



Strasbourg, 19 février 2009

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

Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints

Rapport de Conformité sur Andorre

Adopté par le GRECO
lors de sa 41^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-19 février 2009)

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) a été rendu public par le GRECO le 7 février 2007, suite à l'autorisation des autorités andorranes.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités andorranes ont soumis, le 30 juin 2008 leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.
3. Le GRECO a, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, chargé l'Azerbaïdjan et la France de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Vusal HUSEYNOV, au titre de l'Azerbaïdjan, et M. Jean ALEGRE au titre de la France. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs dans la rédaction du rapport de conformité (Rapport RC).
4. Le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités andorranes en vue de se conformer aux recommandations du rapport d'évaluation.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé 18 recommandations à Andorre. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé 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 insister également sur la nécessité de signaler les cas de corruption.*
7. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités andorranes indiquent qu'au cours du premier semestre 2008, le Gouvernement andorran a mis en place un programme de sensibilisation aux dispositions anti-corruption. Ce programme ne comporte pas d'échéancier fixe afin d'organiser des séances en fonction des besoins supplémentaires qui se manifestent/manifesteront au fur et à mesure. Ce programme a débuté par une première phase de sensibilisation auprès des agents publics de l'administration centrale. Un document d'information didactique et pédagogique¹ a été préparé à cette occasion et mis en ligne sur le « Portail de l'Employé » sous un nouveau titre intitulé « Lutte anti-corruption ». Le document a également été envoyé à tous les agents de l'administration centrale. Cette première phase a comporté des sessions de sensibilisation, conduites entre juin et octobre 2008 pour les responsables et les membres des services diplomatiques². Même si les responsables ont pour obligation de transmettre à leurs collaborateurs le message diffusé lors de ces sessions, d'autres séances ont été organisées fin 2008 et début 2009 (par exemple en janvier ; 5 séances au total

¹ Ce document regroupe et expose tous les délits contre la fonction publique et insiste sur les principes déontologiques existants, en indiquant qu'un Code de conduite est en cours d'élaboration (voir les informations relatives à la Recommandation xiv).

² Dans un premier temps, les séances – d'une durée de deux heures et organisées une à deux fois par semaine sont obligatoires pour tous les secrétaires d'Etat, les directeurs et les responsables de service de l'administration générale. Elles sont destinées à chaque occasion à une vingtaine de personnes et permettent d'aborder la réglementation pénale et administrative, les standards internationaux, des exemples de cas tirés de l'expérience des pays voisins etc.

sont programmées en 2009) au bénéfice du reste du personnel de l'administration centrale (un peu moins de 2000 personnes), y compris des sessions spécifiques pour le personnel de la police et des douanes. Les hauts responsables des administrations locales ont manifesté un vif intérêt pour ces initiatives et ils participent aux séances de sensibilisation depuis le début. Ils ont demandé que soient organisées des séances supplémentaires dans les administrations locales/communales, et le document d'information mentionné précédemment leur a été transmis pour qu'ils puissent en faire profiter tout leur personnel. Une séance particulière concernant directement la lutte anti-corruption a été organisée en janvier 2009 pour les élus de ces administrations locales et d'autres activités similaires auront lieu tout au long de l'année 2009. Enfin, il a été convenu avec le Département de Formation et Développement Professionnel du Secrétariat d'Etat de la Fonction Publique d'intégrer cette formation à la prévention de la corruption dans le cadre de la formation initiale et continue des agents publics ; la participation à cette formation est, par exemple, devenue obligatoire pour tous les nouveaux agents de l'administration (dans le cadre de leur formation initiale).

8. Une deuxième et une troisième phase ont été programmées afin de sensibiliser les personnels des administrations parapubliques, ainsi que les entités du secteur privé, les organisations professionnelles et le grand public. Une journée de conférences sur la corruption et la déontologie professionnelle a déjà été organisée le 9 décembre 2008, à l'occasion de la journée internationale de la lutte contre la corruption, avec la participation des médias et des personnalités des secteurs publics et privés invités spécialement. Des membres du gouvernement, du parlement et des partis politiques ont participé à cette journée de conférences.
9. Concernant la deuxième partie de la recommandation, les autorités d'Andorre précisent que les sessions de formation mettent également en avant l'importance de la collaboration et de la coopération dans la lutte anti-corruption, notamment en rappelant systématiquement que l'obligation formelle de signaler aux autorités pénales tout délit poursuivi d'office (article 36 du Code de procédure pénale) prévaut face à l'obligation de réserve et au secret professionnel. Cette information est aussi reprise dans le document d'information générale publié en ligne et diffusé.
10. Le GRECO prend note des informations fournies qui montrent les efforts importants consentis afin de familiariser l'ensemble des agents publics, ainsi que le secteur privé et le public en général avec les dispositifs destinés à prévenir et combattre la corruption. Même si le programme n'est pas encore achevé, il ne fait pas de doute que dans le contexte du pays, les initiatives déjà menées sont de nature à produire une meilleure prise de conscience des dispositifs contre la corruption.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO a 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.*
13. Les autorités andorranes indiquent que le 16 janvier 2008 le Gouvernement a décidé la création de l'Unité de Prévention et Lutte contre la Corruption (UPLC) sous la responsabilité du Ministère de la Présidence. L'UPLC est chargé de diverses missions concernant la dynamisation et la

coordination de l'action gouvernementale en matière anti-corruption. Cette Unité, déjà opérative dans l'exercice des fonctions de représentation internationale ainsi que dans celles concernant la formation et la sensibilisation, travaille actuellement sur divers projets d'adaptation de la Loi de la fonction Publique et sur un projet de Code de conduite (voir réponses à la recommandation xv).

14. Une étude nationale a été commandée par le Ministère de la Présidence à l'Institut d'Etudes Andorranes (institution publique ayant pour objet la réalisation d'études sociologiques) et c'est à l'UPLC qu'a été confiée la coordination de la réalisation de cette étude. Diverses enquêtes vont ainsi être menées : enquête générale sur la perception que la population a de la corruption en Andorre, études sectorielles dans des secteurs plus spécifiques comme certaines administrations publiques, la police ou les services douaniers. Ces enquêtes ont été différées afin de permettre aux agents publics, dans un premier temps, de tirer profit des séances de sensibilisation (voir la recommandation i) avant de répondre de façon bien plus efficace, dans un deuxième temps, aux questionnaires qui seront utilisés pour le travail d'étude. Les grands traits de ces études ont été définis au cours du second semestre 2008 et les travaux doivent débuter lors du premier semestre 2009.
15. Le GRECO note avec satisfaction que la mise en place d'une d'étude sur la corruption en Andorre a été confié à l'Unité de Prévention et Lutte contre la Corruption (UPLC) et que des dispositions sont prévues afin d'assurer un travail de qualité. L'étude en question est pour l'heure en cours de mise en application, ce qui ne permet pas de considérer la recommandation comme pleinement mise en œuvre.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO a 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.*
18. Les autorités andorranes indiquent que le 13 juin 2007, le Gouvernement andorran a approuvé la restructuration des services de police et que dans ce cadre, la Police Criminelle a été divisée en trois unités : l'unité d'investigation criminelle 1 (stupéfiants et délits contre les personnes), l'unité d'investigation criminelle 2 (délinquance organisée et blanchiment) et l'unité d'investigation criminelle 3 (permanence, identité judiciaire et patrimoine). Cette nouvelle structure de la Police Criminelle vise principalement à renforcer les capacités d'investigation et il a été décidé d'augmenter les effectifs (d'une trentaine en 2006 à 52 policiers actuellement). Le recrutement en 2008 de 23 nouveaux agents de police devrait également, à terme, profiter à la Police Criminelle. L'unité d'investigation criminelle 2 (délinquance organisée et blanchiment) comprend 3 groupes parmi lesquels le Groupe n°1 est chargé spécifiquement de la délinquance organisée et du blanchiment, est également chargé des dossiers en matière de corruption. Il est actuellement composé de 6 policiers (par rapport aux 4 affectés au moment de l'évaluation) qui peuvent recevoir le support des deux autres groupes (chargés des délits informatiques pour l'un, et de la coopération internationale pour l'autre) en cas de besoin.
19. En ce qui concerne la formation, les autorités andorranes précisent que le groupe n°1 mentionné ci-dessus, est destiné à bénéficier de formations spécialisées, tout comme les autres services de police ; toutefois, malgré que les budgets de formation soient relativement généreux, ces actions

de formation restent difficiles à mettre en œuvre dès lors que le pays dépend fortement des partenaires étrangers impliqués en la matière (ainsi, une formation en matière de blanchiment avec la police espagnole n'a pu se tenir comme prévu, en novembre 2008). Une conférence est prévue le 12 février 2009 sur le thème « Prévention, Investigation et répression de la criminalité organisée. Le blanchiment de capitaux ». Il est également prévu que l'UPLC se charge de la formation de 3 ou 4 formateurs de la police dans les thèmes qui font partie de la campagne de sensibilisation évoqué précédemment au titre de la recommandation i, de manière à ce que ceux-ci répercutent ensuite le contenu de ces sessions.

20. Le GRECO constate avec satisfaction que 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 ont été renforcés. La réorganisation des services a conforté l'existence de groupes spécialisés davantage dédiés à ces formes de criminalité. Toutefois, malgré la bonne volonté des autorités, la formation semble rester un secteur problématique et les initiatives en la matière restent pour l'heure peu développées ou encore à l'état de projet.
21. Le GRECO conclut que, pour l'heure, la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

22. *Le GRECO a recommandé 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.*
23. Les autorités andorranes indiquent qu'au cours du second semestre 2006 un nouveau procureur adjoint a été nommé et affecté à ses nouvelles fonctions en février 2007, ce qui porte leur nombre à quatre et s'est traduit en mai 2008 par la nomination d'un nouvel agent de soutien. Le Procureur Général lui-même travaille depuis 2006 à temps complet alors qu'auparavant, son prédécesseur ne travaillait qu'à temps partiel compte tenu de ses fonctions en Espagne.
24. Une révision des équipes judiciaires a été opérée et à l'automne 2007, des nouveaux organigrammes des tribunaux ont été publiés. Des recrutements ont eu lieu et un nouveau poste de « battle » (juge) a été créé (mais il est peu probable qu'il soit appelé à opérer comme juge d'instruction au pénal). Cela dit, l'équipe particulière de travail de chaque juge d'instruction est passée de 3 à 5 membres. Selon les autorités andorranes, cela permet à chaque section d'instruction d'opérer une meilleure distribution du travail et de parvenir au même résultat que celui attendu par la recommandation même si le nombre de juges d'instruction n'a pas augmenté en soi (il sont toujours au nombre de 5). Par ailleurs, une des questions qui pose le plus de difficultés aux « battles » d'instruction est l'importance quantitative des commissions rogatoires internationales (proportion élevée de résidents étrangers et population touristique très importante). Des accords spécifiques avec les autorités judiciaires espagnoles et françaises sont en cours de conclusion afin de simplifier le travail et d'accélérer les procédures d'entraide.
25. Le GRECO prend note des efforts consentis en matière de renforcement des moyens humains du parquet et des juges d'instruction. Les autorités andorranes sont confiantes dans le fait que la situation des juges d'instruction (même si leur nombre n'a pas augmenté) est en nette amélioration et devrait s'améliorer encore avec des mesures destinées à faciliter le travail en matière d'entraide internationale. Ces diverses mesures vont effectivement dans le même sens que celui voulu par la recommandation ; toutefois, le GRECO trouverait opportun que les autorités andorranes restent vigilantes sur la question des effectifs du parquet et des juges

d'instruction, compte tenu de la difficulté du travail sur les dossiers pénaux liés aux formes complexes de délinquance, de l'importance en pratique des juges d'instruction dans le travail d'enquête, du fait que les initiatives anti-corruption récentes sont susceptibles de faire apparaître des affaires supplémentaires etc.

26. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation v.

27. *Le GRECO a recommandé 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.*
28. Les autorités andorranes font état de diverses initiatives en matière de formation, parmi lesquelles la signature en novembre 2006 d'un accord de collaboration avec l'Espagne dans le domaine de la formation du personnel (secrétaires judiciaires, juges et procureurs), actions de formation en matière de blanchiment de capitaux avec la participation des membres de la cellule de renseignement financier et des membres de la Police, formation dispensée concernant les actes procéduraux en matière d'instruction destinés à l'obtention de preuves, formations ponctuelles dispensées en France et en Espagne auprès des écoles de formation judiciaires³
29. En juillet 2008, le Conseil Supérieur de la Justice, avec la direction de l'école judiciaire de Barcelone, a procédé à la planification de la formation continue donnée en Principauté pendant la période 2008-2009. Le Conseil Supérieur de la Justice, ayant pris bonne note des recommandations du GRECO à ce sujet, a inclus des formations en matière de corruption. Un premier module de formation de 8 heures intitulé « les instruments de la lutte contre la corruption » a été organisé et s'est tenu en 2008. Un second module a dû être reporté à deux reprises pour cause d'indisponibilité du formateur étranger, ce qui n'est pas imputable à Andorre. Andorre rappelle le système de répartition (à tour de rôle) des affaires entre les juges d'instructions et la difficulté de trouver une solution satisfaisante qui permettrait à un ou deux juges d'instruction (sur les 5 qui existent) de se spécialiser notamment dans les affaires de corruption. En l'état actuel des choses (notamment le fait qu'il n'y a pas encore de dossiers de corruption qui soient apparus), il a été jugé préférable de faire participer tous les juges d'instruction aux formations sur la corruption.
30. Le GRECO prend note des informations fournies concernant les actions de formation généralement disponibles, en particulier celles plus spécifiques dans le domaine de la corruption, mises en place en juillet 2008 en coopération avec les services de formation judiciaire espagnols. Le GRECO comprend les difficultés à introduire une véritable spécialisation de certains juges d'instruction. Il est également sensible aux efforts accomplis, dans ce contexte, pour améliorer les connaissances de tous les juges d'instruction dans le domaine de la corruption, même si des difficultés sont apparues pour mettre en œuvre les actions de formation prévues. Celles-ci ne sont toutefois pas imputables aux autorités andorranes et le GRECO espère vivement que ces

³ Auprès de l'école judiciaire française : « Regards croisés sur la pratique du contradictoire durant l'instruction » ; « Le parquet et l'audience correctionnelle » ; « Preuve pénale et progrès scientifiques » ; « Lutte contre la criminalité organisée ». Auprès de l'école judiciaire espagnole : « Jurisprudence sur la restriction des droits fondamentaux dans la phase d'investigation » ; « Les nouveaux moyens d'investigation dans le procès pénal » ; « La généralisation du droit pénal d'exception » ; « Délinquance économique » ; « Le droit pénal du siècle XXI ».

difficultés seront surmontées et que les actions de formation à la corruption seront organisées comme prévu.

31. Le GRECO conclut que, dans l'ensemble, la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vi.

32. *Le GRECO a 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.*
33. Les autorités andorranes indiquent qu'en mai 2008, le Ministère de l'Intérieur et de la Justice a élaboré un « avant projet de Loi Qualifiée sur l'amélioration de la régulation de la carrière administrative de la fonction publique de l'administration de justice » qui se trouve actuellement en phase d'analyse parmi les parties concernées. A cette fin, une commission technique a été créée fin 2008. L'intention du Gouvernement est de mettre en place un système de carrière judiciaire qui offrirait des perspectives d'évolution professionnelle (par promotion interne) au sein de l'administration de justice. Un autre objectif est de renforcer les garanties d'indépendance de la fonction judiciaire, en basant le non renouvellement dans les fonctions de juge ou de procureur (tous les six ans tel que le prévoit directement la Constitution) uniquement sur des causes objectives; le système actuel serait ainsi modifié pour introduire le principe du renouvellement automatique. La volonté du gouvernement est aussi, par le biais de ces mesures, de pouvoir fidéliser les juges et les procureurs grâce aux perspectives d'évolution.
34. Le GRECO prend note de l'intention du gouvernement de renforcer l'objectivité dans le renouvellement des juges et procureurs et à leur offrir des opportunités de carrière plus claires. Il s'agit pour l'heure d'un projet dont les divers éléments ne peuvent encore être appréciés au regard de la présente recommandation.
35. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

36. *Le GRECO a recommandé de 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.*
37. Les autorités andorranes, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, rappellent les diverses dispositions existantes en matière de secret professionnel, commercial et général, que l'on retrouve également dans le rapport d'Evaluation du GRECO⁴. L'article 190 du code pénal, qui incrimine la divulgation de secrets (données personnelles) dans le domaine du travail, a été amendé avec la Loi 15/2008 (entrée en vigueur le 28 octobre 2008) et ne s'applique plus lorsque la communication des informations est requise par une obligation légalement

⁴ Voir le paragraphe 40 du rapport.

prévue. Par la Loi 16/2008 (entrée en vigueur elle aussi le 28 octobre 2008) apportant diverses modifications au code de procédure pénale, l'article 87 paragraphe 4⁵ du code en question a été amendé de manière à ce qu'à présent le juge d'instruction puisse non seulement lever le secret bancaire, mais aussi permettre l'accès aux informations détenues par d'autres établissements financiers ou professions soumis(es) au secret professionnel. Les autorités d'Andorre indiquent aussi que la cellule anti-blanchiment a procédé à un examen de certaines dispositions dans le cadre de la refonte de la loi anti-blanchiment, dont la version amendée a été adoptée le 11 décembre 2008. Cette réforme s'est traduite par une prise en compte et l'assujettissement de divers professionnels (y compris les comptables indépendants, assesseurs fiscaux, auditeurs, avocats et autres juristes, notaires, agents immobiliers, économistes et gestionnaires, entre autres) aux obligations de diligence à l'égard de la clientèle et signalement des transactions suspectes – accompagné des informations pertinentes - à la cellule de renseignement financier. Ces professionnels ainsi que toutes les entités assujetties, bancaires, financières ou autres, doivent à présent s'informer sur les clients et les avoirs faisant l'objet d'une transaction, et le secret n'est donc en principe plus opposable dans leurs relations mutuelles, même lorsque l'un agit en tant qu'intermédiaire. En même temps, l'ancien contenu de l'article 50 de la loi anti-blanchiment (qui faisait que seule la communication d'informations par les établissements financiers était possible sur ordre du juge d'instruction) a été supprimé.

38. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, l'existence et la portée de l'article 36 du Code de procédure pénale qui oblige toute personne à dénoncer directement aux autorités de police ou judiciaires tout délit dont ils ont connaissance (obligation qui prévaut en principe devant le secret professionnel) est rappelée aux agents publics à l'occasion des activités du programme de sensibilisation mis en place en 2008 (voir la recommandation i). Comme indiqué au paragraphe 9 ci-dessus, les sessions de sensibilisation mettent en avant l'importance de la collaboration et de la coopération dans la lutte anti-corruption. Enfin, les autorités andorranes indiquent que des accords de transmission d'informations se mettent progressivement en place (par exemple entre les services de l'immigration et la sécurité sociale).
39. Le GRECO note que des progrès significatifs ont été accomplis, au titre de la première partie de la recommandation, en vue d'assouplir diverses dispositions relatives au secret financier, professionnel et autre et permettre ainsi un accès plus aisé aux informations au-delà des seules banques. Les modifications apportées à la loi anti-blanchiment et au code pénal devraient en principe faciliter la communication de soupçons et d'informations utiles à la lutte contre la corruption et le blanchiment des produits qui lui sont liés. Concernant la deuxième partie de la recommandation, le signalement des soupçons d'infractions dont la corruption est peu à peu rappelé à l'ensemble des services d'Etat. Même si les autorités ne le soulignent pas, il est permis de penser que la suppression des sanctions pénales pour révélation d'informations contenant des informations personnelles – lorsque cela est requis par la loi – constituera une incitation supplémentaire à faire usage de signalements au titre de l'article 36 du Code de Procédure Pénale, au moins par les services manipulant ce genre d'informations.
40. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

⁵ Désormais, l'art. 87 para. 4 du Code de procédure pénale prévoit : « Dans les cas où il s'avère nécessaire l'obtention d'information d'une entité financière ou d'une personne physique ou juridique soumise au secret professionnel, le battle doit l'accorder moyennant un accord motivé ».

Recommandation viii.

41. *Le GRECO a recommandé 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.*
42. Les autorités andorranes indiquent que le Parlement a adopté la Loi qualifiée 16/2008 du 3 octobre 2008, entrée en vigueur le 28 octobre 2008. En conséquence, les articles 87 (écoutes téléphoniques), 122bis (livraisons surveillées) et 122ter (agent sous couverture) du code de procédure pénale ont été modifiés dans le sens requis par la recommandation⁶.
43. Le GRECO relève avec satisfaction que les interceptions de communications, les livraisons surveillées et les opérations sous couverture sont à présent permises pour les diverses infractions de corruption et le trafic d'influence, y compris en tant qu'infractions sous-jacentes de blanchiment de capitaux.
44. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

45. *Le GRECO a recommandé d'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).*
46. Les autorités andorranes indiquent que l'article 70 du Code Pénal, qui concerne la confiscation des instruments, des effets et des bénéfices du délit a fait l'objet d'une modification par une loi du 18 octobre 2007 afin d'inclure la confiscation par équivalent des produits de délits. Depuis cette réforme, ce type de confiscation est applicable dans les cas où les produits du délit ne peuvent être localisés ou rapatriés de l'étranger. Plus récemment, l'article 70 CP a été amendé une nouvelle fois par la Loi 15/2008 de modification du code pénal (entrée en vigueur le 28 octobre 2008), en vue de permettre au-delà de la confiscation des instruments utilisés dans la commission d'un délit, mais aussi dans les cas de tentative punissable⁷.

⁶ Article 87 : « (...) 2. En matière de délits majeurs, dans tous les cas, et pour les **délits mineurs dans les cas de corruption et de trafic d'influences**, si la mise en place d'intervention des communications téléphoniques, télégraphiques, postales ou autres est considéré utile pour la quête de la vérité, le batlle peut ordonner une telle mesure à n'importe quel moment de l'enquête (...) » ; Art. 122 bis : « 1. Le batlle instructeur, ou si nécessaire le batlle de permanence, peut autoriser, sur demande du directeur de la police, la circulation ou la remise de drogues toxiques, stupéfiants ou substances psychotropes, ainsi que des armes à feu, des munitions ou des explosifs, des œuvres d'art, de la fausse monnaie, des représentations d'enfants affectés à des activités sexuelles ou de ses parts sexuelles, des organes humains, des objets ou de l'argent ou des valeurs provenant d'une opération de blanchiment d'argent ou de valeurs ou des **délits sous-jacents qui en sont à l'origine**, ou des **délits mineurs de corruption ou de trafic d'influences**. Pour adopter de telles mesures il faut tenir compte si elles sont nécessaires en fonction de l'importance du délit et des possibilités de surveillance.(...) » ; Art.122 ter : « Le batlle d'instruction, ou si nécessaire le batlle de permanence, peut autoriser, sur demande du directeur de la police la participation active d'un agent sous couverture dans les délits en relation avec la drogue, les armes à feu, la fausse monnaie, le proxénétisme, le terrorisme, la vente d'enfants, la prostitution enfantine et l'utilisation d'enfants dans la pornographie, le trafic d'organes humains et le blanchiment d'argent ou de valeurs ou **les délits sous-jacents qui en sont à l'origine, ou les délits mineurs de corruption et de trafic d'influences**.

Cet agent sous couverture doit revêtir obligatoirement la condition de fonctionnaire de police avec les fonctions de police judiciaire. »

⁷ Art.70 « Au moment de rendre une décision condamnatrice et dans les autres cas prévus par le Code de Procédure Pénale, le Tribunal doit accorder la confiscation des instruments utilisés ou qui, en cas de tentative punissable, **devaient**

47. Selon les autorités andorranes, il est permis de penser que la modification de l'article 116 du Code Pénal – qui concerne l'application de mesures temporaires de saisie aux avoirs équivalents à des produits du crime (voir la recommandation suivante) – apportera sans doute des éclaircissements et constituera une mesure incitative au prononcé de la confiscation par équivalent. Les autorités précisent également que les modifications apportées en 2008 au code de procédure pénale et au code pénal, concernant notamment les techniques spéciales d'enquête, les saisies et la confiscation, résultent en partie de l'initiative du corps judiciaire. Par ailleurs, le fait que les magistrats andorrans travaillent tous en un lieu unique et que les changements ont aussi été annoncés par voie de presse font que les magistrats sont, en principe, pleinement informés des nouvelles dispositions.
48. Le GRECO prend note des informations fournies et de l'introduction en 2007 de la confiscation par équivalent à l'article 70 du Code Pénal. Même si cela n'entre pas dans le cadre de la présente recommandation, il est intéressant de noter que les derniers amendements adoptés au titre de ce même article vont permettre la confiscation des instruments y compris dans le cas de tentatives punissables, ce qui peut effectivement constituer un outil supplémentaire dans le domaine de la lutte contre la corruption. Concernant les mesures incitatives, le GRECO aurait apprécié que les autorités andorranes rapportent des mesures plus volontaristes, mais dans l'ensemble, il se rallie au raisonnement des autorités andorranes.
49. Dans l'ensemble, le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation x.

50. *Le GRECO a recommandé 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.*
51. Les autorités andorranes indiquent que la Loi Qualifiée de modification du Code de procédure Pénale 16/2008, entrée en vigueur le 28 octobre 2008 amende l'article 116 dudit code, qui expose à présent, de façon plus détaillée, le champ d'application en matière de saisie de biens provenant de la commission d'un délit (la saisie aux fins d'assurer la confiscation par équivalent est clairement prévue)⁸. Elles indiquent également que même si le nouveau libellé ne mentionne pas expressément la possibilité de saisir les biens détenus par des personnes morales, rien ne laisse à penser a priori que cette rédaction l'exclut, puisqu'elle mentionne de manière générale

être utilisés pour la commission de l'infraction, du produit obtenu et des bénéfices qui en auraient résulté et de leur éventuelle transformation postérieure.

Dans les cas où les produits du délit ne peuvent être localisés, ou ils ne peuvent pas être rapatriés de l'étranger, le tribunal peut accorder la confiscation de l'équivalent de ces produits.

(...) »

⁸ Art. 116 : « En plus de garantir les éventuels dédommagement au titre des responsabilités civiles, le batlle doit accorder, le temps de la démarche de l'enquête préliminaire ou de l'instruction de l'affaire, par acte motivé, la saisie de tous les fonds au sujet desquels il y aurait des indices objectifs suffisants pour croire qu'ils sont le produit, direct ou indirect, du délit, aux fins de garantir l'accomplissement de la confiscation et de la confiscation de l'équivalent tel que prévu par l'article 70 du Code Pénal. Il peut aussi saisir les biens et les droits qui appartiennent à un tiers non responsable à moins que ce tiers les ait acquis légalement conformément aux dispositions des articles 119 et 120.

Aux fins du présent article, sont compris au même titre que les fonds, les actifs financiers, les biens de toute nature, matériels et immatériels, meubles ou immeubles et les documents, titres ou instruments juridiques de toute nature ou forme, même électronique ou digitale, qui attestent d'un droit de propriété ou un intérêt sur ces mêmes biens, y compris notamment les avoirs et crédits bancaires, chèques de voyage, bancaires, ordres de paiement, actions, titres valeurs, obligations, lettres de change et de crédit. (...) ».

« tous les fonds à propos desquels il y aurait des indices objectifs suffisants pour croire qu'ils sont le produit, direct ou indirect, du délit (...) » ; partant de là, il est légitime de penser que cette rédaction permet la saisie des biens détenus par des personnes morales.

52. Le GRECO prend note de l'amendement législatif de 2008 introduisant explicitement dans le Code de procédure pénale le mécanisme de saisie aux fins de la confiscation, y compris en vue d'assurer la confiscation par équivalent. Même si le GRECO aurait apprécié des indications plus conclusives sur les intentions du législateur, les autorités andorranes sont confiantes dans le fait que la saisie des avoirs détenus par les personnes morales est permise sans qu'il faille d'autres précisions légales.
53. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

54. *Le GRECO a recommandé d'élargir le champ d'application du blanchiment en vue de couvrir, comme infraction principale, le plus grand nombre possible d'infractions de corruption.*
55. Les autorités andorranes indiquent que la l'article 409 du code pénal incriminant le blanchiment de capitaux a fait l'objet de deux amendements : l'un avec la loi 29/2007 du 20 décembre 2007 (dite *Loi Qualifiée de modification de l'article 409 de la Loi 9/2005 du 21 février 2005, Qualifiée du Code Pénal*), a introduit une nouvelle rédaction de l'article 409 afin d'incorporer les infractions de corruption, concussion, exactions illégales et trafic d'influence parmi les infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux ; l'autre en 2008 (Loi 15/2008 vue précédemment, entrée en vigueur le 28 octobre 2008) en vue d'introduire de nouvelles modifications, mais qui n'affectent pas la liste des infractions sous-jacentes modifiée en décembre 2007. Les autorités andorranes en ont communiqué la nouvelle rédaction actuelle⁹. Elle précisent aussi que la définition du blanchiment dans la *Loi de coopération pénale internationale et de lutte contre le blanchiment d'argent ou de valeurs produit de la délinquance internationale* a elle aussi été amendée et l'article 41 de cette loi se contente désormais de renvoyer à la définition du blanchiment du code pénal (et ne contient donc plus de définition différente de celle du code pénal)..
56. Le GRECO prend note des informations fournies concernant les amendements apportés en décembre 2007 à l'article 409 du Code pénal incriminant le blanchiment de capitaux ; ceux-ci font que la concussion, la corruption et le trafic d'influence, entre autres infractions, constituent des infractions sous-jacentes de celle du blanchiment de capitaux, comme le voulait la recommandation xi. Il est également appréciable que les définitions du blanchiment (et donc les infractions sous-jacentes) soient dorénavant les mêmes dans le code pénal et dans la loi anti-blanchiment.
57. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

⁹ Art. 409 : « 1. Celui qui acquière ou transmet de l'argent, des biens ou des valeurs ou réalise activement ou par omission un acte pour en dissimuler l'origine, pour les dissimuler ou dissimuler leur contrepartie, alors qu'ils proviennent de tout délit majeur passible d'une peine de prison dont la limite minimum est supérieure à six mois, ou proviennent de tout délit relatif à la prostitution, **à la concussion et aux exactions illégales, à la corruption et au trafic d'influences** ou au trafic illégal de drogues toxiques, ayant connaissance de leur provenance, et sans avoir été condamné comme auteur ou comme complice, doit être puni d'une peine de prison d'un à cinq ans et d'une amende allant jusqu'au triple de sa valeur.

La tentative, la conspiration et la provocation sont punissables.

2. Celui qui par imprudence grave réalise les conduites décrites au paragraphe précédent doit être puni d'une peine d'emprisonnement jusqu'à une année».

Recommandation xii.

58. *Le GRECO a 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.*
59. Les autorités andorranes fournissent une liste assez longues d'initiatives allant dans le sens d'une plus grande transparence de la vie économique (ce qui contribuerait indirectement à la transparence des activités administratives), comme par exemple l'adoption de la loi 20/2007 du 18 octobre 2007 sur les Sociétés anonymes et à responsabilité limitée qui introduit un cadre juridique pour ces sociétés inspiré des normes communautaires (y compris les standards en matière de comptes annuels des sociétés, et l'obligation - dans certains cas - de les auditer et de les déposer) ou encore la création d'un Registre des Sociétés Mercantiles d'accès public et auquel toute personne légalement résidente en Andorre peut avoir accès. Dans leurs commentaires ultérieurs, les autorités andorranes confirment que l'article 42 du Code l'administration de 1989 n'a pas été complété, et elles indiquent que celui-ci offre – selon elles - un cadre juridique de l'accès aux informations qui répond déjà aux attentes de la recommandation ; les administrés ont le droit de demander l'accès aux documents administratifs, sauf dans les cas prévus¹⁰. Ce même article prévoit qu'un refus de communication d'information peut être déféré devant le juge administratif. Toutefois, les autorités étudient actuellement les textes pertinents du Conseil de l'Europe en matière d'accès aux documents publics en vue d'éventuels amendements. Les autorités soulignent enfin que des efforts constants sont faits ces dernières années en vue d'améliorer la communication avec le public : le Département de la communication informe toutes les semaines les médias des décisions du gouvernement et la même pratique a lieu au niveau local. De nouvelles mesures sont envisagées, comme par exemple : informer les journalistes en continu par des messages sur leurs téléphones portables ou encore la création d'un site internet par l'Unité de Prévention et de Lutte contre la Corruption (UPLC) en vue d'informer le public des travaux de l'UPLC, de publier dans la langue officielle les rapports adoptés dans le cadre du GRECO ou encore permettre la mise en place d'une ligne de contact par courrier électronique.
60. Le GRECO prend note des informations fournies qui témoignent des efforts en cours (et qui restent à accomplir) pour parvenir à un degré de transparence satisfaisant dans le domaine des informations commerciales et financières sur les entités économiques. Il relève toutefois que ces informations sont sans lien apparent avec le contenu de la recommandation xii qui concerne l'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics et la communication avec le public. Le GRECO relève que sur ce dernier point, il semble exister une dynamique qui va dans le sens voulu par la deuxième partie de la recommandation. Concernant la première partie de la recommandation, toutefois, le rapport d'évaluation avait fait état de la difficulté d'accéder à des informations purement administratives au niveau central et local, et concernant le travail de la justice. Une réflexion semble à présent engagée sur les améliorations souhaitables en matière d'accès aux documents publics. Les résultats visés doivent s'inscrire dans ce processus positif.
61. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

¹⁰ Selon l'article 42, l'administration peut refuser la consultation de « documents protégés par le secret établi par la loi ». Les informations qui permettent directement ou indirectement l'identification des personnes auxquelles elles font référence ne peuvent être communiquées qu'aux personnes ayant un intérêt subjectif ou légitime, personnel et direct dans l'affaire. La dernière hypothèse de refus concerne les documents contenant des données à caractère personnel.

Recommandation xiii.

62. *Le GRECO a recommandé de i) renforcer le rôle du Tribunal des comptes et du Département de l'Intervention Générale dans le contrôle de la corruption, et notamment 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.*
63. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités andorranes ne précisent pas si le Tribunal des Comptes (TC) et le Département de l'Intervention Générale (DIG) ont décidé d'intervenir/contribuer plus activement au contrôle de la corruption ; les membres du TC ont toutefois participé, en décembre 2008, aux actions de sensibilisation évoquées précédemment (voir la recommandation i). Elles indiquent que le DIG du Ministère des Finances a initié des procédures de contrôle de gestion des objectifs et de l'efficacité des comptes publics en 2007. Concrètement, il a mené à terme un projet pour vérifier la cohérence des directives politiques et des normes techniques, et en même temps étudier les moyens mis à disposition pour leur mise en œuvre. Le TC, pour sa part, était encore une jeune institution au moment de la visite sur place des évaluateurs ; son travail s'est effectivement concentré dans un premier temps sur les contrôles de régularité avant de pouvoir évoluer vers un système de contrôle de gestion des objectifs et de l'efficacité des comptes publics. Toutefois, les programmes de vérification pour l'année 2006 prévoyaient déjà une rubrique consacrée à de tels contrôles. Ceux-ci pourraient débiter concrètement en 2009 après un travail de prospection qui a été mené en 2006 et 2007 au niveau de l'administration centrale et des administrations communales afin d'analyser le degré de mise en œuvre des schémas de gestion budgétaires par objectifs et de gestion des investissements.
64. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, les autorités de la principauté indiquent que le TC ne peut toujours pas appliquer, ni même proposer de mesures disciplinaires. La loi du 13 avril 2000 qui régit le fonctionnement du TC ne lui interdit pas vraiment de proposer des mesures disciplinaires, et une réflexion a été engagée en vue de mettre en œuvre cette partie de la recommandation par l'adoption d'un protocole complétant la loi..
65. Concernant la troisième partie de la recommandation, les autorités d'Andorre soulignent que les spécificités du travail du Tribunal des Comptes et du Département de l'Intervention Générale ne facilitent pas une collaboration étroite entre eux. Toutefois, quand le Tribunal des Comptes effectue des contrôles des comptes de l'Administration Centrale, des entités parapubliques et des sociétés publiques avec une participation de l'Etat, les réviseurs ont accès à tous les rapports émis par le DIG tout au long de l'exercice concerné, et ils s'appuient largement sur ces travaux. Cette information contredit la situation décrite dans le rapport d'évaluation¹¹, mais il n'est pas précisé si cela est le résultat de changements. De son côté, le DIG a connaissance des rapports émis par le TC sur les contrôles annuels des différentes entités du secteur publique (Administration centrale, parapubliques et sociétés bénéficiant de la participation de l'Etat).
66. Le GRECO prend note des informations fournies. Il constate qu'au-delà de la sensibilisation dont les membres du TC ont pu bénéficier, aucune mesure n'est 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

¹¹ Selon le paragraphe 138, la DIG ne produisait pas de rapports et le TC ne recevait pas de statistiques de la DIG

recommandation, le tribunal n'a toujours pas (ou ne se reconnaît pas), malgré le libellé large de la loi, la faculté de proposer des mesures (disciplinaires) individuelles ; une réflexion semble engagée en vue d'aborder cette question. Concernant la dernière partie de la recommandation, le GRECO relève 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). Pour conclure, le GRECO considère que des efforts complémentaires pourraient être faits pour associer davantage et plus explicitement le TC et le DIG à la lutte contre la corruption et pour faire en sorte que le DIG puisse recommander aussi des mesures individuelles (disciplinaires).

67. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

68. *Le GRECO a recommandé 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.*

69. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités andorranes indiquent qu'un projet de Code déontologique pour l'administration centrale est en cours d'élaboration, prenant en compte les orientations contenues dans 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. Le projet a toutefois été suspendu dans l'attente de la révision générale de la Loi de la Fonction Publique, qui fait l'objet d'intenses débats sur le fond. Il a été convenu que dès qu'il y aurait un consensus pour faire avancer cette réforme, le projet de Code déontologique pour l'administration centrale serait finalisé. Les services de la Douane travaillent eux aussi à un projet de code déontologique mais là aussi – et pour les raisons vues précédemment – il a été jugé préférable d'ajourner les travaux. La direction de la Police a également manifesté la volonté d'élaborer un tel code, mais les travaux ont été reportés après la finalisation de la réorganisation interne des services.

70. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, il est indiqué que des actions de formation en tant que telles n'ont pas encore été organisées du fait que les codes déontologiques sont pour l'heure à l'état de projet. Toutefois, dans le cadre de la campagne de sensibilisation qui se déroule actuellement (voir recommandation i), des rappels sont effectués en matière de principes généraux d'intervention de l'administration, de droits et devoirs (y compris les incompatibilités) des agents publics, et de régime disciplinaire en vigueur.

71. Le GRECO note que certains travaux ont été engagés en matière d'élaboration de principes déontologiques. Il regrette que ceux-ci aient dû être gelés compte tenu des incertitudes sur la réforme de la Loi de la Fonction Publique, et qu'il n'existe pour l'heure aucun projet similaire pour le personnel des collectivités et administrations locales. Concernant les actions de formation, il est clair que la deuxième partie de la recommandation devra elle aussi être réexaminée, une fois les divers codes déontologiques adoptés.

72. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

73. *Le GRECO a recommandé d'introduire un mécanisme de protection contre d'éventuelles représailles, pour les agents publics qui signalent de bonne foi les soupçons de corruption.*
74. Les autorités andorranes indiquent que l'Unité de Prévention et Lutte contre la Corruption (UPLC) a commencé à se pencher sur la question, en s'inspirant notamment de l'expérience des autres pays ; les travaux sont toutefois à l'état embryonnaire compte tenu de la difficulté à trouver des solutions adaptées à la faible taille du pays (par exemple pour assurer l'anonymat des donneurs d'alerte).
75. Le GRECO prend note des informations fournies et de l'absence d'avancée ou projet concrets dans la mise en œuvre de cette recommandation.
76. Le GRECO conclut que la recommandation xv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xvi.

77. *Le GRECO a 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.*
78. Les autorités andorranes indiquent qu'un travail d'étude a été envisagé par l'Unité de Prévention et Lutte contre la Corruption (UPLC) concernant les incompatibilités et le pantouflage ; toutefois, il est fort compliqué de trouver une solution qui puisse combiner les exigences de cette recommandation et la réalité andorrane en raison du fait que les dimensions du pays et donc les perspectives qui sont offertes, par exemple, pour les agents publics qui quittent l'administration, sont très limitées. Par ailleurs, la réalité andorrane ferait que les politiciens ne doivent pas toujours renoncer à l'exercice de leur profession principale, étant donné que les incompatibilités actuelles en vigueur sont de portée très limitée. Toutefois la réflexion se poursuit pour trouver une solution éventuelle qui pourrait régler de façon plus détaillée ces diverses questions.
79. Le GRECO prend note des informations fournies et de l'absence d'avancées ou projet concrets dans la mise en œuvre de cette recommandation. Il rappelle que l'objet de cette recommandation n'est 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'agit plutôt d'introduire un cadre qui permette de limiter et rendre plus difficile certains abus (« réglementer plus rigoureusement »). La visite sur place et le rapport d'évaluation avaient en effet révélé des risques importants, par exemple en matière de décisions publiques motivées par le profit ou l'intérêt individuel (y compris et particulièrement au niveau local).
80. Le GRECO conclut que, pour l'heure, la recommandation xvi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xvii.

81. *Le GRECO a 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.*
82. Les autorités andorranes indiquent que la *Loi Qualifiée de modification de la Loi 9/2005 du 21 février, Qualifiée du Code Pénal* mentionnée précédemment (voir la recommandation ix) est entrée en vigueur le 28 octobre 2008. Elle introduit à l'article 386bis¹² du Code Pénal, le principe de la responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption et de trafic d'influence. Les nouvelles dispositions comprennent également, au titre de l'article 71¹³, les sanctions pécuniaires qui peuvent leur être imposées (allant jusqu'à € 300,000 ou le quadruple du bénéfice obtenu ou attendu au travers de la commission de l'infraction), en plus de la confiscation au titre de l'article 386bis et diverses autres mesures (dissolution, suspension de l'activité etc.).
83. Le GRECO note avec satisfaction, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, qu'Andorre a introduit la responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption et de trafic d'influence. Les sanctions prévues, pécuniaires et autres, semblent adéquates. Toutefois, en ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, il n'est pas fait état d'initiatives destinées à mieux familiariser les praticiens de la police et de la justice avec la nouvelle législation sur la responsabilité des personnes morales.
84. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii.

85. *Le GRECO a recommandé 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.*
86. Les autorités andorranes indiquent qu'en vue de se conformer à cette recommandation, la totalité des effectifs des services fiscaux (et pas seulement les cadres dirigeants) ont été invités à assister aux séances de sensibilisation à lutte anti-corruption, détaillées au titre de la

¹² L'article 386bis pose le principe de la responsabilité des personnes morales pour les divers délits du chapitre 4^{ème} (sur la corruption et le trafic d'influences) du titre XXI du Code Pénal (délits contre la fonction publique) :

Art. 386bis : « En relation avec les infractions prévues dans ce chapitre, le Tribunal doit imposer, en plus des peines prévues, les mesures suivantes :

a/ La confiscation du produit obtenu, dans les termes prévus à l'article 70

b/ Les autres conséquences, mentionnées pour les personnes physiques ou les personnes juridiques prévues à l'article 71. »

¹³ Article 71 CP : « 1. Le Tribunal peut imposer de façon raisonnée, au moment de rendre la sentence condamnatoire ou dans les autres cas prévus dans le Code de procédure pénale, les mesures suivantes : a) la dissolution de la société, l'association et la fondation ; b) la suspension des activités (...) pour un délai maximum de 6 années ; c) la fermeture (...) temporairement ou définitivement ; (...) d. Amende à la société, l'association ou la fondation, dans le cas de commission de délits contre l'ordre socioéconomique, de corruption, de trafic d'influence, de terrorisme et de financement du terrorisme et blanchiment d'argent ou de valeurs, jusqu'à 300.000 €, ou jusqu'au quadruple du bénéfice obtenu ou espéré avec la commission du délit, si celui-ci était supérieur. Le Tribunal détermine l'importance de l'amende eu égard à la gravité de l'infraction, au patrimoine de la société, de l'association ou de la fondation, et à l'impact sur les fournisseurs et les droits des travailleurs. (...) ».

recommandation i, ce qu'ils ont fait effectivement. Lors de celles-ci, la question de la collaboration dans la détection des infractions de corruption ainsi que l'importance de l'obligation formelle pour tout agent public de signaler tout délit poursuivi d'office (art.36 du Code de procédure pénale) ont été abordés. Les caractéristiques du système fiscal andorran, avec la mise en place des obligations comptables et leur vérification à compter de 2009/2010, font que c'est seulement dans les mois et années à venir que le fisc sera à même de jouer un rôle en matière de détection de la corruption.

87. Le GRECO prend note des informations fournies et de l'indication selon laquelle tous les agents du fisc ont été sensibilisés à la nécessité de signaler les éventuels cas de corruption détectés dans le cadre de leurs activités. Il sera peut-être opportun, le moment venu, de mettre à leur disposition des aides à la reconnaissance des dépenses liées à la corruption dans les documents et comptes des contribuables¹⁴.
88. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

89. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut qu'Andorre a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante la moitié des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints.** 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.
90. Andorre fait des efforts importants pour faire connaître au sein de l'administration et plus largement dans le pays les nécessités de la lutte contre la corruption. Des réformes décisives ont également eu lieu, comme par exemple en matière de techniques spéciales d'enquête applicables à la corruption, de cadre juridique relatif aux saisies et confiscations des produits du crime, de limitation du secret professionnel et donc d'accès des autorités aux informations, ou encore de redéfinition de l'infraction de blanchiment aux fins d'inclure les infractions sous-jacentes de la corruption. La Principauté continue de travailler à des améliorations nécessaires concernant notamment l'étude des caractéristiques de la corruption dans le pays, le statut des juges et procureurs, la familiarisation des praticiens avec les mécanismes de responsabilité des personnes morales ou encore l'accès aux documents administratifs. Le GRECO regrette en revanche que dans deux domaines, à savoir la nécessité de régler les conflits d'intérêts et incompatibilités, mais aussi la protection des donneurs d'alerte, il n'y ait eu à ce jour aucune avancée notable.
91. Le GRECO invite le Chef de la délégation andorrane à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations ii, iii, vi, xii, xiii, xiv, xv, xvi et xvii d'ici le 31 août 2010 au plus tard.
92. Enfin, le GRECO invite les autorités d'Andorre à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre publique cette traduction.

¹⁴ Voir par exemple le *Manuel OCDE de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts* (lien vers le manuel : <http://www.oecd.org/dataoecd/19/42/37131874.pdf>).