du juge d'instruction et la saisie des produits identifiés durant la procédure sera effectuée sur autorisation du juge. Les autorités judiciaires peuvent prononcer ces mesures provisoires en vertu de l'article 76 du Code de procédure pénale qui dispose : "Le *batlle* (Juge) peut se déplacer en tout lieu pour y perquisitionner, et saisir les objets et les documents utiles pour établir la vérité. Il peut également, en donner l'ordre au service de police moyennant l'ordre judiciaire correspondant."
75. Comme indiqué précédemment dans le rapport, le juge est l'organe compétent, selon l'article 87.4 du code de procédure pénale, pour autoriser un contrôle bancaire ainsi que le gel des comptes bancaires.
76. Le juge peut également adopter les décisions qu'il considère nécessaires pour garantir la restitution des objets saisis lorsqu'ils n'ont pas d'intérêt pour la cause judiciaire. Lorsque le produit du délit est identifié et évalué il doit adopter les résolutions nécessaires pour assurer qu'ils soient rendus au propriétaire afin d'éviter de lui causer un préjudice additionnel.
77. L'article 112 du code de procédure pénale, prévoit dans sa dernière partie que le juge peut procéder à la saisie dans le but de garantir la responsabilité civile émanant du délit. Selon l'article 119 du code ces mesures peuvent également s'exercer à l'encontre de tierces personnes susceptibles d'être responsables civilement du délit commis.

Blanchiment de capitaux

78. L'article 409 incrimine le blanchiment de capitaux. Constitue une infraction principale du blanchiment tout délit majeur passible d'une peine de prison dont la limite maximale est supérieure à trois ans, ainsi que les délits de proxénétisme ou de trafic de drogues. Pour ce qui est de la corruption, cela vaut donc seulement dans certains cas (lorsque l'action ou l'omission imputable à l'autorité concernée constitue une infraction/un acte illégal), et cela exclut également le trafic d'influence (puni d'amende ou d'interdictions professionnelles) et quelques autres infractions voisines de la corruption.
79. L'auteur de l'infraction de blanchiment ne peut pas être condamné comme auteur ou complice de l'infraction principale et doit savoir que les biens proviennent d'une infraction. Cet article dispose que la tentative, la « conspiration » et la provocation sont punissables.
80. L'article 410 prévoit une augmentation de la peine dans certains cas (si le blanchiment est commis en groupe organisé, si il est commis par habitude).
81. Andorre a mis en place un système préventif avec la Loi de coopération pénale internationale et de lutte contre le blanchiment de l'argent ou des valeurs produits de la délinquance internationale (LCPI) de 2000. L'art. 45 énumère les entités assujetties notamment aux mesures préventives et de signalement des transactions suspectes à l'Unité de Prévention du Blanchiment qui fait office de cellule de renseignement financier en Andorre (voir partie II) :

« Sont assujettis aux obligations définies par la présente Loi les établissements opérationnels dans le système financier andorran et les compagnies d'assurances et de réassurances, ainsi que les autres personnes physiques ou juridiques qui, dans l'exercice de leur profession ou activité d'entreprise, réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations de mouvements d'argent ou de valeurs susceptibles d'être utilisés pour le blanchiment, et en particulier les autres personnes physiques ou juridiques qui, dans l'exercice de leur profession ou activité d'entreprise, réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations de mouvements d'argent ou de valeurs susceptibles d'être utilisés pour le blanchiment, et en particulier :

1. les professionnels comptables indépendants et les conseillers fiscaux ;

2. les agents immobiliers ;

3. les notaires et les membres d'autres professions juridiques indépendantes quand ils participent à l'assistance dans la planification ou l'exécution d'opérations pour le compte de leurs clients dans le cadre des activités suivantes:

- achat et vente de biens immobiliers ou d'entreprises commerciales
- manipulation d'argent liquide, de titres ou d'autres actifs des clients
- ouverture ou gestion de comptes bancaires, d'épargne ou de titres
- organisation des apports nécessaires à la création, à la gestion ou à la direction de sociétés
- constitution, gestion ou direction de sociétés, de fiducies ou de structures similaires
- ou bien quand ils agissent pour le compte de leurs clients dans toute transaction financière ou immobilière.

4. vendeurs d'articles de grande valeur, tels que pierres et métaux précieux, quand le paiement est effectué en liquide et pour un montant égal ou supérieur à 15.000 euros, ou l'équivalent dans toute autre unité monétaire.

5. établissements de jeux de hasard

(...)

82. L'UPB a l'obligation de soumettre au ministère public les affaires dans lesquelles apparaissent des soupçons raisonnables de la commission d'une infraction pénale (article 53.2 de la LCPI). Les informations détenues éventuellement par la CRF concernant une infraction de corruption seront directement transmises à la justice qui décidera quelles sont les mesures nécessaires pour poursuivre cette infraction. Comme vu précédemment dans ce rapport et rappelé ci-dessus, le secret bancaire n'est pas opposable aux autorités judiciaires (ce n'est pas toujours explicite pour toutes les catégories d'activités financières ou autres). La justice pourra décider de transmettre l'affaire aux services répressifs pour que des investigations complémentaires soient réalisées.

Statistiques

83. Comme indiqué à la partie I du présent rapport, Il n'y a pas eu d'affaire de corruption signalée ni traitée en tant que telle par la justice ces dernières années. Il n'y a donc pas eu d'affaires de blanchiment de produits de la corruption dans le cadre d'affaires purement nationales (pour information : pour la période 2002-2005, 33 instructions ont été menées pour blanchiment, et 38 décisions de confiscation ont été prononcées au total ces trois dernières années). Des enquêtes et des affaires de blanchiment de produit de la corruption étrangère ont pu toutefois être bouclées dans le cadre de la coopération internationale.

Entraide judiciaire : mesures provisoires et confiscation

84. Andorre a ratifié en 1999 la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (Ets N° 141) de 1990, et en 2005 la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale (ETS N° 030) de 1959. C'est sur la base de

ces deux textes que se fait l'entraide judiciaire dans les affaires de corruption, de blanchiment et de mesures provisoires et de confiscation ou d'obtention de preuves. D'autres textes ont été ratifiés (Convention des nations Unies sur le trafic illicite des stupéfiants et de produits psychotropes) ou signés (Convention pénale sur la corruption et Convention civile sur la corruption, Convention dite « de Palerme » etc.).

85. La coopération judiciaire et policière, pour les cas les plus habituels, porte sur l'échange d'information rapide et spontané, entre les services policiers de l'Andorre et ceux de l'Espagne, de la France, voire d'autres Etats voisins. Cette coopération a lieu depuis longtemps sur la base de la réciprocité. Toutefois en 1999 et 2001, deux protocoles de coopération policière ont été conclus avec les autorités espagnoles : Protocole de Coopération Policière entre le Ministère de l'Intérieur de l'Espagne et la Ministère de l'Intérieur de la Principauté d'Andorre signé le 24 septembre 1999 et en vigueur depuis le 25 septembre 1999 et Protocole de Coopération entre la police de la Principauté d'Andorre et la Guardia Civil, en vigueur depuis le 18 septembre 2001. La coopération peut également se faire par la voie d'Interpol (Andorre, est membre de l'OIPC-Interpol, depuis 1987) et surtout du réseau Egmont des CRF dont l'UPB fait partie.
86. Lorsque l'Andorre est l'État requis en matière d'entraide répressive internationale et en ce qui concerne la confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime, la Convention ETS N° 141 et la Convention N° ETS 030 sont d'application pour les États membres à la Convention. Pour les autres États, la LCPI devra être appliquée. Il n'existe pas de dispositions spécifiques concernant la corruption. Les dispositions générales applicables en la matière sont celles de la LCPI ou celles des conventions internationales ratifiées par la Principauté.
87. Dans le cadre d'une demande de confiscation, la justice de la Principauté peut adopter les mesures provisoires nécessaires pour en assurer la correcte exécution (articles 20 et suivants de la LCPI). Les articles 38 et 39 de la LCPI prévoient les dispositions applicables aux demandes étrangères de confiscation. Celles-ci s'appliquent aux : instruments du délit ou de ses produits, argent, valeurs ou biens acquis grâce à ceux-ci ou leur contrepartie provenant d'une infraction de blanchiment d'argent ou d'un délit majeur tel qu'ils sont définis par le Code pénal.

b. Analyse

88. Comme indiqué dans la partie descriptive, le cadre législatif d'Andorre permet la confiscation des instruments utilisés pour la commission de l'infraction, du produit infractionnel - direct ou indirect - et des éventuels bénéfices qui en auront découlé. Ce cadre législatif peut être utilisé avec succès pour les avoirs présents dans le patrimoine direct de l'auteur de l'infraction. Or, en pratique, la tendance manifesté par les délinquants est souvent de dissimuler les avoirs au nom d'autres personnes et/ou en l'introduisant dans le patrimoine de personnes morales desquelles ils détiennent le contrôle, et/ou en l'expatriant.
89. En ce qui concerne les biens détenus par des tierces personnes, la loi protège seulement les tiers de bonne foi, ce qui est à saluer. Toutefois, le droit andorran n'envisage pas la possibilité de confiscation de la contre-valeur des produits, ce qui est particulièrement important par exemple quand ces derniers ne peuvent être localisés ou ne sont pas rapatriables depuis l'étranger. Cet état de choses, de l'avis de l'EEG, affaiblit les efforts en vue de priver efficacement les délinquants, y compris les personnes reconnues coupables de corruption, de tout le bénéfice de l'infraction. Par conséquent, **l'EEG recommande d'introduire dans la législation et de promouvoir dans la pratique la possibilité de prononcer, le cas échéant, la confiscation de l'équivalent des produits des infractions (de corruption).**

90. Par ailleurs, l'EEG note que pour l'heure le renversement de la charge de la preuve aux fins de confiscation n'est pas possible alors qu'il s'agit d'une pratique courante en Andorre lors de l'application de mesures provisoires. *Elle observe qu'aux fins d'une plus grande cohérence, les textes devraient permettre un tel renversement pour la confiscation.*
91. Les dispositions sur la saisie portent essentiellement sur la sécurisation des éléments de preuve, la saisie des instruments et aux fins de réparation civile ce qui signifie que la saisie aux fins de confiscation résulte essentiellement de la pratique, le juge d'instruction autorisant la saisie de tout le patrimoine du suspect/de l'accusé, quelle que soit la valeur du produit de l'infraction. Il revient ensuite à ce dernier de prouver la provenance légale des biens saisis. Il a été indiqué aux évaluateurs que cette pratique n'avait pas été remise en cause à ce jour. L'application de mesures temporaires à l'ensemble du patrimoine de l'accusé semble également résulter de la pratique. Même si cette pratique andorrane prouve la préoccupation des enquêteurs d'empêcher le délinquant de tirer profit des avoirs obtenus à travers la commission de l'infraction, il est difficile d'ignorer les risques que cela présente du point de vue de la sécurité juridique (surtout pour les autorités). Les juristes rencontrés par l'EEG ont admis que, même si jusqu'à présent aucune contestation n'a été formulée à l'encontre de la légalité de la saisie de la totalité du patrimoine de l'accusé, une telle contestation est toujours possible. Enfin, toujours dans un souci de cohérence, il est important que le régime des mesures de saisie prenne lui aussi en compte les avoirs équivalents et ceux détenus par une personne morale. Par conséquent, **l'EEG recommande de clarifier la base légale de la saisie aux fins de confiscation des produits du crime (de corruption), y compris en ce qui concerne la saisie des avoirs équivalents et des avoirs détenus par des personnes morales.**
92. En raison de sa situation géographique et économique, et considérant que le tourisme qui apporte la plupart du revenu de ce pays entraîne aussi des mouvements importants de personnes (environ 12 millions de touristes par an, un grand nombre des employés saisonniers), il n'est pas étonnant qu'une partie importante de la criminalité andorrane est d'origine étrangère. C'est pour cette raison, selon les autorités andorranes, que les autorités judiciaires font beaucoup usage des moyens de coopération judiciaire internationale et des commissions rogatoires dans le cadre de leurs enquêtes.
93. En même temps, le système fiscal très faible d'Andorre est un facteur qui attire les fonds étrangers dans les institutions financières, y compris en vue du blanchiment. Cela explique le nombre important des commissions rogatoires et des demandes d'information financière qu'Andorre reçoit de la part des autorités judiciaires et anti-blanchiment étrangères. L'EEG salue la ratification de la part d'Andorre en 1999 de la Convention européenne relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et, plus récemment, en 2005, de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959, de même que l'adoption d'une loi interne sur la coopération pénale internationale et de lutte contre le blanchiment d'argent. Lors des discussions avec les autorités, il a été indiqué qu'elles font fréquemment usage des dispositions relatives à la coopération internationale en matière de saisi et confiscation du produit infractionnel mais sur ces questions (y compris au titre des commissions rogatoires et des demandes d'informations reçues de la part d'autorités blanchiment étrangères) pas ou peu de statistiques ont été fournies. Les autorités andorranes ont également soulignées qu'elles sont en mesure de coopérer – au moins au niveau de l'UPB - en cas de demande concernant des délits fiscaux, à condition toutefois que la demande ne soit pas fondée uniquement sur cette qualification mais porte également, par exemple, sur le blanchiment.

94. Pour ce qui est du blanchiment d'argent, le nouveau Code Pénal, entré en vigueur en 2005, élargit le champ d'application de cette infraction, prévoyant à l'art. 409 que constitue une infraction principale du blanchiment tout délit majeur passible d'une peine de prison supérieure à 3 ans ou les délits mineurs de proxénétisme ou trafic de drogues. Cela dit, cette réglementation ne couvre pas toutes les infractions de corruption, mais seulement les cas aggravés de la corruption (pour ce qui est de la corruption active et passive, lorsque le pot de vin est offert ou reçu pour que l'autorité ou le fonctionnaire accomplisse un acte injuste). Le trafic d'influence est aussi exclu du champ d'application de l'infraction de blanchiment d'argent. Ceci peut représenter un obstacle même en ce qui concerne la coopération internationale. **Par conséquent, l'EEG recommande d'élargir le champ d'application du blanchiment en vue de couvrir, comme infraction principale, le plus grand nombre possible d'infractions de corruption.**
95. L'EEG salue la création, en 2001, de l'Unité de Prévention du Blanchiment (UPB). Depuis cette date, l'UPB a reçu de la part des entités tenues d'effectuer des signalements 72 déclarations d'opérations suspectes, la plupart provenant des banques (54). 25 d'entre elles ont été transmises au parquet. L'EEG a pris note des diverses actions de formation que l'UPB a mis en œuvre au bénéfice des entités obligées, ainsi que la transmission de communiqués techniques : sur les typologies des transactions suspectes, les formulaires d'identification des clients et plus récemment sur la nécessité de diligence accrue à l'égard des transactions impliquant des personnes politiquement exposées, un point important du point de vue de la lutte anti-corruption. Néanmoins, l'EEG exprime sa préoccupation du fait des affirmations provenant de différents interlocuteurs selon lesquelles les institutions financières ne sont pas toujours soucieuses de rapporter toutes les transactions suspectes.
96. L'EEG relève également que des services d'intermédiaires financiers, de domiciliation de sociétés, de conseil et autres qui sont offerts par des entités ou professions (les « gestorias » et « economistas ») pas toujours reconnues¹⁵ qui ne sont donc pas assujetties à la « Loi de coopération pénale internationale et de lutte contre le blanchiment de l'argent ou des valeurs produits de la délinquance internationale » (LCPI). Il a été indiqué qu'un projet d'amendement à cette loi était étudié pour pallier aux lacunes, ce qu'il convient d'encourager. Les contrôles, activités de sensibilisation et signalements de transactions suspectes qui en découleront s'ajouteront à la charge de travail actuelle de l'UPB en particulier.
97. *Au vu de ce qui précède, l'EEG observe que les autorités andorranes compétentes devraient intensifier leur activité d'impulsion et de contrôle du degré de respect des mesures anti-blanchiment par les institutions financières et non financières. L'UPB ayant une responsabilité importante en la matière, le Gouvernement andorran devrait s'assurer que celle-ci dispose des ressources suffisantes pour mener à bien ses diverses tâches.*
98. Comme signalé plus haut, l'Andorre se caractérise aussi par l'existence de la pratique des prête-noms (ceux-ci sont toutefois interdits) et des comptes numérotés ou sous pseudonymes dans les établissements financiers (ces établissements tiennent toutefois un registre avec les titulaires réels, connus de la Direction, et ces informations sont disponibles aux autorités d'enquête). Il n'existe pas actuellement de registre foncier/immobilier centralisé, des registres étant tenus individuellement par les quatre notaires du pays¹⁶. Toutefois, beaucoup de transactions, y compris en matière immobilière, se font encore par accord verbal, sans acte écrit (de l'avis des

¹⁵ Simple publicité ou pas, certaines indiquent sur leur page web qu'elles garantissent le secret bancaire et l'anonymat à leur client. Au moment de la visite, il a été indiqué aux évaluateurs, que les Economistas réclament la reconnaissance de leur profession.

¹⁶ Au moment de la discussion du rapport, les autorités andorranes ont indiqué que des mesures étaient en cours en vue de la création d'un registre central

autorités, l'introduction en 2002 d'une taxe sur la transmission du patrimoine, et la nouvelle loi sur la taxe sur la valeur ajoutée – actuellement au Parlement – mettent un terme à ces pratiques dans la mesure où elles requièrent la confirmation par acte notarié de toutes les transactions). Ces divers facteurs, entre autres, ont fait dire à certains interlocuteurs de l'EEG que le secteur immobilier, en particulier, était « très obscur » et permettait aisément de blanchir ou dissimuler les commissions occultes et autres produits éventuels de la corruption en Andorre.

99. Par ailleurs, la question du secret professionnel vue précédemment peut renforcer ces risques et vulnérabilités, faire obstacle à la transparence sur les profits et la propriété des agents publics, et rendre difficiles les enquêtes financières liées à la corruption tant nationale qu'étrangère.
100. Certains de ces éléments ne concernent pas directement l'objet de l'évaluation, mais leurs effets coordonnés représentent un problème important pour l'efficacité des mesures requises par les Principes Directeurs 4 et 19. *L'EEG observe qu'il conviendrait d'engager un train de mesures visant – au-delà des améliorations préconisées précédemment sur le secret - à interdire effectivement le recours aux prête-noms, créer un registre foncier central¹⁷. A cet égard, l'EEG relève que la loi sur les sociétés, la loi sur les investissements étrangers et la loi sur la comptabilité – qui sont en cours d'adoption – devraient combler des lacunes.*
101. Enfin, il a été indiqué à l'EEG que certains dossiers de l'UPB ne sont pas acceptés par le parquet dès lors que ceux-ci concernent une éventuelle infraction différente du blanchiment. L'EEG relève toutefois que le libellé de l'art. 53 de la LCPI prévoit bien au contraire le fait que l'UPB transmet au parquet les dossiers concernant des délits possibles (et pas seulement les soupçons de blanchiment). Il pourrait s'agir par exemple de la réception/du paiement d'une commission occulte, d'un pot de vin etc. Il serait dommage que les autorités andorranes négligent ce genre d'informations qui ont pourtant une valeur certaine compte tenu du travail d'analyse qui a confirmé le soupçon d'une entité tenue de signaler des transactions suspectes. *L'EEG observe que la LCPI devrait être interprétée conformément au texte de façon à ne pas empêcher la transmission de dossiers concernant d'éventuelles infractions pénales autres que le blanchiment, comme par exemple la corruption.*

V. ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définitions et cadre légal

102. Les principales sources du droit administratif qui réglementent le fonctionnement de l'administration publique en Principauté sont la Constitution, le Code de l'Administration et la Loi sur la Fonction Publique (ci-après LFP). Les principes fondamentaux sont prévus par la Constitution et le Code de l'Administration (art. 3 paragraphe 2, art. 25 et 72 paragraphe 3 de la Constitution et les art. 13 à 22 du Code de l'administration). La LFP fixe les valeurs et principes de l'action de l'administration : l'orientation au service, aux citoyens et aux résultats ; le développement de l'action administrative par des critères professionnels ; l'éclaircissement des rôles, des systèmes de gestion et des procédures ; l'engagement envers les objectifs de l'Administration ; la communication claire et suffisante ; le travail en équipe. L'art. 2 de la LFP définit plus concrètement ces principes : « L'Administration publique doit servir avec objectivité l'intérêt général en accord avec les valeurs qui inspirent la présente Loi et reconnaître comme principes régulateurs de sa fonction publique et, dès lors, ils sont exigibles dans le comportement

¹⁷ ibid

de l'Administration et de son personnel, l'efficacité, le professionnalisme, la neutralité et l'équité ».

103. L'art. 13 du Code de l'Administration définit le concept d'Administration publique qui comprend: a) le Conseil exécutif et les organes placés sous sa direction ; b) les communes, les *quarts* et les organes qui en dépendent; c) les organismes autonomes et les établissements parapublics.

Programme anti-corruption

104. Comme indiqué dans la première partie de ce rapport, dans le domaine de la prévention et de la sensibilisation des employés de l'administration générale pour prévenir la corruption, certaines actions à court terme vont être menées, mais il est nécessaire de mettre en œuvre des projets plus spécifiques spécialement en matière de formation initiale et continue. De plus la sensibilisation générale du personnel ainsi qu'un travail sur les valeurs et les aspects de l'éthique publique concernant les directeurs devrait se concrétiser au cours de la période 2006-2007 selon les autorités andorranes.

Transparence

105. Concernant l'accès à l'information administrative, l'article 12 de la Constitution reconnaît la liberté de communication et d'information et interdit la censure préalable. De même, l'article 42 du Code de l'Administration régleme le régime d'accès et de communication des documents administratifs en l'assortissant d'exceptions relatives aux informations nominatives, aux documents protégés légalement par le secret et ceux contenant des données personnelles. L'accès est, selon les autorités, gratuit moyennant uniquement le prix des photocopies.
106. En janvier 2004 a été adoptée la Loi sur l'Agence de protection des données. L'Agence exerce son autorité de contrôle sur le traitement des données personnelles réalisé par les Administrations publiques andorranes, et/ou par les personnes ou entités privées qui sont responsables du traitement des données. L'objectif est de protéger et de garantir, tant pour le traitement que pour l'utilisation des données, les droits fondamentaux des personnes. Le droit d'accès aux données est prévu par la Loi dans le chapitre V. Les personnes intéressées ont le droit d'être informées des données faisant l'objet d'un traitement, par le responsable de ce traitement dans un délais de 5 jours à partir du moment où a été reçue la demande. Tout refus d'accès doit être motivé et reste susceptible de recours devant l'Agence. La mise en œuvre de ce droit ne peut être soumise, par le responsable du fichier, à aucune forme de paiement des dépenses qui peuvent en résulter. La Loi prévoit des exceptions au droit d'accès concernant les fichiers publics lorsque : peut être mise en danger la sécurité publique ; les actes administratifs sont destinés à assurer les obligations fiscales ; la prévention ou la persécution d'infractions administratives ; la prévention ou la persécution d'infractions pénales ; l'intérêt public ou celui de l'intéressé.

Contrôle de l'administration publique et autres mesures

107. Les décisions de l'administration peuvent être contestées dans le cadre d'une procédure administrative ou judiciaire. Le recours administratif préalable est la norme générale. Les actes et décisions (expresses ou tacites) du gouvernement peuvent faire l'objet d'un recours gracieux devant celui-ci. Un recours hiérarchique devant le gouvernement est également possible contre les actes des collectivités territoriales et ceux émanant des sociétés publiques en charge d'un service public administratif. Une fois les voies administratives épuisées, il appartient au demandeur de saisir la juridiction administrative.

108. Créé fin 2000, le « Tribunal des Comptes » est un organe technique et indépendant en charge du contrôle de la gestion économique, financière et comptable de l'Administration publique. Dans l'exercice de ses fonctions, il doit agir en totale indépendance vis-à-vis des organes et des institutions publiques soumis à son contrôle. Il peut agir de sa propre initiative, conformément à son plan annuel de travail, et à l'initiative du « Consell General » lorsque ce dernier le charge de la réalisation de rapports techniques et de contrôles. Son contrôle porte également sur les comptes des « Comuns » et des organes qui en dépendent, les comptes des « Quarts »¹⁸ et des organes qui en dépendent, l'activité économique et financière des sociétés publiques, tous les organismes et entités qui gèrent des deniers publics ou reçoivent des subventions, les comptes du « Consell General » et des organes rattachés. Le travail est basé sur les règles de l'INTOSAI (et EUROSAI) et de l'IFAC.
109. Le « Tribunal des Comptes » doit, dans tous ses rapports ou mémoires, mentionner les infractions, les excès ou les pratiques irrégulières susceptibles d'avoir été observées et signaler les responsabilités qui pourraient, selon ses critères, être engagées, ainsi que les mesures pour les mettre en œuvre. En cas d'indices de responsabilité comptable, disciplinaire ou pénale, le Tribunal doit adresser le rapport à l'autorité compétente en la matière.
110. Un système similaire existe au niveau municipal, avec l'institution de l'« Interventor », sorte d'auditeur assisté par deux ou trois personnes qui interviennent dans le contrôle financier a priori, ainsi que dans la phase d'examen des offres lors de la passation de marchés publics.
111. Pour prévenir l'utilisation illicite des finances publiques, le Ministère des Finances dispose du Département de l'Intervention Générale. Ce département composé actuellement de 13 personnes, exerce les fonctions qui lui sont attribuées par la loi à l'égard de l'administration générale, des entités parapubliques et de droit public, ainsi que les sociétés publiques auxquelles participe l'administration générale. Ses fonctions sont similaires à celles du « Tribunal des Comptes » et permettent un contrôle des dépenses de l'administration générale et autres entités rattachées à celle-ci. Le Département réalise un contrôle à la fois de légalité, financier et d'efficacité de l'action publique.
112. Le Ministère des Finances comprend également un Département des Impôts qui coordonne, gère et contrôle l'application du système d'imposition de la Principauté. Les impôts en Principauté sont de nature indirecte. Les compétences en la matière sont détenues par le Gouvernement et les « Comuns ».
113. Le contrôle de l'administration publique est aussi assuré par le Médiateur, le « Raonador del ciutadà », qui date de 1998. Nommé par le « Consell General » à la majorité des deux tiers de voix favorables de ses membres, son mandat est de six ans, renouvelable.
114. Les compétences du Médiateur sont : a) Veiller à ce que l'action de l'Administration publique, en général et au sens large, s'adapte aux principes fondamentaux de défense et de protection des droits et des libertés établis par la Constitution ; b) veiller à ce que l'action de l'Administration publique serve en toute objectivité l'intérêt général et s'assujettisse aux principes de la hiérarchie, de l'efficacité, de la transparence et totale soumission à la Constitution et à la loi. Pour l'accomplissement de ses fonctions, le « Raonador del ciutadà » reçoit des plaintes ayant trait aux relations des citoyens avec toutes les Administrations et les organismes publics de la Principauté d'Andorre. Le « Raonador » peut d'office préparer des rapports ou des

¹⁸ Les "Quarts" sont des subdivisions des "Comuns" (cf. article 84 de la Constitution).

recommandations sur des questions d'intérêt des citoyens ou de la société en général. Il publie aussi un rapport général annuellement. Les plaintes ne peuvent être anonymes et elles peuvent être présentées par toute personne physique ou morale qui invoque un intérêt légitime. Les plaintes concernant le fonctionnement de l'Administration Judiciaire doivent être transmises au Conseil Supérieur de la Justice car elles échappent à sa compétence. Le « Raonador », dans l'exercice de ses activités, peut formuler aux autorités et aux fonctionnaires des Administrations publiques des avertissements, recommandations, rappels de leurs devoirs légaux ainsi que des suggestions pour l'adoption de nouvelles mesures. Dans tous les cas, les autorités et les fonctionnaires devront obligatoirement répondre par écrit dans un délai qui ne saurait excéder un mois et en pratique les recommandations ou suggestions du Médiateur ont une portée obligatoire. Par ailleurs, en cas d'absence de réponse et de mise en œuvre des recommandations, le médiateur peut s'adresser à l'autorité hiérarchiquement supérieure, et, en tout cas, il a l'obligation de signaler dans ses rapports les problèmes survenus avec l'administration. Le « Raonador » a accès à toute information administrative nécessaire - exception faite de celles qui auraient un « caractère réservé », mais selon lui, il s'agit d'un nombre restreint de cas.

115. Le thème des marchés publics a été abordé dans la partie I.

Recrutement, carrière et mesures préventives

116. L'administration publique d'Etat andorrane, aussi appelée « administration générale du gouvernement », compte 1862 fonctionnaires tous soumis à la Loi sur la Fonction Publique (LFP) du 15 décembre 2000. S'ajoutent à cela environ 150 agents temporaires (« agents de l'administration à caractère éventuel ») dont le statut et les conditions d'emploi (tâche temporaire, remplacement d'agents en congés de maternité etc.) sont prévues par la LFP, mais qui relèvent pour l'essentiel du droit commun du travail (art. 4 LFP). Il existe également 23 employés de relation spéciale qui agissent en principe en tant que conseiller ou assistant personnel. Ce genre de personnel est prévu à l'art.4 de la LFP et leurs conditions de travail sont régies à la fois par la LFP, et par des dispositions strictement contractuelles. Chacun de ces employés signe un contrat type dans lequel sont précisées les conditions de travail, obligations et droits respectifs. Ces embauches sont proposées soit par le Chef du Gouvernement soit par Les Ministres individuellement et sont définitivement accordées par le Gouvernement statuant en plénière. Enfin, viennent 18 postes « politiques ». Il s'agit des membres du Gouvernement et de hauts postes de l'administration tels que le Secrétaire Général du Gouvernement, le Chef du Cabinet du Chef du Gouvernement, le Chef de Protocole et les Secrétaires d'Etat, ainsi que les Ambassadeurs. En vertu de la LFP (art. 3-2 de), ces postes sont régis par la Loi du Gouvernement du 15/12/00. L'administration de la Justice est un peu à part. Elle compte 90 employés à caractère « fixe » ou stable (fonctionnaires ou agents de l'administration à temps indéterminé) qui sont soumis à la Loi de la Fonction Publique de l'administration de Justice (LFPAJ) du 27/05/04, basée sur les mêmes principes que la LFP. Il s'agit du personnel de commandement technique, administratif et de services qui n'appartient pas directement au Pouvoir Judiciaire. La gestion des ressources humaines dans l'administration de Justice est autonome en soi mais se trouve sous la direction du Conseil supérieur de la Justice.

117. L'administration communale dispose de ses propres agents. Ceux-ci sont soumis à certaines dispositions générales de la LFP nationale, ainsi qu'à une loi similaire que toutes les communes ont été tenues d'adopter dans un délai de deux ans après l'adoption en 2000 de la LFP. Chaque commune disposait au moment de la visite d'évaluation de sa propre loi. Dans la commune visitée qui compte environ 5000 administrés, les effectifs étaient de 82 employés (dont 15 travaillant pour la garderie municipale). 80% d'entre eux sont des fonctionnaires. Les titres I, III et

les principales dispositions du titre II de la LFP sont également applicables aux communes, pour le reste, elles sont régies par leurs règlements respectifs.

118. En application des obligations de la LFP, le SEFP, qui est responsable également du maintien du registre de la fonction publique, a achevé la classification des positions dans l'administration publique selon un système comportant deux corps, 3 groupes et un mécanisme d'échelons. Un comité technique de sélection de 4 personnes (2 représentants de l'institution correspondante et 2 autres du SEFP agissant en tant que président et secrétaire) est responsable de la procédure du concours et de sélection du candidat. Ses membres sont désignés par le SEFP et ses décisions doivent être écrites. La LFP établit le principe du mérite pour l'attribution des places dans la fonction publique par le biais de la promotion interne ou la procédure sélective d'embauche. La nomination des fonctionnaires se fait par le Gouvernement. Selon les autorités andorranes, il y a environ 1 000 candidats dont une moyenne de 100 postes pourvus par an dans l'administration publique. Les décisions relatives au concours ou à la sélection sont susceptibles d'un recours hiérarchique devant le Gouvernement, de même que celles concernant le recrutement devant le même organe par le biais du recours gracieux. Les recours administratifs présentés ces dernières années quant aux procédures de sélection et de recrutement n'ont pas abouti et il n'y a pas eu de jugements importants des tribunaux en la matière.
119. Dans le cadre de la fonction publique de l'Administration Générale du Gouvernement, il existe des procédures spécifiques, relatives au recrutement, à la sélection et à la promotion des employés, contenues dans la LFP. En particulier, l'article 25 établit le principe de l'égalité des candidats et de la sélection objective et adéquate aux exigences du poste de travail à pourvoir. Le 29 novembre 2004 a été adopté un Règlement général sur la sélection, la promotion et la carrière professionnelle, en coopération avec les associations d'employés de l'Administration Générale. Ce Règlement détaille concrètement et de manière technique les processus d'accès, sélection et promotion dans l'Administration Générale. Au cours de ces dernières années et depuis l'entrée en vigueur de la LFP, les procédures d'accès, de sélection et de promotion s'organisent à partir d'un travail réalisé par un Comité technique de sélection composé de quatre membres. Les conditions du poste sont publiées, des actes des décisions sont élaborés, les candidats peuvent en tout moment consulter l'information concernant leurs résultats, présenter des recours, etc.
120. Le Secrétariat de la Fonction Publique (SEFP) est l'organe responsable de l'application de la LFP, de ses Règlements et de l'impulsion des systèmes de gestion applicables à la fonction publique. ». Ainsi, le principal domaine d'action du SEFP est, comme principal responsable des ressources humaines de l'Administration Générale, veiller que : soit appliqué le régime et les procédures disciplinaires des employés de l'Administration Générale, que soient appliqués rigoureusement les systèmes d'accès et de promotion au sein de la fonction publique de l'Administration Générale, que soit contrôlé le régime des incompatibilités et, en général, veiller que la gestion des ressources humaines soit faite en respectant les principes de mérite, concurrence, transparence, rigueur professionnelle, etc. En tant qu'organe central responsable de la gestion des ressources humaines, il dispose d'une vision transversale et tente d'impulser une nouvelle culture de la gestion publique, en augmentant le professionnalisme des directeurs et des commandements en matière de gestion, en restant logiquement dans les limites établies par la législation et selon les nécessités établies par les différents systèmes de gestion des ressources humaines implantés.
121. Dans le cadre spécifique de la prévention, détection et répression de la corruption le SEFP possède les compétences pour : a) Gérer le régime et la procédure disciplinaire dérivé de la

LFP ; b) Former et sensibiliser les directeurs, commandements et employés en général sur cette matière en incorporant des plans de formations spécifiques dans le cadre de la formation initiale et continue; c) veiller à l'accès et à la sélection du personnel de l'Administration Générale en respectant les principes de base législatifs.

122. Il n'existe pas de mécanisme imposant la déclaration de revenus ou du patrimoine.

Formation

123. Lors du début du processus de modernisation de la fonction publique dans les années 1999-2000, un travail spécifique avait été réalisé concernant les valeurs de l'Administration Générale, dans le cadre d'un séminaire pour les directeurs. Ces thèmes concernant les valeurs de la gestion publique et l'éthique du directeur public et de l'employé public n'ont pas été développés durant la phase de consolidation du projet de modernisation en raison de l'application d'autres priorités stratégiques. Cependant, une fois approuvé le plan général de développement professionnel du personnel ayant des responsabilités de commandement dans l'Administration Générale, a été prévue une action de développement spécifique dénommée « gestion pour les valeurs et l'éthique de la gestion publique ». Les autorités andorranes ont indiqué qu'il est prévu de renforcer ces aspects du service public, des valeurs de l'action administrative et de l'éthique du secteur public dans l'élaboration des actions de formation initiales et continues réalisées au personnel.

Conflits d'intérêts

124. La loi sur la fonction publique (LFP), notamment dans son article 61, établit les incompatibilités des employés de l'Administration Générale eu égard à d'autres activités dans le secteur public ou privé. Ce régime d'incompatibilité est fondé sur le principe fondamental de la consécration du personnel à un seul poste de travail, sans d'autres exceptions que celles qui sont dérivées du service public concerné. Concernant les activités privées, celles-ci ne peuvent empêcher ou affecter l'accomplissement des devoirs et obligations de l'employé public ou compromettre son indépendance ou impartialité. L'article 61 est ainsi libellé : «Le fonctionnaire, en situation active ou de suspension, ne peut exercer d'autres activités professionnelles différentes de sa condition de fonctionnaire ni dans le secteur public ni dans le secteur privé, excepté les cas suivants, uniquement lorsqu'elles se réalisent en dehors de l'horaire de travail :

a) celles dérivées de la gestion de son patrimoine ou de celui la famille, ainsi que la collaboration à l'entreprise familiale de ses parents ou conjoint, uniquement lorsqu'il ne perçoit aucune rémunération.

b) la participation à des congrès, conférences, séminaires et cours, en la qualité de rapporteur ou formateur, en raison du poste qu'il occupe dans l'Administration Générale.

c) la production et création littéraire, artistique, scientifique ou technique ; ainsi que les publications dérivées de celle-ci, uniquement lorsque cette production ou création, ainsi que les publications ne soient pas contraires à ce qui est établi par l'article 60 de la LFP (obligation des employés) ;

d) celles ayant le caractère d'investigations en qualité d'enquêteur en raison du poste qu'il occupe dans l'Administration Générale ;

e) celles exceptionnelles pour des cas concrets que le Gouvernement autorisera par Décret, et dans les conditions fixées dans l'autorisation (...) ».

125. Le contrôle de ces incompatibilités incombe, selon la LFP, aux directeurs et supérieurs hiérarchiques. Le non respect des dispositions engendre l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Depuis l'entrée en vigueur de la LFP, aucune procédure concernant les incompatibilités n'a été ouverte.
126. Les fonctionnaires sont également tenus, aux termes de l'article 60.3 d'« éviter d'intervenir dans le développement des affaires dans lesquelles ils auraient un intérêt personnel ou des membres de leur famille jusqu'au quatrième degré de consanguinité ou le deuxième d'affinité ».
127. La Loi du Gouvernement du 15 décembre 2000 établit dans les articles 4.5 et 6.3 que les membres du Gouvernement, les secrétaires d'État, secrétaire général du Gouvernement, chef du cabinet du chef du Gouvernement et chef du protocole, ne peuvent contracter avec l'Administration publique, ni occuper des postes directifs dans les conseils d'Administration d'entreprises privées qui contractent avec l'Administration. Ils ne peuvent pas non plus exercer des activités rémunérées quelles soient mercantiles, industrielles ou professionnelles.
128. En Andorre, il n'existe pas de mesures établissant un mécanisme de rotation, ni de dispositions destinées à encadrer le phénomène du « pantouflage ».

Cadeaux

129. L'article 71 de la LFP définit comme étant une faute très grave le fait de « recevoir des dons, avantages ou privilèges de quelque nature pour soi-même ou un tiers, en raison des services sollicités en tant que fonctionnaire ». L'Administration Générale ne dispose pas d'autre réglementation applicable aux cadeaux ou avantages perçus en dehors de cette hypothèse.

Code d'éthique

130. La Principauté ne dispose pas de code de conduite en tant que tel pour les fonctionnaires mais des normes et principes concernant l'éthique sont contenus dans la LFP et dans les Lois des corps spécialisés de l'Administration Générale, suite au travail pionnier réalisé par le département des Douanes qui a pris en compte dans le Code des Douanes (adopté le 12 avril 2004) les recommandations de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD).

Signalement des cas de corruption

131. Selon l'article 67 paragraphe 3 de la LFP « la responsabilité disciplinaire ne sera pas seulement attribuée à l'auteur de la faute, mais également aux autres fonctionnaires qui consentent, couvrent ou induisent l'inaccomplissement des obligations ». L'agent public a une obligation de signalement sous peine de mettre en jeu sa responsabilité disciplinaire. Le signalement peut être fait à son supérieur hiérarchique. Dans les cas où les soupçons concernent une infraction pénale l'article 36 du Code de procédure pénale l'oblige à en informer les autorités répressives ou judiciaires.

Procédures disciplinaires

132. Le régime et la procédure disciplinaire de la fonction publique se fondent sur la définition des fautes, l'établissement de sanctions, les facteurs permettant d'évaluer la faute commise et la

sanction à imposer. Il est établi une séparation entre les organes à l'origine de la procédure, ceux qui instruisent et ceux qui décident. Les compétences concrètes en matière disciplinaire sont également détenues par les commandements, les directeurs de département et le Gouvernement. L'objectif principal est d'impliquer tout le personnel ayant des fonctions de commandement dans le domaine disciplinaire. L'origine de la procédure provient du supérieur hiérarchique, du directeur du département ou du SEFP. La décision de la sanction est prise par le directeur, le SEFP ou le Gouvernement selon le type de faute commise. Pour garantir l'indépendance des enquêtes les dispositions de la LFP prévoient la possibilité de récusation de l'instructeur nommé par l'autorité qui a mis en œuvre la procédure. Des garanties sont prévues dans la procédure qui permet au fonctionnaire de demander et présenter les preuves qu'il juge nécessaires, ainsi que de répondre aux preuves l'incriminant. En 2006 est prévu l'adoption d'un Règlement du régime et de la procédure disciplinaire des employés de l'administration générale, d'un manuel de gestion disciplinaire destiné aux commandements de l'administration générale et une action sur le développement spécifique de la gestion disciplinaire.

133. En cas de fautes administratives, les sanctions vont du simple avertissement écrit jusqu'à la révocation définitive du corps. Toutefois, cette dernière sanction est pratiquement peu appliquée, généralement les sanctions graves donnent lieu à une suspension de fonctions de durée variable. Les sanctions prévues par la LFP varient selon la faute commise. Les fautes sont classées en trois catégories. Légères, graves et très graves. Pour les fautes légères les sanctions sont l'avertissement par écrit ou la suspension temporaire de fonctions et salaire pour une durée de 15 jours maximum. Pour les fautes graves les sanctions sont le changement de poste, la suspension temporaire de fonctions et de salaire de 15 jours à 1 mois, ou la destitution de la fonction de commandement. Pour les fautes très graves les sanctions sont la suspension d'un mois à six mois, le licenciement ou l'inhabitation temporaire ou définitive, outre la sanction peut être imposée le changement de poste ou la destitution. La LFP précise dans son article 72.4 que dans le cas où l'instruction d'un dossier disciplinaire ferait apparaître des indices d'un comportement criminel, la procédure doit être suspendue et le ministère public informé. Les sanctions sont centralisées et inscrites dans le registre de la fonction publique et elles sont annulées entre 1 à 3 ans en fonction de la gravité des fautes en cause. La prescription des fautes et des sanctions est, en fonction de leur nature, de deux mois à quatre ans.
134. Dans l'administration générale, durant les cinq dernières années, le nombre de procédures disciplinaires a considérablement augmenté. Les autorités andorranes ont fait savoir à l'EEG durant la visite qu'il y a eu environ 100 procédures disciplinaires au cours des 4 dernières années.¹⁹ En 2006 est prévue l'adoption d'un Règlement du régime de la procédure disciplinaire des employés de l'administration générale.

b. Analyse

135. De prime abord, la transparence de l'activité de l'administration semble dans l'ensemble garantie par le biais des textes. Il semble toutefois qu'en pratique, les choses ne soient pas aussi évidentes : selon les journalistes rencontrés sur place, l'accès aux informations ne serait pas assez précisé ni garanti dans tous les cas. Ceux-ci ont indiqué que c'est en insistant qu'ils arrivaient - parfois - à obtenir des informations au niveau central, l'accès à celles détenues par les autorités communales étant encore plus difficile voire impossible. Par ailleurs, il n'existe pas de pratique courante de recourir à des communiqués de presse en Andorre, ce qui ferait

¹⁹ Dans la police, il y a eu environ 48 procédures disciplinaires pour les années 2005-2006, dont une majorité a été déroulée en procédure abrégée, qui ont eu trait à des faits tels que la désobéissance au supérieur, la discipline, la négligence au travail etc. 2 à 5 cas de sanctions disciplinaires ont été infligées dans les services de douane sur des questions autres que la corruption.

lourdement défaut en particulier pour suivre le déroulement d'affaires qui font l'objet de suites judiciaires (ce qui pourrait être important dans les dossiers de corruption à venir).

136. Même si les contraintes évoquées ci-dessus n'empêchent pas les médias de se faire l'écho de certaines rivalités politiques dans le pays et de faire apparaître sur la place publique certaines interrogations par ce biais, par exemple en matière de conflits d'intérêts impliquant des politiciens²⁰, l'EEG s'inquiète de ce que l'accès à l'information publique soit parfois perçue comme un problème important, apparemment réglé avec insuffisamment de précision et de garanties. L'EEG est d'avis que la transparence en général et l'accès à l'information en particulier sont des domaines qui, afin d'éviter des problèmes de prévisibilité et un excès de pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision, requièrent une réglementation plus détaillée que celle, d'ordre général. En conséquence, **l'EEG recommande i) de préciser les règles sur la transparence des activités administratives, en particulier sur la garantie de l'accès aux documents publics au niveau central et communal, en assignant à une autorité appropriée la responsabilité de veiller au respect de ces règles ; ii) d'engager une réflexion sur les mesures additionnelles qui permettraient d'améliorer la communication avec le public.**
137. Le Tribunal des Comptes possède des compétences liées au contrôle financier et de légalité des comptes publics, ainsi qu'aux contrôles d'efficacité, d'efficience, d'économie et d'équité. Il semble qu'en pratique, le contrôle porte surtout sur le contrôle financier et de légalité. Doté d'une structure de 3 membres et 3 fonctionnaires, le Tribunal des Comptes fait effectuer ses contrôles par le biais de cabinets d'audit ou experts privés retenus sur concours. A l'issue des contrôles effectués, le Tribunal des Comptes fait part dans ses rapports annuels, discutés par la Commission des Finances du Conseil Général et rendus publics, des constatations de dysfonctionnement, des responsabilités constatées et propose éventuellement des mesures législatives. Pour autant, il ne peut pas, à l'heure actuelle, recommander des mesures disciplinaires concrètes à l'égard de l'administration quant aux fonctionnaires responsables. Depuis sa création en 2001, aucune enquête pénale n'a été entamée par le ministère public sur l'initiative du Tribunal des Comptes. Dans ses efforts de consolidation de ses capacités et de son rôle, cette institution projette à partir de 2007 d'aller au-delà du contrôle de la légalité et de réaliser également des contrôles de gestion des objectifs conformément aux standards de l'Intosai et de l'Eurosai.
138. D'autre part, le Département de l'Intervention Générale (DIG) au Ministère des Finances qui comprend 8 contrôleurs et 4 « interventors » (inspecteurs) effectue des fonctions quasiment similaires à celles du tribunal des Comptes, à l'exception du contrôle de l'efficacité des dépenses engagées par l'administration. Chaque contrôleur ou inspecteur est responsable d'un nombre donné d'institutions de manière fixe, sans rotation possible (le contrôle des entreprises s'effectuant sur une base aléatoire et celui de l'administration de manière systématique). Ce Département a la possibilité de proposer des sanctions disciplinaires pour les fonctionnaires responsables. C'est le Ministère des Finances en collaboration avec le SEFP qui initie la procédure disciplinaire et les sanctions adéquates sont prononcées par le Gouvernement. Les contrôles effectués au cours des dernières années n'ont pas constaté des cas de conflit d'intérêts, d'incompatibilités ou de corruption, les irrégularités les plus communes étant liées aux marchés publics. Le DIG n'élabore pas de rapports périodiques d'activité et les informations recueillies par l'EEG selon lesquelles il communique annuellement ses statistiques au Tribunal

²⁰ Par exemple, lors de la visite, les évaluateurs ont pris connaissance d'une affaire concernant des allégations selon laquelle le projet politique de faire entrer les investissements d'une des banques dans la société d'exploitation (dirigée par une collectivité locale) d'une station de ski était motivée – selon des opposants - par l'existence d'intérêts privés des décideurs à la fois dans cette société bancaire et dans la société d'exploitation / la station elle-même.

des Comptes n'ont pu être confirmées par ce dernier. A compter de 2007, le DIG appliquera un politique de rotation et des contrôles d'efficience.

139. Au vu de ce qui précède, il convient de renforcer les mécanismes de contrôles à l'égard des entités bénéficiant des deniers publics et d'accorder une plus grande attention aux questions de corruption. C'est pourquoi, **l'EEG recommande de renforcer le rôle du Tribunal des comptes et du Département de l'Intervention Générale dans le contrôle de la corruption, et notamment i) l'inviter à recourir plus fréquemment au contrôle de gestion des objectifs et d'efficacité des comptes publics ii) conférer au Tribunal la possibilité de recommander des mesures individuelles (disciplinaires) et institutionnelles à l'administration ; iii) renforcer la coopération entre le Tribunal et le DIG, notamment par une disponibilité périodique des résultats des contrôles internes de la DIG.**
140. Les entretiens sur place de l'EEG avec le maire d'une commune ont fait apparaître que les mécanismes de contrôle interne aux municipalités sont généralement menés par des personnels proches de l'élu (relevant de la catégorie du « personnel de relation spéciale » de l'article 8 de la LFP comme cela était le cas dans la municipalité visitée). Il a été indiqué qu'il n'existe pas de règle claire sur le contrôle du budget et l'Interventor semble exercer davantage une fonction technique (il n'engage pas sa responsabilité et le fait qu'il ne signe pas les documents budgétaires n'a pas d'impact). L'EEG note toutefois que toutes les communes avaient maintenant adopté un modèle comptable unique et que celles-ci sont soumises elles aussi au contrôle du Tribunal des Comptes. A cet égard, ce dernier a eu l'occasion de relever un certain nombre d'irrégularités dans ses *informes* de 2004²¹. Les risques de corruption et de conflit d'intérêt restant élevés au niveau municipal, *l'EEG observe que les autorités andorranes devraient revoir la question et d'étudier la nécessité de renforcer le mécanisme de contrôle interne des communes en matière financière.*
141. Le Médiateur ou « Raonador » a la possibilité de préparer, d'office, des rapports ou des recommandations sur des questions d'intérêt des citoyens ou de la société en général. Le rapport annuel doit prêter une attention toute particulière aux aspects de l'action administrative, aussi bien particuliers que généraux, ne respectant pas les principes d'efficacité et de transparence. Dans le cadre de ses activités, le Médiateur peut proposer ou recommander des mesures disciplinaires. Il l'a fait dans des affaires concernant la sécurité sociale, les héritages, les services publics de l'électricité et des télécommunications etc.). Cela dit, le Médiateur a indiqué n'avoir jamais été confronté de près ou de loin à de possibles cas de corruption au cours des 7 dernières années. Il ne s'est pas non plus penché sur cette question d'un point de vue plus général. *L'EEG observe toutefois, que de par son expérience et sa vue d'ensemble de certaines particularités d'Andorre ou du fonctionnement de l'Etat et de l'administration, il pourrait utilement contribuer aux efforts dans ce domaine, notamment en participant à l'étude d'ensemble du problème de la corruption préconisée à la partie I du présent rapport.*

Agents publics

142. La loi de la Fonction Publique du 15 décembre 2000 constitue une avancée par rapport au cadre légal antérieur qui était caractérisé par une dispersion de textes. La situation n'est pas encore idéale dans la mesure où chaque commune a sa propre loi. Par ailleurs, le Code de l'Administration du 29 Mars 1989 constitue un texte antérieur à la Constitution de 1993 dont les normes ont rendu caduques certaines dispositions de ce code. Cela explique probablement

²¹ <http://www.tribunaldecptes.ad/>

pourquoi certains interlocuteurs interrogés n'étaient pas très affirmatifs sur l'applicabilité pratique de ce code.

143. Au niveau national, la grande majorité des agents sont soumis aux règles de la fonction publique. Certains ne relèvent toutefois pas de ce statut, mais du droit contractuel, ou d'une combinaison des deux. Et ils ont parfois des responsabilités importantes. L'EEG a été informée par les autorités andorranes que la relation contractuelle prenait en compte les mêmes règles que celles de la Loi sur la Fonction Publique, y compris en matière de droits et obligations.
144. D'un autre côté, l'EEG a été informée que le recrutement à la fonction publique, y compris au niveau local, est un secteur vulnérable à la corruption, et qu'il ne serait pas toujours transparent malgré les règles en place. Le recrutement aux emplois politiques et à caractère spécial ne prend pas en considération les impératifs anti-corruption. Il ne semble pas non plus exister d'exigences particulières ou de critères objectifs (compétences avérées) pour la nomination à ces postes et il est arrivé que des personnes avec peu ou pas de qualifications soient nommées à des postes à responsabilité. Par conséquent, *l'EEG observe que les autorités andorranes i) devraient renforcer la transparence des procédures de recrutement existantes grâce aux mécanismes adéquats, y compris au niveau local, ainsi que le contrôle du respect desdites procédures ; ii) s'assurer que les droits et obligations applicables aux personnels contractuels, y compris les politiques, prennent en compte la lutte contre la corruption.*
145. L'évaluation des fonctionnaires se fait annuellement selon les dispositions du Règlement du 9 Juillet 2003, y compris l'intégrité des personnes. Les insuffisances simples ou réitérées de l'évaluation des fonctionnaires selon les modalités d'application du système de gestion de l'accomplissement sont constitutives de fautes graves ou très graves et donnent lieu à une procédure disciplinaire.
146. En général, une formation continue est offerte dans les différents corps de l'administration, en plus de la formation initiale (qui dure 5 mois dans la police²² et 3 mois dans les douanes. Les autorités andorranes ont fait savoir à l'EEG qu'elles envisageaient mener certaines actions à court terme dans le domaine de la prévention et de la sensibilisation des agents de l'administration générale, notamment en mettant en œuvre des projets spécifiques en matière de formation initiale et continue. De même, une sensibilisation générale du personnel et des initiatives relatives à l'éthique publique pour les directeurs et les commandements devrait se concrétiser pendant 2006-2007. Ces actions d'information de caractère général et spécifique favoriseraient le développement de l'implication du personnel et viseraient également l'information ainsi que la prise de conscience des citoyens des problèmes relatifs à la corruption.
147. Il existe une interdiction générale d'acceptation des cadeaux et autres avantages : aux termes de la LFP, l'acceptation de dons, d'avantages ou de privilèges de quelque nature que ce soit, pour soi-même ou pour des tiers, en raison des services demandés en tant que fonctionnaire constitue une faute très grave qui est sanctionnée par la suspension temporaire des fonctions et du paiement du salaire pour une période d'un à six mois, le licenciement et l'interdiction, temporaire ou définitive, d'occuper un poste de fonctionnaire. Mais ces règles sont mal connues des agents et du public et il n'existe par ailleurs pas de directives spécifiques sur l'attitude à tenir par les agents en cas d'offre de présents, par exemple liés à l'hospitalité.

²² Sur environ 800 heures de formation initiale organisée en 4 modules dont 3 éliminatoires, un module éliminatoire concerne les questions d'éthique et de comportement. En revanche, la formation continue pour la police se fait grâce à la collaboration et l'assistance des services de police des pays limitrophes (Espagne et France).

148. L'EEG a noté qu'il n'existe aucun code de conduite ou de lignes directrices déontologiques ni pour l'administration publique en général ni pour les communes. De même, les initiatives entamées dans la police au cours des années 1999-2000 en vue de faire adopter des règles éthiques n'ont pas avancé à ce jour. Dans les douanes, le processus d'élaboration d'un code de conduite est en cours.
149. Au vu de ce qui précède, **l'EEG recommande i) d'adopter, dans les meilleurs délais, des lignes directrices déontologiques (Code de conduite) pour l'administration publique, centrale et communale ainsi que pour des corps spécifiques comme la police ou l'administration douanière ; et ii) d'introduire des actions de formation à ces questions de déontologie.**
150. Enfin, même si l'art. 67.3 de la LFP instaure une obligation de ne pas couvrir et de signaler les fautes professionnelles, et l'art. 36 du Code de procédure pénale impose de signaler les délits (y compris la corruption) aux autorités judiciaires, le cadre légal andorran ne prévoit pas de mécanisme de protection (de la carrière par exemple) pour les personnes effectuant de tels signalements au niveau interne ou aux autorités judiciaires. Ceci est d'autant plus crucial dans un pays de la taille d'Andorre où les relations sociales sont très étroites. **L'EEG recommande donc d'introduire un mécanisme de protection contre d'éventuelles représailles, pour les agents publics qui signalent de bonne foi les soupçons de corruption.**

Conflits d'intérêts, incompatibilités, migration vers le secteur privé

151. Le cadre légal andorran règle la question des incompatibilités dans l'article 61 de la LFP. L'exercice d'activités professionnelles incompatibles constitue une faute grave pour le fonctionnaire. De même, la loi du gouvernement du 15 décembre 2000 règle la question et les questions liées aux conflits d'intérêts pour les membres du gouvernement et les fonctionnaires politiques. Toutefois, la LFP ne règle pas suffisamment les conflits d'intérêts proprement dits qui peuvent survenir dans les activités et les prises de décisions courantes, exception faite des incompatibilités et de la disposition de l'article 60.3. D'autre part, le fait qu'aucune procédure relative aux incompatibilités n'ait été ouverte depuis l'entrée en vigueur de la LFP soulève des interrogations et, à cet égard, l'EEG est d'avis que les situations de conflits d'intérêts, d'incompatibilités et d'activités annexes des agents publics ne font pas l'objet de contrôles effectifs. Un des interlocuteurs de l'EEG a souligné que les incompatibilités et les conflits d'intérêts, dans le contexte de la taille du pays, étaient largement acceptés car il serait difficile de faire autrement. Par ailleurs, appliquer strictement les règles reviendrait, selon lui, à exclure du secteur public un trop grand nombre de citoyens andorrans.
152. En outre, il n'existe pas de dispositif global de *déclaration d'intérêts* ou de patrimoine, qui serait assorti d'un contrôle en la matière. Les explications de certains interlocuteurs rencontrés selon lesquelles Andorre est un petit pays où l'on se connaît facilement et on peut s'apercevoir sans grande difficulté si l'intervention d'un agent est due également à de possibles intérêts privés ne tient que partiellement car une telle situation constitue, dans le contexte de la taille du pays et plus qu'ailleurs, une situation à risques. D'un point de vue général, un élu local, rencontré lors de la visite, a confirmé qu'un mécanisme de déclaration du patrimoine et des intérêts financiers ou autres, avant et après la prise de fonction politique, serait souhaitable car elle apporterait une plus grande transparence. *L'EEG partage ce point de vue et observe qu'Andorre devrait introduire un tel mécanisme de déclaration du patrimoine.*
153. Par ailleurs, l'Andorre ne régleme pas expressément, ni ne contrôle, la migration des agents publics vers le secteur privé. Certes, la question des élites et de la valorisation dans la sphère

des affaires des connaissances et contacts accumulés dans la sphère administrative ne se pose pas dans les mêmes termes que dans certains pays plus grands. Mais l'étroitesse des relations sociales et le secteur économique développé font qu'il est apparemment facile de passer de l'un à l'autre, y compris d'une administration chargée d'une fonction de contrôle vers une entreprise relevant de la supervision de cette administration.

154. Pour conclure sur ce point, l'EEG est bien consciente des contraintes imposées par la taille du pays et de l'argument selon lequel il est difficile d'imposer des règles strictes dans ce domaine sans exclure une grande partie des citoyens andorrans des affaires publiques. Toutefois, il est difficile d'accepter que la population et les acteurs institutionnels andorrans voient comme inévitables les conflits d'intérêts et plus généralement, les étroites inter-relations entre intérêts collectifs et intérêts privés car ce qui est en jeu, au final, c'est bien le fonctionnement démocratique des institutions et la préservation de l'intérêt général. Compte tenu de ce qui précède, **l'EEG recommande i) de réglementer plus rigoureusement les conflits d'intérêts, les incompatibilités et activités accessoires concernant l'ensemble des agents publics (fonctionnaires, contractuels, élus, ou à statut spécial) ; ii) de mettre en place un suivi approprié de l'application de la réglementation dans ce domaine ; iii) d'encadrer la migration d'agents publics vers le secteur privé.**
155. La rotation est appliquée dans les douanes et le corps des pompiers, même si de manière générale, il n'y a pas de mécanisme de rotation des personnes occupant des postes considérés comme potentiellement vulnérables à la corruption. Il est clair que la taille du pays limite les possibilités de rotation mais il serait dommage qu'Andorre se prive de ce mécanisme qui vise à limiter le développement de relations « privilégiées » dans le temps, susceptibles d'aboutir à des passe-droit ou des exceptions à l'application des règles. *L'EEG observe que les autorités andorranes devraient envisager d'introduire le principe de la rotation, du moins dans les secteurs de l'administration pouvant être considérés comme plus vulnérables à la corruption.*
156. La forte augmentation du nombre de procédures disciplinaires ces dernières années témoigne d'une certaine efficacité des mécanismes en place. On peut toutefois s'étonner que malgré le fait que la plupart d'entre elles portent sur des questions de discipline, de désobéissance et de négligence, aucune n'ait à ce jour été liée de près ou de loin à un possible cas de corruption. *L'EEG observe que les autorités andorranes seraient bien avisées de rester vigilantes sur les éventuels agissements sous-jacents à certains comportements sanctionnés à titre disciplinaire.*

VI. PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition générale

157. Le Règlement des sociétés commerciales du 19 mai 1983 est le texte législatif de base qui régit la constitution de sociétés. Les sociétés qui ont une activité commerciale peuvent prendre la forme de Sociétés Collectives (SRC), Sociétés par Actions (SA) et Sociétés à Responsabilité Limitée (SL). Dans le cas des sociétés par actions ou anonymes, les actions sont inscrites dans un registre spécial, créé à cet effet par la société, et sur lequel sont inscrites les transmissions et toutes les charges ou droits ayant des effets sur lesdites actions.

Constitution

158. Toute société andorrane (à exception des banques) doit avoir un capital social composé au minimum des deux tiers de capital andorran. Est considéré comme capital andorran, le capital de personnes physiques ou morales de nationalité andorrane, et celui de personnes physiques étrangères qui justifient d'une résidence d'au moins 20 ans en Andorre (10 ans pour les ressortissants français et espagnols). Les charges de Président, Conseiller Délégué, Administrateur unique, ou tout autre comportant attribution générale de facultés de représentation de la société incombent et sont exercées par des citoyens andorrans, ou par des étrangers justifiant d'une résidence continue durant 20 ans en Andorre. Leur nom et leur qualité doivent être mentionnés sur le Registre des Sociétés.
159. La constitution de société est faite par acte public devant notaire après autorisation du Gouvernement. La personnalité morale ne s'obtient qu'après l'inscription de l'acte public notarié au Registre des sociétés, de même toute modification ne prend effet devant les tiers qu'après inscription au registre. Les sociétés commerciales doivent avoir un objet certain et unique, et tenir une comptabilité. Le règlement des sociétés commerciales établit que les sociétés devront avoir un objet certain qui sera précisé dans les statuts. Lors de la présentation de la demande pour obtenir l'agrément de création préalable, le service chargé du Registre des Sociétés vérifie que l'objet indiqué soit en conformité à la Loi et, entre autres, que l'objet ne soit pas vaste, indéterminé ou multiple et qu'il ne soit pas contraire à la morale ou aux intérêts publics de la Principauté. La véracité de l'information concernant des entités commerciales et des personnes morales est vérifiée tout d'abord lors de la demande de constitution au Gouvernement. Lors de la demande de constitution, il faut joindre un projet de statuts en deux exemplaires ainsi que le certificat de dénomination sociale, les intéressés doivent fournir une copie de leur carte d'identité ou passeport, ainsi qu'indiquer leur domicile.

Enregistrement et mesures destinées à instaurer la transparence

160. L'inscription au Registre des sociétés se formalise par la présentation d'un acte public notarié de constitution, dans lequel apparaissent les données identifiant les fondateurs (nom, adresse ou domicile social, nationalité etc.) ainsi que les statuts régissant la société. Le registre des sociétés est un registre central qui est mis à jour périodiquement. Il contient des informations relatives à la dénomination sociale, l'objet de la société, son domicile, les associés, représentants, le nombre d'actions ou participations, etc. L'inscription d'une société au Registre a un effet constitutif. Lorsqu'une société est dissoute les informations la concernant sont également conservées et disponibles. Toute modification de l'actionariat de la société est en principe portée au Registre.
161. Toutes les informations fournies lors de la demande de constitution ou lors de changement intervenus postérieurement à celle-ci doivent en principe être portées au registre central des sociétés. Cette information est publique et est accessible à toute personne en général. Pour obtenir ces informations les personnes intéressées demandent un certificat identifiant l'auteur de la demande d'information. L'accès aux informations est rapide et informatisé. Les institutions répressives ont accès directement au registre informatique.

Limitations imposées à l'exercice de leurs fonctions par des personnes morales

162. L'interdiction d'occuper un poste au sein d'une personne juridique, exercer le commerce ou occuper des postes publics est une peine qui peut être imposée par le Tribunal en tant que peine accessoire et ceci pour certains délits, y compris pour des infractions liées à la corruption. (article 382 C.P.).

Législation relative à la responsabilité des personnes morales, sanctions et autres mesures

163. Les personnes morales sont responsables civilement au titre d'infractions pénales commises dans les cas prévus par l'article paragraphe 4 98 du code pénal : « Les établissements publics ou privés et les organismes officiels, des dommages et intérêts occasionnés par les infractions pénales commises par les autorités ou par leurs fonctionnaires ou employés dans l'exercice de leurs fonctions, obligations ou services. ». Il peuvent être appliquées également les mesures accessoires prévues par l'article 71 du code pénal : « Le tribunal peut imposer de manière raisonnée, lors de la prononciation du jugement condamnatore ou dans les autres cas prévus dans le Code de procédure pénale, les mesures suivantes :

- a) Dissolution de la société, l'association ou la fondation.
- b) Suspension des activités de la société, l'association ou la fondation pour un délai maximum de six ans.
- c) Clôture de l'entreprise, de ses locaux ou établissements, avec un caractère temporaire ou définitif.
- d) Désignation d'administration judiciaire de l'entreprise ou la société.
- e) Publication du jugement. Les dépenses de publication sont, dans ce cas, à la charge du condamné.
- f) Privation du droit de la personne physique ou morale de s'engager avec les administrations publiques. »

164. En matière de blanchiment la LCPI établit également une responsabilité administrative des personnes physiques ou morales soumises aux obligations légales de type préventif. Des sanctions économiques sont prévues et peuvent s'élever à 600.000 euros.

Déductibilité fiscale

165. En Andorre, il n'existe pas de régime de déductibilité fiscale compte tenu que le système d'imposition repose sur les impôts indirects.

Administration fiscale

166. D'après les autorités d'Andorre, compte tenu des limites existantes en matière de fiscalité en Principauté, toutes les autorités fiscales sont sensibilisées aux problèmes que représentent certains délits qui peuvent être considérés comme des menaces graves au fonctionnement de l'État de droit. Ainsi les relations établies directement et personnellement avec ces autorités fiscales permettent de les sensibiliser fortement aux rôles qu'elles peuvent jouer dans la lutte contre les délits comme le blanchiment d'argent ou la corruption.

Règles comptables

167. Le droit andorran ne prévoit pas de façon explicite la durée minimale de conservation de documents comptables ou contractuels. En effet, n'existant pas de code civil, c'est le droit romain (ou droit catalan) qui s'applique. Certains documents comportant des droits ou obligations contractuelles doivent être conservés pendant 30 ans, délai de prescriptions de ces droits. D'autres documents comptables se conservent pendant 5 ans en conformité avec les principes généraux comptables. C'est le cas de documents comptables se rapportant à des droits ou obligations qui ont un délai de prescription plus court. En outre, la législation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux oblige les personnes soumises aux obligations de déclaration

d'opérations de soupçons, à conserver pendant 10 ans après la fin des relations commerciales les documents d'identification ainsi que tous les documents se rapportant ou transactions qui ont fait l'objet de déclaration de soupçon.

168. Quant aux sanctions prévues dans les cas de manquement aux obligations de conserver proprement des documents comptables, les autorités andorranes mentionnent des peines allant d'un an à quatre ans d'emprisonnement. Toutefois, il n'est pas clair à quelles infractions ces peines s'appliqueraient.

Rôle des auditeurs, comptables et autres professionnels

169. Sur la base des informations fournies par les autorités d'Andorre dans leurs réponses au questionnaire, il n'est pas possible de tracer avec précision le rôle des comptables, auditeurs et autres professions juridiques dans la prévention et la lutte contre la corruption et autres délits liés à la corruption. Des entretiens tenus sur place, il ressort que les fonctions sont parfois diverses et dépassent le strict domaine du conseil (intervention dans les activités économiques et financières, services aux sociétés etc.). Les professionnels comptables externes, assesses fiscaux, notaires et membres d'autres professions juridiques indépendantes ont l'obligation formelle de déclarer des soupçons de blanchiment selon l'article 45 de la Loi de coopération pénale internationale et de lutte contre le blanchiment d'argent ou valeurs produit de la délinquance internationale. En outre, l'obligation générale de dénoncer des délits, établie par l'article 36 du Code de procédure pénale, est applicable aux comptables, auditeurs et professions juridiques.

b. Analyse

170. Le Registre des sociétés tenu par le Ministère de l'Economie compte 7000 à 8000 sociétés, majoritairement des sociétés à responsabilité limitée (SARL) et opérant dans le domaine des services, dont le commerce. La Chambre de Commerce a ainsi dénombré un total d'environ 7000 commerces (certaines sociétés opèrent plusieurs commerces). Le registre des sociétés est d'accès public sur simple demande écrite, les autorités judiciaires et l'UPB ayant un accès direct en ligne.
171. Des entretiens tenus sur place, il est apparu que le Registre des sociétés exerce un certain contrôle quant aux antécédents des personnes impliquées dans la constitution d'une société et sur les bénéficiaires. La chambre de commerce n'applique pas de politique de vigilance similaire en ce qui concerne les personnes ou l'origine des capitaux et n'a pas eu à ce jour l'occasion de s'impliquer – par des actions de sensibilisation ou autrement – dans la prévention de la corruption. Les modifications de capital, d'associé etc. doivent être notariées et portées au registre qui est de ce fait, en principe, tenu à jour.
172. L'EEG a été informée qu'un décret de 1983 avait donné un délai de 20 ans pour supprimer les titres au porteur et que des vérifications entreprises avaient permis de s'assurer qu'il n'existe plus de tels produits financiers en circulation aujourd'hui. L'EEG a été informée qu'un millier de sociétés environ (la plupart d'entre elles faisant de la gestion de patrimoine, ou offrant de services fiduciaires) n'avaient pas de véritable activité en continu. La nouvelle loi sur les sociétés, prévue en 2006-2007, interdira ou restreindra l'existence de telles sociétés et le recours aux prête-noms, introduira l'obligation de tenir une comptabilité et de procéder à un audit, rendra les sociétaires responsables sur leurs deniers personnels de manière illimitée etc. Il est également envisagé d'ouvrir le capital social aux capitaux étrangers, ce qui devrait contribuer à limiter le recours par les étrangers aux prête-noms et intermédiaires andorrans. *L'EEG observe*

que l'adoption de la nouvelle loi sur les sociétés tombe à point nommé et qu'elle devrait améliorer la transparence des bénéficiaires et des montages juridiques au niveau des personnes morales.

173. La responsabilité civile subsidiaire établie par l'article 98, paragraphe 4 du Code pénal et prévue pour les établissements publics ou privés ne constitue pas une sanction mais une compensation pour les dommages occasionnés par les infractions pénales commises par les fonctionnaires ou employés dans l'exercice de leur obligations ou services. D'autre part, il semble que les mesures prévues par l'article 71 du Code pénal comme conséquences accessoires peuvent être appliquées contre des personnes morales seulement dans les cas de blanchiment d'argent (l'article 411 du Code pénal) mais pas dans les cas de corruption et de trafic d'influence. En outre, les conséquences accessoires prévues par l'article 71 du Code pénal ne comprennent pas des sanctions ou mesures pécuniaires. Il a également été indiqué à la partie III du présent rapport que le cadre juridique de la saisie est à compléter/clarifier pour ce qui est des personnes morales. Ces divers facteurs expliquent peut-être le manque d'expérience des autorités judiciaires dès qu'il s'agit des sociétés alors que ces dernières peuvent bien souvent servir, au vu de l'expérience des autres pays, à procéder à des montages visant à dissimuler des infractions de corruption, le bénéfice de ces infractions etc. L'EEG conclut que le système andorran de responsabilité des personnes morales dans les cas d'infractions de corruption n'est pas satisfaisant. Par ailleurs, les autorités d'enquête et de poursuite ne sont pas suffisamment familiarisées avec ces questions. En conséquence, **l'EEG recommande i) d'introduire la responsabilité des personnes morales en matière de corruption et de prévoir des sanctions (pécuniaires et autres) en cas d'une telle responsabilité ; ii) de prendre les mesures nécessaires (formations, sensibilisation et autres) pour familiariser davantage les praticiens de la police et de la justice avec la nouvelle législation sur la responsabilité des personnes morales.**
174. L'interdiction d'occuper un poste public est une peine imposable en cas de condamnation pour corruption passive d'agents publics nationaux (les articles 380, paragraphe 1, 381, paragraphe 1, et 382 du Code pénal) et trafic d'influence passive (l'article 386, paragraphe 2). La privation du droit de la personne physique de s'engager avec les administrations publiques est prévue comme une sanction pour l'infraction de corruption active aggravée (l'article 381, paragraphe 2 du Code pénal) et de trafic d'influence active (l'article 386, paragraphe 1). *L'EEG observe que l'exclusion des personnes physiques de positions de dirigeants au sein des personnes morales privées n'est pas prévue par la législation pénale.*
175. L'EEG a été informée que les autorités andorranes envisagent l'introduction à l'avenir du système des impôts directs. L'EEG constate que l'introduction du système des impôts directs en Andorre devra tenir compte de la nécessité de ne pas accorder, dans les textes ou en pratique, la déductibilité fiscale des commissions occultes ou des autres frais liés aux infractions de corruption.
176. L'obligation générale de dénoncer des délits, établie par l'article 36 du Code de procédure pénale, doit être applicable, en principe, aux autorités fiscales ; toutefois, l'EEG constate qu'elles ne connaissent pas cette obligation légale. De plus, il semble que les autorités fiscales ne sont pas obligées de déclarer des soupçons de blanchiment aux termes de l'article 45 de la Loi de coopération pénale internationale et de lutte contre le blanchiment d'argent ou valeurs produit de la délinquance internationale (information reçue pendant la réunion au Ministère des Finances, Département des Impôts). L'EEG note que l'application pratique par les autorités fiscales de l'obligation de dénonciation, établie dans le Code de procédure pénale, permettra de contribuer à la lutte contre la corruption de façon plus efficace, en particulier dans le contexte de la future

réforme fiscale. En conséquence, l'EEG recommande de prendre des mesures en vue de sensibiliser l'administration fiscale andorrane à l'obligation légale actuelle, faite par le Code de procédure pénale, de signaler les cas de corruption.

177. Le Code pénal andorran érige en infractions pénales l'acte de falsification des comptes annuel et autres documents des entreprises (art. 238) aussi que des différents actes de création et de l'utilisation de documents falsifiés ou non authentiques (art. 435-441). D'un autre côté, il n'existe pas d'obligation de comptabiliser les versements. C'est pourquoi l'acte d'omettre de comptabiliser un versement ne constitue pas une infraction. L'EEG a été informée que les autorités andorranes envisagent l'introduction dans le futur d'un système de comptabilité obligatoire. L'EEG considère que l'introduction d'un système de comptabilité obligatoire en Andorre pourrait contribuer à la détection effective des infractions liées à la corruption. *L'EEG observe que la réforme comptable devra tenir compte de la nécessité d'obligations comptables claires et cohérentes, d'établir des sanctions appropriées en cas de non respect des obligations comptables.*
178. Les statistiques des déclarations maintenues par l'Unité de Prévention du Blanchiment (UPB) suggèrent que, dans la pratique, les professionnels comptables et juridiques s'acquittent correctement de leur obligation de signaler les soupçons de blanchiment. Des comptables des deux associations professionnelles participent aux séminaires de formation spéciale organisés par l'Unité de Prévention du Blanchiment (UPB). Les autorités andorranes envisagent aussi d'organiser un second séminaire de formation anti-blanchiment pour les notaires et avocats début 2007. Pendant la réunion de l'EEG avec des représentants des comptables, ceux-ci ont confirmé que l'obligation de dénonciation doit en principe prévaloir sur l'obligation d'observer le secret professionnel, même si la profession n'est pas encore véritablement organisée pour contribuer à faire prévaloir ces règles. Dans l'ensemble, et sous réserve des améliorations possibles évoquées à la partie IV concernant certains professionnels dont le rôle n'est pas totalement clair (economistas, gestorias), l'EEG note avec satisfaction que les professionnels comptables et juridiques en Andorre sont suffisamment sensibilisés à leur rôle dans la détection et le signalement des infractions de blanchiment d'argent et de corruption.

CONCLUSIONS

179. L'étendue et les caractéristiques du phénomène de la corruption en Andorre n'ont pas été étudiées à ce jour et il n'existe pas d'informations sur le sujet. Il n'y a jamais eu non plus de condamnation recensée à ce jour pour des faits de corruption. Cette situation s'explique en partie par le fait que des dispositions spécifiques sur la corruption n'ont été introduites qu'avec le nouveau Code Pénal de 2005. Par ailleurs, avec 70,000 habitants Andorre reste un pays où l'on aime à rappeler que « tout le monde se connaît ». Il ressort des entretiens tenus sur place que des risques et des vulnérabilités importantes existent au niveau des marchés publics ou encore au niveau des élus (conflits d'intérêts). Une analyse du phénomène de la corruption et des mesures de sensibilisation aux nouvelles dispositions anti-corruption, y compris sur la nécessité de signaler ces agissements, seront donc nécessaires.
180. Police et magistrats manquent de moyens humains et en expertise pour mieux s'acquitter de leurs missions actuelles et l'utilisation des techniques d'enquête dans les affaires de corruption est assez limitée. En ce qui concerne l'indépendance des autorités judiciaires, la police est étroitement liée au gouvernement et pour ce qui est des magistrats, leur statut professionnel (mandat renouvelable) et les possibilités limitées de carrière peuvent constituer un obstacle à leur indépendance et remettre en question leur degré de motivation.

181. L'étendue et la portée du régime des immunités en Andorre, dont jouissent par exemple les élus nationaux, ne sont pas une source de problèmes quant aux possibilités de poursuites pénales à l'encontre de ces personnes.
182. Andorre dispose de mécanismes pour geler, saisir et confisquer les avoirs de la corruption ; ceux-ci ne s'appliquent toutefois pas à l'équivalent des avoirs. Par ailleurs, le renversement de la charge de la preuve existe en pratique dans le domaine des mesures temporaires, mais pas aux fins de la confiscation. Andorre devra également introduire un mécanisme permettant de tenir les personnes morales responsables pour les infractions de corruption. Depuis 2003, les titres aux porteurs n'existent plus en Andorre mais divers particularismes du pays peuvent constituer des contraintes dans le cadre des enquêtes portant sur la corruption (usage des prête-noms, dispositions diverses et pas toujours cohérentes sur le secret professionnel et bancaire, le rôle à clarifier de professionnels comme les *gestorias* et les *economistas*, existence d'un millier de sociétés sans activité réelle mais offrant des services en matière de gestion de patrimoines etc.). La création imminente d'un registre foncier/immobilier centralisé est à saluer. La nouvelle loi sur les sociétés, prévue en 2006-2007, devrait grandement améliorer les choses en interdisant l'existence des sociétés sans activité réelle et le recours aux prête noms, en introduisant l'obligation de tenir une comptabilité et de procéder à un audit, en rendant les sociétaires responsables sur leurs deniers personnels de manière illimitée etc. Il est également envisagé d'ouvrir le capital social aux capitaux étrangers, ce qui devrait contribuer à limiter le recours par les étrangers aux prête-noms et intermédiaires andorrans.
183. La transparence de l'activité de l'administration est prévue dans les textes mais l'accès aux informations ne serait pas toujours assez précisé ni garanti dans tous les cas, selon certains représentants andorrans. Le Tribunal des Comptes, qui contrôle l'utilisation des deniers publics a un champ de surveillance satisfaisant. Toutefois, ses pouvoirs et son engagement dans la lutte contre la corruption doivent être renforcés. Une plus grande implication est également attendue de la part de l'administration fiscale andorrane qui, pour l'heure, ne coopère pas spontanément avec les autorités pénales dans la révélation des délits. Cette question revête une importance particulière dans le contexte de la mise en place d'un nouveau système fiscal en Andorre. La loi de la Fonction Publique du 15 décembre 2000 constitue une avancée par rapport au cadre légal antérieur qui était caractérisé par une dispersion de textes. La situation n'est pas encore idéale dans la mesure où chaque commune a sa propre loi et où tous les agents publics ne sont pas soumis aux mêmes exigences de probité et d'intégrité. Les processus de recrutement ne sont pas toujours transparents, des règles déontologiques doivent encore être adoptées pour l'ensemble des agents publics et, aux fins d'encourager les signalements de la corruption, des mécanismes de protection de la carrière des agents qui signalent de bonne foi leurs soupçons devront être introduits. L'étroitesse des relations sociales en Andorre fait que les mécanismes en matière de prévention des conflits d'intérêts sont cruciaux. Ceux-ci doivent donc être renforcés et appliqués vis-à-vis de tous les agents publics, titulaires ou non.
184. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à Andorre :
- i. **étendre les mesures de sensibilisation aux nouvelles dispositions anti-corruption au-delà des fonctionnaires (en incluant les élus et agents non titulaires, le public, le secteur privé), et insister également sur la nécessité de signaler les cas de corruption (paragraphe 20) ;**
 - ii. **procéder à une étude sur l'ampleur et les caractéristiques de la corruption susceptible d'exister en Andorre, y compris les secteurs les plus exposés, tout en évaluant l'efficacité des instruments et mécanismes en place contre la corruption,**

ce qui permettrait de guider sur de bonnes bases les politiques anticorruption (paragraphe 24) ;

- iii. renforcer l'Unité d'Investigation du Service de Police Criminelle et promouvoir par des formations ou autres moyens, la spécialisation de certains de ses fonctionnaires dans les infractions de corruption ainsi que de criminalité et mécanismes économiques et financiers, y compris de blanchiment d'argent, qui pourraient y être liés (paragraphe 49) ;
- iv. augmenter les effectifs du Ministère Public et le nombre de juges d'instruction afin d'accroître la capacité de ceux-ci de s'acquitter de leurs tâches dans le domaine de la répression de la criminalité, y compris de la corruption (paragraphe 51) ;
- v. développer sinon une spécialisation, du moins les qualifications dans la répression de la criminalité, y compris de la corruption, de certains juges d'instruction qui auront la tâche d'instruire ce type de dossiers en s'appuyant sur l'assistance des policiers spécialisés (paragraphe 52) ;
- vi. que des critères précis et objectifs de renouvellement du mandat de juge ou de membre du Ministère Public, prenant en compte notamment le mérite et l'expérience professionnelle, soient établis et appliqués par le Conseil Supérieur de la Justice (paragraphe 55) ;
- vii. i) revoir la cohérence des dispositions sur le secret professionnel, bancaire et autre (pour couvrir plus largement les diverses sources d'informations) et en limiter la portée plus explicitement en prévoyant qu'elles ne sauraient être utilisées pour dissimuler des infractions pénales ; ii) trouver des moyens additionnels en fonction de la nature du problème (mesures de sensibilisation, notes interprétatives etc.) pour stimuler la coopération des autorités publiques avec les organes de police et les autorités judiciaires en ce qui concerne la communication d'informations découlant de leur propre activité et utiles pour ouvrir ou mener une enquête dans les domaines de la corruption et des infractions qui y sont liées (paragraphe 61) ;
- viii. que le champ d'application des interceptions de communications soit étendu en vue de couvrir un plus large éventail d'infractions de corruption prévues par le Code Pénal et que d'autres techniques spéciales d'investigation, comme les livraisons surveillées ou les opérations sous couverture / des agents infiltrés, soient applicables aussi dans des cas de corruption, avec les garanties légales et judiciaires adéquates (paragraphe 63) ;
- ix. introduire dans la législation et promouvoir dans la pratique la possibilité de prononcer, le cas échéant, la confiscation de l'équivalent des produits des infractions (de corruption) (paragraphe 89) ;
- x. clarifier la base légale de la saisie aux fins de confiscation des produits du crime (de corruption), y compris en ce qui concerne la saisie des avoirs équivalents et des avoirs détenus par des personnes morales (paragraphe 91) ;
- xi. élargir le champ d'application du blanchiment en vue de couvrir, comme infraction principale, le plus grand nombre possible d'infractions de corruption (paragraphe 94) ;

- xii. **i) préciser les règles sur la transparence des activités administratives, en particulier sur la garantie de l'accès aux documents publics au niveau central et communal, en assignant à une autorité appropriée la responsabilité de veiller au respect de ces règles ; ii) engager une réflexion sur les mesures additionnelles qui permettraient d'améliorer la communication avec le public (paragraphe 136) ;**
 - xiii. **i) renforcer le rôle du Tribunal des comptes et du Département de l'Intervention Générale dans le contrôle de la corruption, et notamment i) l'inviter à recourir plus fréquemment au contrôle de gestion des objectifs et d'efficacité des comptes publics ii) conférer au Tribunal la possibilité de recommander des mesures individuelles (disciplinaires) et institutionnelles à l'administration ; iii) renforcer la coopération entre le Tribunal et le DIG, notamment par une disponibilité périodique des résultats des contrôles internes de la DIG (paragraphe 139) ;**
 - xiv. **i) adopter, dans les meilleurs délais, des lignes directrices déontologiques (Code de conduite) pour l'administration publique, centrale et communale ainsi que pour des corps spécifiques comme la police ou l'administration douanière ; et ii) introduire des actions de formation à ces questions de déontologie (paragraphe 149) ;**
 - xv. **introduire un mécanisme de protection contre d'éventuelles représailles, pour les agents publics qui signalent de bonne foi les soupçons de corruption (paragraphe 150) ;**
 - xvi. **i) réglementer plus rigoureusement les conflits d'intérêts, les incompatibilités et activités accessoires concernant l'ensemble des agents publics (fonctionnaires, contractuels, élus, ou à statut spécial) ; ii) mettre en place un suivi approprié de l'application de la réglementation dans ce domaine ; iii) encadrer la migration d'agents publics vers le secteur privé (paragraphe 154) ;**
 - xvii. **i) introduire la responsabilité des personnes morales en matière de corruption et prévoir des sanctions (pécuniaires et autres) en cas d'une telle responsabilité ; ii) prendre les mesures nécessaires (formations, sensibilisation et autres) pour familiariser davantage les praticiens de la police et de la justice avec la nouvelle législation sur la responsabilité des personnes morales (paragraphe 173) ;**
 - xviii. **prendre des mesures en vue de sensibiliser l'administration fiscale andorrane à l'obligation légale actuelle, faite par le Code de procédure pénale, de signaler les cas de corruption (paragraphe 176).**
185. En outre, le GRECO invite les autorités andorranes à tenir compte des *observations* faites dans la partie analytique du présent rapport (paragraphe 21, 54, 56, 57, 90, 97, 100, 101, 140, 141, 144, 152, 155, 156, 172, 174, 177).
186. En conclusion et conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités andorranes à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations qui précèdent au plus tard le 30 juin 2008.