



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 1^{er} avril 2011

Public
Greco RC-I/II (2008) 7F
Addendum

Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints

Addendum au Rapport de Conformité sur Andorre

Adopté par le GRECO
lors de sa 50^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 28 mars – 1^{er} avril 2011)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur Andorre lors de sa 31^e réunion plénière (8 décembre 2006). Ce rapport (Greco Eval I-II Rep (2006) 1F), qui contient 18 recommandations à l'intention de la Principauté d'Andorre, a été rendu public le 7 février 2007.
2. Andorre a soumis le Rapport de Situation, requis par la procédure de conformité du GRECO, le 30 juin 2008. Sur la base de ce rapport, et après débat en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints (rapport RC) sur Andorre lors de sa 41^e réunion plénière (19 février 2009). Ce dernier rapport a été rendu public le 4 mars 2009. Le Rapport de Conformité (Greco RC-II (2008) 7F) a conclu que les recommandations i, vii, viii, x et xi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations iv, v, ix et xviii ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations ii, iii, vi, xii, xiii, xiv et xvii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations xv et xvi n'ont pas été mises en œuvre ; le GRECO a demandé des informations complémentaires sur leur mise en œuvre. Ces informations ont été fournies le 30 août 2010 et actualisées le 25 février 2011.
3. Le présent Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints a pour objet, conformément à l'Article 31, paragraphe 9.1, du Règlement Intérieur du GRECO, d'évaluer la mise en œuvre des recommandations ii, iii, vi, xii, xiii, xiv, xv, xvi et xvii à la lumière des informations complémentaires visées au paragraphe 2.
4. Les autorités andorranes indiquent, à titre préliminaire, qu'à la suite du changement de gouvernement suite aux élections d'avril 2009, des changements ont également eu lieu dans l'administration y compris au sein de l'Unité de Prévention et de Lutte contre la Corruption (UPLC) qui est notamment chargée du suivi des relations avec le GRECO. Elles soulignent par ailleurs, la volonté du gouvernement de mettre en œuvre la totalité des recommandations du GRECO mais que diverses difficultés d'ordre matériel, économique et autres rendent difficiles d'aborder toutes les questions pendantes.

II. ANALYSE

Recommandation ii.

5. *Le GRECO avait recommandé 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.*
6. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de Conformité, il avait pris note de la création en janvier 2008 de l'Unité de Prévention et Lutte contre la Corruption (UPLC) et du mandat donné à celle-ci de coordonner et réaliser l'étude en question en coopération avec l'Institut d'Etudes Andorranes (institution publique ayant pour objet la réalisation d'études sociologiques). Les travaux préparatoires avaient été menés¹ ; le GRECO avait considéré, de ce fait, que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.

¹ Les grands traits de ces études ont été définis au cours du second semestre 2008 et les travaux devaient débiter lors du premier semestre 2009.

7. Les autorités andorranes indiquent à présent que le gouvernement a repris les travaux préparatoires relatifs à l'étude de la corruption en Andorre ; celle-ci s'articule autour d'une consultation à deux volets : a) un questionnaire qui porte sur la perception de la corruption dans le pays a été soumis à tout le personnel de l'administration en mai 2010 (fonctionnaires, agents de l'administration centrale et de tous les corps spéciaux – police, pompiers, justice etc.), mais aussi aux administrations locales des sept communes de la Principauté ; b) des questions sur la corruption ont été insérées dans l'enquête de « l'Observatoire socio-économique de l'Andorre » (cette enquête est effectuée une ou deux fois par an sur un échantillon de 850 habitants) ; cela permettra d'intégrer également la perception de la société civile et donc de mieux cerner les mesures anticorruption nécessaires. Un premier sondage – dont les résultats ont été rendus publics par l'Observatoire² a ainsi eu lieu en novembre 2010 ; et il restera utilisé chaque année, de façon à cerner l'évolution de la perception de la corruption par la société civile andorrane.
8. Actuellement, les résultats du sondage de mai 2010 font l'objet d'une analyse approfondie de la part du gouvernement et ils seront publiés lorsque le gouvernement aura terminé cette étude.
9. Le GRECO prend note des informations fournies et des efforts déployés en vue d'étudier l'ampleur et les caractéristiques de la corruption en Andorre. Toutefois, il regrette que – même si un changement de gouvernement est intervenu dans l'intervalle – quatre années après l'adoption du rapport d'évaluation, aucune synthèse n'ait encore été finalisée avec des conclusions à tirer des données recueillies, pour les politiques anti-corruption. Le GRECO rappelle que le Rapport d'Evaluation (voir notamment les paragraphes 17 et suivants) avait souligné l'absence de toute information ou dossier pénal sur la corruption, alors que dans le même temps des vulnérabilités importantes existent en Andorre; il encourage vivement la Principauté à poursuivre plus activement les efforts dans la mise en œuvre de cette recommandation.
10. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

11. *Le GRECO avait recommandé de 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.*
12. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de Conformité, il avait constaté avec satisfaction que : a) les moyens en personnel des services de police criminelle, y compris ceux chargés des dossiers de grande délinquance dont le crime organisé, le blanchiment et la corruption avaient été renforcés ; b) la réorganisation des services avait conforté l'existence de groupes spécialisés davantage dédiés à ces formes de criminalité. Toutefois, malgré la bonne volonté des autorités, les initiatives en matière de formation restaient insuffisantes, la recommandation devant de ce fait être considérée comme partiellement mise en œuvre.
13. Les autorités andorranes indiquent dans les informations complémentaires que les six fonctionnaires de police qui composent le groupe 2 des services de police criminelle (Délinquance organisée et blanchiment de capitaux) sont spécialisés dans la délinquance organisée, la corruption, le blanchiment de capitaux et les délits économiques en général. Les

² Voir http://www.iea.ad/index.php?option=com_content&view=article&id=54&catid=4&Itemid=31; l'Observatoire a suivi la méthode utilisée par l'Institut Eurobaromètre pour son sondage européen de 2009 sur la corruption.

nouveaux agents, arrivés en 2009, ont suivi les formations suivantes³ : a) un cours sur la corruption et le blanchiment de capitaux, tenu du 16 au 27 novembre 2009 (un agent du groupe 2 a participé); b) un cours sur les enquêtes en matière de délits économiques, tenu les 14 et 15 novembre 2009 (un agent du groupe 2 a participé), et en novembre 2010 (un agent également); c) tous les membres ont suivi aussi une formation spéciale dédiée à l'identification des structures juridico-financières au niveau national comme international (trust, sociétés off-shore, fondations, etc.) organisée par l'Ordre des Économistes d'Andorre au cours de l'année 2009.

14. En ce qui concerne la formation continue, les membres de l'unité criminelle assistent systématiquement (une rotation entre les membres est établie) aux réunions, conférences, séminaires et autres, organisés sur le sujet par des organisations publiques ou privées autant au niveau national, qu'international, comme par exemple : a) une conférence sur les procédures internes de contrôle (*due diligence*) qui s'appliquent en matière de prévention du blanchiment de capitaux dans les états espagnol et français, et organisé par le Barreau d'Andorre ; b) conférence sur la prévention, les enquêtes et la répression de la criminalité organisée, et le blanchiment de capitaux (février 2009) ; elle a été tenue par divers magistrats et membres du parquet de l'état espagnol ; c) un séminaire sur le recouvrement et la gestion des actifs dans l'Union Européenne, organisé par le réseau CARIN d'Europol et le Corps National de Police d'Espagne.
15. En dernier lieu, il faut préciser que l'UPLC et le Conseil Supérieur de la Justice ont organisé les 5, 6 et 7 octobre 2010, en coopération avec l'École judiciaire du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire espagnol, un séminaire de formation dédié à divers aspects de la lutte contre la corruption (voir aussi la recommandation xvii, paragraphes 49 et suivants ci-après). Le programme de ce séminaire de 30 heures au total était structuré en 6 modules de 2 à 3 heures chacun⁴, et il était destiné aux praticiens de la police (dont des agents de l'unité criminelle) et de la justice.
16. Le GRECO prend note et est satisfait des efforts de spécialisation et de formation au sein des forces de l'ordre.
17. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

18. *Le GRECO avait recommandé 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.*
19. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de Conformité, les autorités d'Andorre avaient annoncé qu'un projet législatif avait été initié en mai 2008 par le Ministère de l'Intérieur et de la Justice ;

³ Ces cours ont été organisés par le commissariat général de la police judiciaire d'Andorre et son homologue espagnol, grâce à des accords de collaboration en matière de formation passés entre les deux Etats.

⁴ I. Introduction générale au phénomène de la corruption ; II : transparence et contrôle du pouvoir judiciaire face à la corruption, questions institutionnelles, spécialisation et organes ad hoc etc. ; III. Réponses internationales à la corruption : ONU, OCDE, Conseil de l'Europe et évaluations du GRECO etc. ; IV : réponses pénales apportées à la corruption, la responsabilité des personnes morales, les notions de coauteurs, trafic d'influence etc. la corruption dans le secteur privé ; le blanchiment des produits de la corruption ; V : les enquêtes policières et judiciaires dans les dossiers de corruption (instruments et techniques, stratégies d'enquête dans les fraudes en matière de marchés publics liés aux biens et services, particularités des enquêtes dans le domaine de la corruption liée à l'urbanisme, enquêtes de blanchiment et visant à localiser les avoirs confisquables, quelques problèmes liés aux mouvements d'argent et à l'interprétation de documents bancaires etc. VI : mécanismes de coopération internationale en matière judiciaire.

celui-ci visait à renforcer l'objectivité dans le renouvellement des juges et procureurs (renouvellement automatique sauf causes objectives etc.) et à leur offrir des opportunités de carrière plus claires (mandat de 6 ans). Il s'agissait alors d'un projet dont les divers éléments ne pouvaient encore être appréciés au regard de la recommandation et le GRECO avait par conséquent considéré la recommandation vi comme partiellement mise en œuvre.

20. Les autorités andorranes indiquent à présent que le gouvernement est en train de finaliser une nouvelle proposition de loi mettant en place une carrière judiciaire et impliquant un système de renouvellement des juges et membres du parquet plus objectif (concrètement le renouvellement sera désormais automatique à moins qu'il n'y ait retrait volontaire de la part du titulaire ou bien une sanction disciplinaire impliquant la cessation des fonctions) et un système de progression plus défini, prenant en compte l'expérience et le mérite professionnel. Les autorités indiquent que la proposition de loi a fait l'objet de consultations avec les différents collectifs de la justice – juges, membres du parquet, barreau des avocats, etc. Toutefois, la situation politique actuelle du pays nécessite de dissoudre le parlement et d'organiser des élections anticipées en avril 2011 ; cela ne permet pas au gouvernement d'initier les démarches parlementaires pour l'approbation du texte.
21. Le GRECO regrette que la proposition de loi de mai 2008 n'ait pu aboutir avant les dernières élections parlementaires et le changement de gouvernement de 2009, et que le nouveau projet qui a fait suite en 2010 va connaître la même issue. Le GRECO regrette vivement les incertitudes concernant le contenu du projet législatif actuel et son devenir à moyen terme. Il encourage vivement Andorre à reprendre rapidement – une fois les élections passées – ce projet législatif très important pour l'organisation de la justice du pays.
22. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

23. *Le GRECO avait recommandé de 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.*
24. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de Conformité, la présente recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre essentiellement en raison de l'absence d'initiative concrète concernant la première partie de la recommandation (le rapport d'évaluation avait fait état de la difficulté d'accéder à des informations purement administratives au niveau central et local, et concernant la justice). Une réflexion semblait engagée sur les améliorations souhaitables en matière d'accès aux documents publics ; toutefois, rien de tangible n'en était encore ressorti.
25. Les autorités andorranes rappellent une nouvelle fois, concernant la première partie de la recommandation, que le gouvernement considère l'article 42 du code de l'administration comme donnant déjà une couverture suffisante à la recommandation. Toutefois, il a été décidé de reprendre la réflexion sur un possible amendement de l'article 42 du code de l'administration, en vue de le rendre plus précis et d'adapter son contenu à la Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à

Strasbourg le 21 février 2002. Les autorités d'Andorre indiquent vouloir tenir le GRECO informé des avancées dans ce domaine.

26. Les autorités font également état de nouvelles initiatives visant à améliorer la communication avec le public (deuxième partie de la recommandation) : le département de communication du gouvernement rédige désormais de façon automatique des communiqués de presse sur tous les sujets quotidiens du gouvernement ; chaque conseil des ministres donne lieu à une conférence de presse afin notamment de répondre aux questions posées ; la presse est convoquée à l'occasion de toute question jugée importante. Le portail gouvernemental d'informations (www.govern.ad), qui fournit des informations sur l'activité quotidienne de celui-ci, a été amélioré au plan technique et il est possible de suivre au fur et à mesure l'agenda des actes officiels des membres du gouvernement. Enfin, les réseaux sociaux *Facebook* et *Twitter* sont utilisés pour fournir un accès spécial à l'information et à la documentation pour les membres de la presse andorrane.
27. Le GRECO note avec satisfaction que les efforts se poursuivent pour améliorer encore la communication avec le public (deuxième partie de la recommandation), mais il constate qu'en ce qui concerne la première partie de la recommandation, la situation en est au même stade que celui évoqué dans le Rapport de Conformité : la situation n'a donc pas progressé concernant les améliorations à apporter à la réglementation relative à l'accès aux informations et aux documents détenus par les autorités publiques (centrales et locales).
28. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

29. *Le GRECO avait recommandé 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.*
30. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de Conformité, il avait constaté qu'au-delà de la sensibilisation dont les membres du Tribunal des Comptes (TC) ont pu bénéficier après la visite d'évaluation, aucune mesure n'était rapportée visant à associer davantage celui-ci et le DIG aux efforts anti-corruption. Cela dit, tous deux ont apparemment commencé, à présent, à prendre en compte le contrôle de gestion des objectifs et le contrôle d'efficacité dans leurs plans et méthodes de travail. Concernant la deuxième partie de la recommandation, le tribunal n'avait toujours pas (ou ne se reconnaissait pas), malgré le libellé large de la loi, la faculté de proposer des mesures disciplinaires; une réflexion semblait engagée en vue d'aborder cette question. Concernant la dernière partie de la recommandation, le GRECO relevait que le DIG produit des rapports réguliers et que les auditeurs du TC ont largement accès à, et utilisent ceux-ci contrairement à la situation au moment de la visite sur place (aucune information de la DIG n'était alors disponible au TC). En conséquence, la recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre, le GRECO attendant des efforts complémentaires pour associer davantage et plus explicitement le TC et le DIG à la lutte contre la corruption et pour faire en sorte que des mesures individuelles (disciplinaires) et institutionnelles à l'administration puissent être recommandées.

31. Les autorités andorranes indiquent qu'aux fins de la pleine mise en œuvre de cette recommandation, des réunions de travail ont été organisées en janvier et février 2011 entre l'Unité de Prévention et de Lutte contre la Corruption (l'UPLC), le Tribunal des comptes (TC) et le Département de l'Intervention Générale (DIG). Le projet a un double volet. Le volet 1 vise à renforcer la coopération entre le DIG et le TC ; au-delà du fait que les résultats des contrôles par le DIG sont à présents disponibles au Tribunal des Comptes, il s'agira d'élaborer des normes de contrôle communes et de planification coordonnée de leurs activités (ce qui nécessitera vraisemblablement des amendements législatifs). Un volet 2 associera au TC et au DIG également les services en charge des adjudications de marchés publics ; il s'agira pour ces services a) d'améliorer la planification budgétaire des dépenses (pour remédier aux irrégularités les plus fréquentes qui découlent des modifications et révision des prix des contrats des marchés publics qui ne donnent pas lieu, dans la pratique, à une nouvelle autorisation de la dépense comme le veut l'art. 31 de la loi des finances publiques ; b) de mettre en place un dispositif qui assure la transparence, l'objectivité et l'uniformité des critères d'attribution des marchés publics (notamment avec l'inclusion systématique d'un cahier des charges dans tous les appels d'offre). Les conclusions de ces réunions devraient être disponibles en juin 2011.
32. Le GRECO constate que de nouvelles initiatives sont prises en vue d'associer plus étroitement le contrôle général de l'administration aux efforts de lutte contre la corruption, en l'occurrence dans le cadre d'un renforcement de la discipline budgétaire et dans celui d'une réforme du dispositif de passation des marchés publics – un secteur réputé fortement exposé à la corruption et aux conflits d'intérêt en Andorre comme le Rapport d'Evaluation l'avait souligné. Le GRECO espère que ces efforts viseront aussi la question de la réglementation des marchés publics des collectivités locales, qui sont particulièrement exposés à des risques. Le GRECO regrette qu'il ne soit toujours pas fait état d'aucune initiative législative ou du Tribunal des Comptes lui-même, pour que ce dernier recommande à l'issue de ses contrôles, des mesures correctives individuelles (disciplinaires) et institutionnelles à l'administration. Le GRECO ne peut donc conclure que la présente recommandation ait été pleinement mise en œuvre.
33. Le GRECO conclut donc que la recommandation xiii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

34. *Le GRECO avait recommandé de 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.*
35. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de Conformité, il était fait état de travaux engagés en matière d'élaboration de principes déontologiques (dont un projet de Code déontologique pour l'administration centrale, basé sur le Code de conduite modèle pour les agents publics annexé à la Recommandation N° R(2000)10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe). Ces travaux avaient dû être gelés compte tenu des incertitudes sur la réforme de la Loi de la Fonction Publique, et aucun projet similaire n'existait pour le personnel des collectivités et administrations locales. Concernant les actions de formation, cette question demandait à être réexaminée, une fois les divers codes déontologiques adoptés.
36. Les autorités andorranes indiquent que le conseil des ministres de la principauté a finalement approuvé le code pour l'ensemble de l'administration le 21 avril 2010 et celui-ci a été publié au bulletin officiel le 30 juin 2010. Il a été diffusé à tous les fonctionnaires par courrier électronique

interne afin qu'ils en prennent connaissance. Une traduction en français a été présentée au GRECO. Les autorités précisent que le texte s'applique aux fonctionnaires et agents à caractère indéterminé (contractuels ou temporaires) de l'administration centrale, y compris donc les conseillers spéciaux, et que les membres du gouvernement restent régis par la loi du 15 décembre 2000 (qui ne contient apparemment pas de règles de conduite similaires). Un code spécifique au corps spécial des agents des Douanes a été approuvé par le conseil des ministres le 7 juillet 2010 ; celui applicable au corps spécial du service de police est en cours de rédaction. En ce qui concerne les administrations locales (communes), l'Unité de prévention et de Lutte contre la Corruption (UPLC) leur a adressé en août 2010 une copie du code déontologique de l'administration centrale en les invitant à adopter un code déontologique similaire, applicable à chacune des administrations locales. Deux des sept collectivités locales ont à ce jour adopté une réglementation similaire au Code évoqué ci-dessus.

37. Concernant la formation, une fois tous les codes approuvés, des séances de formation seront organisées pour mieux les faire connaître. Toutefois, tel qu'il a déjà été rapporté lors du rapport de conformité, lors des séances périodiques que l'administration organise pour sensibiliser l'ensemble des fonctionnaires en matière de corruption, la question de la déontologie est aussi traitée. Les autorités andorranes précisent d'une part que la formation et la sensibilisation relatives à la lutte contre la corruption constituent désormais une matière obligatoire pour les nouveaux agents incorporés au sein de l'administration publique centrale, et d'autre part que le gouvernement a invité les divers services à s'assurer que des formations soient organisées concernant le Code de conduite. Pour l'heure, les suites de cette invitation ne sont pas connues.
38. Le GRECO prend note des avancées réalisées au titre de cette recommandation, en particulier l'introduction du code des services douaniers et de celui applicable à l'administration générale de l'Etat (dont le GRECO a pu apprécier toute la pertinence des dispositions et constaté qu'il est pourvu d'un dispositif de sanction en cas de non-respect, qui s'articule avec la loi sur la fonction publique). Il encourage le pays à finaliser l'adoption de dispositions similaires pour les membres du gouvernement, les forces de police et les diverses collectivités locales, et à initier les actions de formation correspondantes afin de répondre entièrement à la recommandation.
39. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

40. *Le GRECO avait recommandé d'introduire un mécanisme de protection contre d'éventuelles représailles, pour les agents publics qui signalent de bonne foi les soupçons de corruption.*
41. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de Conformité, la présente recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre du fait de l'absence de toute initiative concrète.
42. Les autorités andorranes indiquent que la question continue d'être étudiée mais que toutefois, une première mesure tendant à faciliter les dénonciations a été mise en œuvre dans le cadre de la création du site web de l'UPLC (www.upreencio.ad) qui comprend une boîte aux lettres destinée à recueillir des dénonciations anonymes. Cette page web a pour but de présenter l'unité de prévention et lutte contre la corruption aux citoyens et contient des informations en matière de corruption (y compris les rapports du GRECO traduits en andorran). Le service de police met actuellement en place, lui aussi, un nouveau site web comprenant une boîte aux lettres destinée à recueillir des dénonciations anonymes quelles que soient les infractions. L'anonymat des dénonciations est précisément introduit pour permettre au service de police d'ouvrir des enquêtes

qui pourront aboutir à une procédure pénale, en évitant les possibles représailles, de toute sorte, contre le donneur d'alerte.

43. Le GRECO prend note de la mise en place de boîtes aux lettres électroniques destinées à recevoir des dénonciations anonymes. Toutefois, il considère que de telles mesures ne peuvent constituer une alternative satisfaisante aux mesures préconisées par la recommandation⁵. Par ailleurs, l'existence d'un véritable dispositif de protection des donneurs d'alerte joue également un rôle dissuasif de la corruption au sein des institutions. Il est donc heureux que la réflexion se poursuive actuellement sur ces questions mais dans l'ensemble il n'a toujours pas été donné de suite significative à cette recommandation.
44. Le GRECO conclut que la recommandation xv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xvi.

45. *Le GRECO avait recommandé de 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.*
46. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de Conformité, il avait constaté l'absence de toute avancée ou projet concret dans la mise en œuvre de cette recommandation. Compte tenu des réserves exprimées par la Principauté quant aux difficultés de mise en œuvre des mesures préconisées dans un pays de cette taille, le GRECO avait souligné que l'objet de cette recommandation n'était pas d'introduire des interdictions absolues en matière de conflits d'intérêt, activités accessoires et de migration d'agents publics vers le secteur privé ; il s'agissait plutôt d'introduire un cadre qui permette de limiter les risques et rendre plus difficile les abus (« réglementer plus rigoureusement »), dont certains avaient été observés au cours de la visite sur place.
47. Les autorités andorranes indiquent que la question reste à l'étude, et que dans le contexte plus vaste de la révision de la Loi de la Fonction Publique (LFP), qui a été initiée, le sujet des incompatibilités et celui du pantouflage donneraient lieu à une réglementation plus élaborée qu'à l'heure actuelle. Un projet de loi amendée de la fonction publique est aujourd'hui en cours de préparation, avec des négociations qui réunissent les syndicats de la fonction publique, des membres du gouvernement et des représentants des groupes parlementaires (réunions des 27 juillet et 26 octobre 2010). Les conclusions ont été finalisées en début d'année et même si elles ne sont pas encore publiques, il est possible d'affirmer que de nombreuses situations de conflits d'intérêts potentiels ont été identifiés (notamment les fonctionnaires qui occupent des fonctions dans des conseils d'administration de sociétés privés ou des mandats au sein d'associations ou de fédérations) et que cela appelle effectivement des modifications légales. La question de la création d'un mécanisme de suivi de l'application de la réglementation a été discuté lors de la réunion du 26 octobre 2010. La convocation d'élections anticipées en avril 2011 va toutefois retarder le processus.

⁵ Le GRECO considère que vu la façon dont le dispositif de boîte aux lettres est intégré dans le site de l'UPLC (par exemple l'absence de toute information ou explication complémentaire quant à l'existence et l'usage de cette boîte – le site de l'UPLC reste d'ailleurs dépourvu de quasiment toute information), il ne s'agit ni plus ni moins que d'une adresse électronique classique qui n'apporte rien de plus au courrier postal traditionnel qui peut lui aussi être anonyme.

48. Le GRECO prend note des informations fournies et salue la préparation d'amendements à la Loi sur la fonction publique, ce qui constitue une certaine avancée dans la mise en œuvre de cette recommandation. Les intentions du pays et le contenu d'un projet législatif restent à clarifier sur les divers points de la recommandation. Cela concerne aussi l'interaction avec le Code de conduite cité aux paragraphes 35 et suivants, qui comprend à ses articles 10 à 12 des dispositions de base (et formulées en termes généraux) sur les conflits d'intérêts, les incompatibilités et les activités publiques ou politiques, Code qui renvoie par ailleurs à la LFP pour ce qui est de la question des sanctions en cas d'atteinte aux principes qu'il pose. Par ailleurs, le contexte des élections anticipées fait que la suite des travaux reste pour l'heure très incertaine.

49. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii.

50. *Le GRECO avait recommandé i) d'introduire la responsabilité des personnes morales en matière de corruption et 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.*

51. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait constaté qu'Andorre a introduit effectivement la responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption et de trafic d'influence en octobre 2008 et que les sanctions prévues, pécuniaires et autres, semblaient adéquates (première partie de la recommandation). Toutefois, il n'avait pas été pris de mesures pour mieux familiariser les praticiens de la police et de la justice avec ce nouveau mécanisme juridique (deuxième partie de la recommandation, qui de ce fait, était jugée partiellement mise en œuvre).

52. Les autorités andorranes indiquent que l'UPLC et le Conseil Supérieur de la Justice ont organisé les 5, 6 et 7 octobre 2010, en coopération avec l'École judiciaire du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire espagnol, un séminaire de formation dédié à ce sujet et destiné à familiariser les praticiens de la police et de la justice aux nouvelles dispositions pénales concernées. L'occasion a également été mise à profit pour aborder plus largement le thème de la corruption. Le programme de ce séminaire de 30 heures au total était structuré en 6 modules, dont l'un d'une durée de 3 heures a abordé la responsabilité pénale des personnes morales entre autres thèmes (comme la corruption dans le secteur privé; les notions de co-auteur, de trafic d'influence, de négociation prohibée impliquant un fonctionnaire, de malversation; le blanchiment des produits de la corruption). Les 23 participants comprenaient notamment des membres des tribunaux (juges d'instruction, greffiers des sections pénales de la justice), des membres du parquet et des agents de police (membres des départements d'investigation criminelle).

53. Le GRECO prend note des informations fournies concernant le séminaire du mois d'octobre 2010 au cours duquel le thème de la responsabilité des personnes morales a effectivement été abordé avec le public souhaité par la recommandation. Le GRECO regrette que plus de temps ou de modules de formation n'aient pas été consacrés au thème ; il considère que, globalement et en gardant la taille du pays à l'esprit, des mesures ont donc été prises sur tous les points de la recommandation, même si les autorités andorranes seraient bien avisées de s'assurer que la responsabilité des personnes morales soit abordée à nouveau afin de permettre de traiter les divers aspects techniques plus en détail.

54. Le GRECO conclut que, dans l'ensemble, la recommandation xvii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSION

55. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations iii et xvii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations ii, vi, xii, xiii, xiv et xvi restent partiellement mises en œuvre. La recommandation xv reste non mise en œuvre.
56. Avec l'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle, le GRECO conclut que sur les 18 recommandations adressées à Andorre, au total 11 d'entre elles ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. Malgré cette situation globalement satisfaisante, le GRECO regrette qu'aucune des cinq recommandations essentielles que le rapport d'évaluation avait formulées en matière de mesures anti-corruption au niveau de l'administration publique n'ait été pleinement mise en œuvre à ce jour (en particulier concernant une réglementation des conflits d'intérêts ainsi que la protection des donneurs d'alerte, deux éléments cruciaux de toute politique publique préventive de la corruption, ce d'autant plus dans le contexte d'Andorre). Le GRECO espère donc vivement que les diverses réflexions en cours seront menées à terme avec détermination afin que des mesures complémentaires soient prises dans un futur proche.
57. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints à l'égard d'Andorre. Cependant, si elles le souhaitent, les autorités andorranes peuvent tenir le GRECO informé des nouveaux faits pertinents concernant la mise en œuvre des recommandations ii, vi, xii, xiii, xiv, xv et xvi.
58. Enfin, le GRECO invite les autorités andorranes à autoriser, dès que possible, la publication de cet Addendum, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.