



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 18 octobre 2013
Publication: 22 novembre 2013

Public
Greco RC-III (2013) 12F

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur Andorre

« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 61^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 14-18 octobre 2013)

I. INTRODUCTION

1. Ce Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités d'Andorre pour mettre en œuvre les 20 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur Andorre (voir paragraphe 2), qui portent sur deux thèmes différents, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations**: articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STCE n°191) et au Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques**: articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 51^e Réunion Plénière du GRECO (27 mai 2011) et a été rendu public le 15 juin 2011, suite à l'autorisation d'Andorre (Greco Eval III Rep (2010) 11F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités d'Andorre ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 30 novembre 2012 et complété par des informations complémentaires reçues le 9 août 2013 (notamment le projet d'une loi nouvelle sur les partis politiques), a servi de base pour l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Autriche et la Suisse de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Christian MANQUET (chef d'unité à la direction de la législation pénale du Ministère de la justice fédéral), au titre de l'Autriche et M. Jean-Christophe GEISER (collaborateur scientifique à l'Office Fédéral de la Justice), au titre de la Suisse. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 10 recommandations à Andorre concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
7. A titre général, les autorités andorranes indiquent qu'à l'issue de la 54^{ème} réunion plénière du GRECO en Décembre 2011, le Gouvernement a demandé à la Commission Mixte (composée de des techniciens de la Cellule de renseignement financier, de l'Institut National Andorran des Finances, du Ministère de l'Économie, du Ministère des Finances, du Ministère des Affaires

Extérieures, du Ministère de la Justice et de l'Intérieur, du Ministère Public, ainsi que de conseillers externes) d'étudier les éventuels changements qui pourraient être apportés à la législation pénale sur le thème I – incriminations du rapport. A la suite de réunions tenues lors du premier semestre de 2012, des modifications ont été proposées sur base des recommandations du Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. Les propositions ont été validées après discussion entre les membres, puis au niveau du Gouvernement. Des projets législatifs ont ensuite été déposés en juillet 2012, et approuvés le 11 octobre 2012 par le Parlement (*Consell General*) : a) Loi 18/2012, modifiant notamment en ses articles 15 à 23, diverses dispositions du Code pénal sur la corruption; b) Loi 19/2012, modifiant diverses dispositions du Code de procédure pénale, notamment en réponse aux recommandations du GRECO. Les deux textes sont entrés en vigueur le 15 novembre 2012 (le lendemain de leur publication au journal officiel). Pour certaines recommandations, la Principauté d'Andorre a toutefois préféré maintenir la situation existante.

Recommandation i.

8. *Le GRECO a recommandé d'élargir la notion de pot-de-vin dans les incriminations de corruption et de trafic d'influence de manière à prendre en compte clairement toute forme de bénéfice, qu'il soit matériel ou immatériel et possède ou non une valeur économique évaluable, conformément à la notion de « tout avantage (indu) » figurant dans la Convention pénale sur la corruption (STE n°173).*
9. Les autorités d'Andorre indiquent que des modifications du libellé des diverses infractions concernées ont été apportées par la Loi 18/2012 afin de prendre en compte cette recommandation ; ainsi, dans le texte des articles 380, 381, 383, 384 du Code pénal – ci-après CP (relatifs à la corruption active et passive) et dans le texte de l'article 386 (relatif au trafic d'influence actif et passif), il a été inclus la notion d'« avantages indus » en remplacement de l'expression « avantages pouvant être évalués économiquement » (cf ci-dessous).
10. Le texte des infractions révisées est à présent le suivant (pour des raisons pratiques, l'ensemble des amendements projetés par Andorre sont reproduits ci-après):

Article 380. Corruption

1. L'autorité ou le fonctionnaire qui, en bénéfice propre ou d'un tiers, sollicite ou reçoit, personnellement ou par personne interposée, des avantages indus ~~pouvant être évalués économiquement~~ ou accepte une offre ou une promesse dans le but de réaliser ~~ou d'omettre~~ un acte propre de son poste, doit être puni avec une peine d'emprisonnement allant jusqu'à deux ans au plus ~~d'amende allant jusqu'au triple de la valeur de l'avantage et de suspension de l'exercice de poste public allant jusqu'à trois ans au plus.~~

2. Le particulier qui offre, livre ou promet à l'autorité ou au fonctionnaire, en bénéfice propre ou d'un tiers, des avantages indus dans le but d'effectuer un des actes décrits dans le paragraphe antérieur doit être puni avec une peine d'arrêt ~~d'amende allant jusqu'au triple de la valeur de l'avantage.~~

3. Une excuse absolutoire est le fait que le particulier dénonce devant l'autorité l'acte de corruption avant de connaître le début d'une enquête.

Article 381. Type aggravé

1. L'autorité ou le fonctionnaire qui, en bénéfice propre ou d'un tiers, sollicite ou reçoit personnellement ou par personne interposée, des avantages indus ~~pouvant être évalués économiquement~~ ou accepte une offre ou une promesse pour effectuer ou pour avoir effectué, dans l'exercice de son poste, une action ou une omission injuste, pour retarder des démarches ou pour adopter un acte de nature politique, doit être puni avec une peine d'emprisonnement d'un à quatre ans, une amende allant jusqu'au triple de la valeur de l'avantage et l'interdiction de l'exercice de poste public allant jusqu'à six ans.

2. Le particulier qui offre, livre ou promet à l'autorité ou au fonctionnaire, en bénéfice propre ou d'un tiers, des avantages indus ~~pouvant être évalués économiquement~~ afin d'effectuer un des actes décrits dans le paragraphe antérieur doit être puni avec une peine d'emprisonnement allant jusqu'à deux ans, une amende allant jusqu'au triple de la valeur de l'avantage et l'interdiction de passer des contrats avec les administrations publiques allant jusqu'à quatre ans.

Article 382. Autres sujets de la corruption

Ce que stipulent les articles 380 et 381 quant à l'autorité ou au fonctionnaire est également applicable aux cas où les conduites décrites sont effectuées ou ont un rapport avec un fonctionnaire étranger ou international, ou un membre d'une assemblée parlementaire internationale ou supranationale ou un membre d'une assemblée publique qui exerce des pouvoirs législatifs ou administratifs de tout autre État.

De même il est applicable aux jurés, arbitres, experts, interprètes ou toute personne participant à l'exercice de la fonction publique, aussi bien nationaux qu'étrangers, en substituant la peine d'interdiction de l'exercice de poste public par celle d'interdiction de l'exercice du métier ou du poste le cas échéant.

Article 383. Corruption judiciaire

1. Le Juge (batlle) ou le magistrat qui, en son propre bénéfice ou en celui d'un tiers, demande ou reçoit personnellement ou par personne interposée, des avantages indus ~~pouvant être évalués économiquement~~ ou accepte une offre ou une promesse pour réaliser un acte propre de sa fonction doit être puni d'une peine d'emprisonnement de trois mois à trois ans, ~~une amende allant jusqu'au triple de la valeur de l'avantage~~ et l'interdiction d'exercer un poste public pouvant atteindre six ans.

2. Le particulier qui propose, livre ou promet au juge ou au magistrat, en son propre bénéfice ou en celui d'un tiers, des avantages indus ~~pouvant être évalués économiquement~~ pour qu'il réalise l'un des actes décrits dans le paragraphe précédent doit être puni d'une peine d'arrêt d'emprisonnement de deux ans au plus, d'une amende allant jusqu'au triple de la valeur de l'avantage et de l'interdiction de passer des contrats avec les administrations publiques pour une période de quatre ans au plus.

Article 384. Type aggravé

1. Dans l'hypothèse du paragraphe 1 de l'article antérieur, si l'acte en échange de l'avantage consiste à émettre ou à avoir émis une résolution injuste ou de la retarder, une peine d'emprisonnement de deux à cinq ans, ~~une amende allant jusqu'au triple de la valeur de l'avantage~~ et l'interdiction de l'exercice de poste public allant jusqu'à six ans doivent être imposées.

2. Le particulier qui offre, livre ou promet au juge ou au magistrat en son propre bénéfice ou en celui d'un tiers des avantages indus ~~pouvant être évalués économiquement~~ pour qu'il effectue un des actes décrits dans le paragraphe antérieur doit être puni avec une peine d'emprisonnement de trois mois à trois ans ~~et une amende allant jusqu'au triple de la valeur de l'avantage~~.

Article 385. Type privilégié

Lorsque la subornation a lieu lors d'un procès criminel pour favoriser l'accusé, de la part de son conjoint ou personne liée à lui par une situation de fait équivalente, ou d'un ascendant, descendant ou frère ou sœur, naturels ou par adoption, la peine ~~d'amende allant jusqu'au double de l'avantage~~ d'arrêt doit être imposée au suborneur, dans l'hypothèse de l'article 383 et ~~d'arrêt~~ d'emprisonnement allant jusqu'à deux ans, dans l'hypothèse de l'article 384.

Article 386. Trafic d'influences

1. La personne qui influe sur une autorité ou sur un fonctionnaire avec prévalence de n'importe quelle situation dérivée de sa relation personnelle avec celui-ci ou celle-ci ou un autre fonctionnaire ou autorité pour obtenir une résolution pouvant entraîner, directement ou indirectement, un avantage indu ~~bénéfice économique~~ pour celle-ci ou pour une tierce personne, doit être punie avec une peine d'arrêt d'emprisonnement allant jusqu'à deux ans au plus, et une amende allant jusqu'au double de l'avantage poursuivi ou obtenu. Le tribunal peut, en outre, imposer la peine d'interdiction de passer des contrats avec les administrations publiques allant jusqu'à trois ans.

2. L'autorité ou le fonctionnaire influencés doivent être punis avec les mêmes peines et suspension de poste public allant jusqu'à trois ans.

3. Lorsque l'auteur sera une autorité ou un fonctionnaire et l'influence découlera de la prévalence des facultés inhérentes au poste ou de n'importe quelle relation personnelle ou hiérarchique, une peine d'emprisonnement de trois mois à trois ans, ~~une amende allant jusqu'au double de l'avantage poursuivi ou obtenu~~ et la suspension de poste public allant jusqu'à cinq ans doivent lui être imposées.

Article 386 bis. Autres sujets du trafic d'influences

Aux effets de ce que prévoit l'article précédent, un fonctionnaire ou une autorité sont :

1. Un fonctionnaire étranger ou international, ou un membre d'une assemblée parlementaire internationale ou supranationale ou un membre d'une assemblée publique qui exerce des pouvoirs législatifs ou administratifs de tout autre État.

2. Les jurés, arbitres, experts, interprètes ou toute personne participant à l'exercice de la fonction publique, aussi bien nationaux qu'étrangers.

3. Les fonctionnaires ou agents de tribunaux internationaux.

Article 386 ter [ancien article 386 bis]. Conséquences accessoires

En ce qui concerne les infractions visées dans le présent chapitre, le tribunal ~~doit~~^{peut} imposer, ainsi, les mesures suivantes :

a) La saisie du produit obtenu, au sens de l'article 70.

b) Les autres mesures, ayant trait aux personnes physiques ou aux personnes morales, visées à l'article 71.

11. Le GRECO prend note des améliorations apportées avec la référence à des avantages qui ne soient plus nécessairement évaluables économiquement mais simplement « indus », comme dans la Convention pénale sur la corruption. L'exposé des motifs de la Loi 18/2012, qui compte l'équivalent d'une seule page de commentaires dédiée aux infractions de corruption n'apporte aucune précision sur la portée du changement, par exemple qu'il vise à inclure toute forme d'avantages non matériels (comme par exemple une décision favorable dans une autre affaire, un emploi ou une promotion, une distinction etc.). Cela aurait mérité d'être précisé non seulement dans l'absolu, mais aussi au vu des caractéristiques de la corruption en Andorre, le rapport d'évaluation ayant relevé que les échanges de faveurs avaient une importance particulière en pratique. Il reste que les praticiens pourront toujours se référer au sens que la Convention – par le biais de son rapport explicatif¹ – donne à cette même expression.
12. Malgré tout, le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

13. *Le GRECO a recommandé de, dans le cadre des infractions de la corruption active, (i) incriminer l'octroi d'avantages à des tiers bénéficiaires et (ii) veiller à ce que le recours à des intermédiaires soit pris en compte sans ambiguïté.*
14. Les autorités d'Andorre indiquent que la Loi 18/2012 a modifié le second alinéa des articles 380, 381, 383 et 384 CP par l'adjonction d'une référence à d'éventuels tiers bénéficiaires, en reprenant l'expression utilisée au premier alinéa desdits articles, par exemple « en bénéfice propre ou d'un tiers » dans le cas de l'article 380 (cf le texte des incriminations révisées au paragraphe 10). S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités réitèrent l'argument déjà avancé lors de l'adoption du Rapport d'Evaluation, à savoir que le recours à un intermédiaire est normalement couvert par l'article 21 de la partie générale du Code pénal et que l'introduction d'une référence expresse au recours à un intermédiaire dans le libellé du second alinéa 2 des articles ci-dessus (même si une telle référence existe déjà pour la corruption passive), viendrait perturber la logique d'ensemble des incriminations. Il a donc été jugé préférable a) d'inviter le parquet, s'il le juge utile, à établir dans une circulaire que les infractions de corruption active sont constituées même en cas de recours à un intermédiaire - le procureur général n'a pas jugé utile d'adopter un tel texte écrit vu les effectifs en présence (4 procureurs

¹ Le texte des conventions du Conseil de l'Europe ainsi que les rapports explicatifs y afférents sont disponibles sur le site du Bureau des Traités de l'organisation. Pour la Convention pénale en particulier :

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=173&CM=8&DF=06/06/2013&CL=FRE>

adjoints en plus de lui-même) et l'instruction a été donnée oralement lors de réunions hebdomadaires ; b) d'inclure dans l'exposé des motifs de la Loi 18/2012, cette clarification sur le fait que la corruption est toujours incriminée aussi en relation avec l'implication d'un intermédiaire, quel que soit l'article, par le jeu de l'article 21 CP dans les cas où la disposition concernée ne fait pas allusion à la corruption indirecte.

15. Le GRECO prend note des mesures prises au titre de la première partie de la recommandation. Il relève dans ce contexte que l'Exposé des motifs de la Loi 18/2012 précise que le tiers peut être « un membre de la famille, un ami etc. ». Le législateur aurait pu en profiter pour ajouter à la liste des exemples de personnes morales (par ex. une société, un parti politique) mais dans l'ensemble, il a été donné suite aux attentes. Concernant la seconde partie de la recommandation, le GRECO émet quelques doutes quant au fait que l'instruction n'ait été donnée qu'oralement en raison du manque de permanence dans le temps (comment un nouveau procureur-adjoint ou procureur général sera-t-il avisé à l'avenir s'il n'existe aucune trace écrite, sauf à compter sur le bon vouloir et la mémoire de ses collègues ?), et que les juges d'instruction dont le rôle est central dans les dossiers de corruption n'aient bénéficié d'aucune information. Dans l'ensemble, vu que l'exposé des motifs semble apporter les précisions nécessaires, le GRECO conclut que les attentes de la recommandation sont là aussi satisfaites.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO a recommandé de(i) incriminer les omissions, qu'elles soient « injustes » ou non et (ii) clarifier les notions d'action ou d'omission « injuste » et d'« actes de nature politique » employées aux articles 381 et 384 du Code pénal.*
18. Les autorités d'Andorre laissent entendre au sujet de la première partie de la recommandation qu'à l'issue de consultations et de certaines clarifications quant à la portée de la recommandation, il a finalement été décidé d'amender l'article 380 alinéa 1 CP avec l'adjonction de l'expression « ou d'omettre ». S'agissant de la seconde partie de la recommandation, il a été suivi la même approche que pour la recommandation, ii : a) l'exposé des motifs de la loi d'amendement 18/2012 précise « *qu'il est clair qu'une action ou omission doit être considérée comme injuste quand elle est contraire aux principes juridiques et à leurs principes informateurs, y compris les [décisions/comportements] illicites administratifs et civils dans leur concept le plus large.* ». L'« acte de nature politique » renvoie essentiellement au vote du membre d'une assemblée élue et plus largement à toute décision de sa part qui ne soit pas de caractère administratif (c'est-à-dire dans le cadre du travail en commission, chambre ou groupe); b) le procureur a donné des instructions verbales lors de réunions hebdomadaires avec ses quatre adjoints sur le sens donné ci-dessus aux notions concernées.
19. Le GRECO prend note de la modification apportée à l'article 380 alinéa 1 CP, relatif à la première partie de la recommandation. Le GRECO ne peut se satisfaire de cette seule mesure puisque comme souligné dans le Rapport d'Evaluation, il convenait en principe d'apporter la même modification à l'article 383 alinéa 1 CP, ce qui n'a pas été fait (cf paragraphe 10). Lors de la finalisation du présent rapport, les autorités andorranes indiquent qu'il s'agit d'une omission et qu'il devra y être remédié à l'occasion d'une autre modification future du CP. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, le GRECO apprécie les mesures prises au niveau du parquet andorran mais pour les mêmes raisons qu'indiquées à la précédente recommandation, il conviendrait encore que des clarifications satisfaisantes soient également inscrites dans l'Exposé

des motifs (afin de bénéficier au plus grand nombre de praticiens dont les juges d'instruction dont le rôle est central dans les dossiers de corruption). Or, pour le GRECO, les précisions apportées sont insuffisamment claires quant à la notion d'« omission injuste ». Pour ce qui est des « actes de nature politique », les précisions apportées par l'Exposé des motifs génèrent finalement des interrogations et conséquences supplémentaires : par exemple, si l'acte de nature politique vise toute décision du membre d'une assemblée élue, cela impliquerait qu'en principe, cela tombe systématiquement sous le coup de l'article 381 (cas aggravé de corruption) et non pas de l'article 380 CP (infraction de base de la corruption). Il convient donc pour la Principauté de poursuivre la mise en œuvre de cette recommandation dans son ensemble.

20. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

21. *Le GRECO a recommandé d'examiner l'opportunité (i) d'incriminer la corruption de membres d'assemblées publiques étrangères conformément à l'article 6 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et ainsi (ii) de retirer ou de ne pas renouveler la réserve à cet article, ainsi qu'à l'article 10 de la Convention concernant les membres d'assemblées parlementaires internationales.*
22. Les informations communiquées par les autorités d'Andorre montrent que la réserve à l'article 6 de la Convention STE 173 n'a pas été renouvelée à l'occasion de la prorogation d'autres réserves, effectuée par courrier du Ministre des Affaires Etrangères d'Andorre, en date du 7 octobre 2011. Par conséquent, il a été convenu d'incriminer avec la Loi 18/2012 la conduite visée audit article par un amendement apporté au texte de l'article 382 alinéa 1 CP (« autres sujets de la corruption » - cf paragraphe 10 ci-dessus). Celui-ci a ajouté l'expression « ou un membre d'une assemblée publique qui exerce des pouvoirs législatifs ou administratifs de tout autre État ». Dans le même temps, la réserve à l'article 10 de la Convention n'a pas été maintenue (la déclaration du 7 octobre 2011 précise explicitement cette volonté) : le GRECO rappelle en effet que celle-ci était superflue, l'article 382 alinéa 1 CP visant déjà, au moment de l'évaluation, la corruption d'un membre d'une assemblée parlementaire internationale.
23. Le GRECO prend note des suites données aux deux parties de la recommandation et il salue l'introduction de l'incrimination de la corruption de membres d'assemblées publiques étrangères. Les formulations retenues par Andorre à ce titre, et celles déjà en place concernant les membres d'assemblées parlementaires internationales étant reprises littéralement du libellé de la Convention, elles n'appellent pas de commentaire particulier.
24. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

25. *Le GRECO a recommandé d'incriminer la corruption active et passive d'arbitres et de jurés étrangers et ratifier le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) dans les meilleurs délais.*
26. Les autorités d'Andorre indiquent que par le biais de la Loi 18/2012, il a été inclus à l'article 382 alinéa 2 CP l'expression « aussi bien nationaux qu'étrangers » (cf paragraphe 10 ci-dessus pour le nouveau libellé de cet article). Le Protocole STE 191 n'a pas encore été ratifié, mais le Ministre des

Affaires étrangères a signé celui-ci le 20 novembre 2012, pendant la présidence andorrane du Conseil de l'Europe. La ratification pourrait intervenir avant la fin de 2013.

27. Le GRECO note avec satisfaction l'amendement adopté en vertu de la première partie de la recommandation, ainsi que les premiers pas effectués en vue de la ratification du Protocole. Il encourage la Principauté à mener ce processus de ratification à terme, conformément aux attentes de la recommandation.
28. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

29. *Le GRECO a recommandé d'examiner l'opportunité (i) d'incriminer la corruption dans le secteur privé conformément aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et ainsi (ii) de retirer ou de ne pas renouveler la réserve à ces articles de la Convention.*
30. Les autorités d'Andorre fournissent un argumentaire détaillé dont il ressort en substance qu'il n'apparaît pas opportun de modifier le dispositif actuel qui est basé sur l'incrimination de la gestion déloyale d'entreprise de l'article 240 du Code pénal². Pour les autorités andorranes, les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption prévoient une infraction qui est configurée d'une façon particulièrement large et ouverte, et aussi trop ambiguë. Notamment, celle-ci viserait d'abord un « délit de risque » qui s'applique même s'il n'y a pas de préjudice économique ou de lésion à la compétitivité de l'entreprise. De plus, bien que l'action doive se produire avec infraction aux devoirs ou obligations de la part de la direction ou du salarié (concept imprécis), la Convention ne prévoirait pas, par contre, que le résultat doive être contraire aux intérêts ou porter atteinte à la personne morale privée à laquelle appartient le sujet corrompu. La conduite des articles 7 et 8 de la Convention reste également ouverte à des interprétations, voire des analogies, ce qui contredit le principe d'interprétation stricte de la loi (*lex certa*) qui commande la création des normes pénales dans la Principauté. En conséquence, il a été décidé de ne pas introduire d'incrimination de la corruption dans le secteur privé en vertu des articles 7 et 8 de la Convention et la réserve auxdits articles a été renouvelée par courrier du 7 octobre 2011 pour une période de trois ans supplémentaires.
31. Le GRECO prend note de la position des autorités andorranes ci-dessus. Le GRECO rappelle que l'article 240 CP sur la gestion déloyale des entreprises, incrimine dans une certaine mesure la corruption passive de manière à en faire une circonstance aggravante dans les cas où ce sont les administrateurs d'une société qui agissent ainsi au détriment de leur propre société et en compromettent sa compétitivité. Cela dit, l'article 240 CP ne vise pas le même objectif que les articles 7 et 8 de la Convention et selon le GRECO, il ne devrait pas être regardé comme une alternative à une véritable incrimination active et passive de la corruption dans le secteur privé: alors que cet article 240 CP vise exclusivement à préserver des intérêts privés, les articles 7 et 8 de la Convention vont bien au-delà, en protégeant aussi des intérêts généraux qui pourraient être compromis du fait de la corruption au sein d'une entreprise, par exemple la concurrence loyale en

²Article 240 CP – Gestion déloyale d'une entreprise

Les administrateurs de fait ou de droit de toute société ou entreprise qui, pour leur propre bénéfice ou celui d'un tiers, en profitant des fonctions de leur charge, réalisent des opérations abusives qui compromettent la compétitivité de ladite société ou entreprise, seront punis d'une peine d'emprisonnement de trois mois à trois ans.

Lorsque les faits ci-dessus ont été commis en conséquence du fait d'avoir demandé ou reçu, personnellement ou par une personne interposée, des avantages pouvant être évalués économiquement, ou d'en avoir accepté, l'offre ou la promesse par l'administrateur de fait ou de droit, à son propre bénéfice ou celui d'un tiers, dans les activités ordinaires de la société ou de l'entreprise, la sanction prévue devra être imposée dans sa moitié supérieure.

matière commerciale ou de marchés publics, la qualité de l'environnement, la sécurité alimentaire et des infrastructures, les intérêts des consommateurs, la bonne marche des établissements financiers et d'affaires etc. Cette dimension de la corruption du secteur privé n'a manifestement pas été prise en considération.

32. De ce point de vue, le GRECO ne considère pas que l'infraction de corruption dans le secteur privé de la Convention soit exagérément plus étendue, ambiguë ou incertaine que les diverses infractions de corruption active et passive concernant le secteur public – corruption publique que la Principauté incrimine déjà sans exiger d'ailleurs la condition supplémentaire d'un préjudice (par exemple une atteinte aux intérêts de l'Etat ou des contribuables, ou encore au bon fonctionnement des institutions) – si l'on devait suivre la logique de l'article 240 CP et le raisonnement des autorités andorranes. Enfin, le fait de considérer la corruption passive comme un comportement illicite suffisamment sérieux pour constituer une circonstance aggravante au titre de l'article 240 CP devrait logiquement conduire à faire de même avec la corruption active. Or, ce nécessaire parallélisme fait clairement partie des questions qui n'ont pas été examinées. Le GRECO invite donc la Principauté à poursuivre l'examen d'opportunité afin de prendre en compte l'ensemble des bénéfices liés aux incriminations de la corruption active et passive dans le secteur privé.
33. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

34. *Le GRECO a recommandé d'examiner l'opportunité (i) d'incriminer le trafic d'influence conformément aux divers éléments de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), en y incluant notamment la notion de rémunération et d'intermédiaire, les cas dans lesquels l'influence n'est pas avérée et/ou n'a pas été exercée, ainsi que le trafic d'influence visant les agents publics étrangers, membres d'assemblées publiques étrangères, agents publics internationaux, membres d'assemblées publiques internationales, juges et agents de cours internationales ; et ainsi (ii) de retirer ou de ne pas renouveler la réserve à cet article de la Convention.*
35. Les autorités d'Andorre indiquent que la Loi 18/2012 a introduit dans le CP un nouvel article 386bis – cf le texte au paragraphe 10 – qui définit la notion de « fonctionnaire ou autorité » au sens de l'article 386 incriminant le trafic d'influence, de manière à inclure a) le fonctionnaire étranger ou international ainsi que le membre d'une assemblée parlementaire internationale ou supranationale ou de tout autre État ; b) les jurés, arbitres, experts, interprètes ou toute personne participant à l'exercice de la fonction publique, aussi bien nationaux qu'étrangers ; c) les fonctionnaires ou agents de tribunaux internationaux. La Principauté précise que les juges (*battle*) et magistrats – qui ne font pas l'objet de dispositions spécifiques comme c'est le cas pour l'incrimination de la corruption – sont compris dans la notion de fonctionnaire utilisée par ces deux articles, et que sont ainsi couverts les juges et autres membres des tribunaux nationaux, étrangers ou internationaux.
36. S'agissant des autres changements préconisés, les autorités d'Andorre indiquent en substance qu'étendre l'incrimination – de manière à incriminer le comportement de celui qui veut influencer en achetant l'influence et de celui qui dit être en mesure d'influencer une décision, voire l'accord entre ces personnes – irait à l'encontre des règles et principes généraux du droit andorran qui font obstacle à l'incrimination de la phase préalable et antérieure à la tentative, à savoir la conspiration. Or cette dernière n'est prévue que pour les cas de financement du terrorisme et de

blanchiment de capitaux. De plus, incriminer le trafic d'influence en incluant – au-delà de la tentative qui existe déjà en droit andorran – les cas dans lesquels l'influence pourrait même se révéler en réalité impossible irait à l'encontre du principe de proportionnalité. Pour ces raisons, et compte tenu que neuf autres Etats ont eux aussi conservé une réserve à l'article 12 de la Convention pénale, il a été décidé de ne pas modifier davantage l'incrimination du trafic d'influence, et donc de conserver la réserve (renouvelée par courrier du 7 octobre 2011 pour une période de trois ans supplémentaires).

37. Le GRECO note avec intérêt l'inclusion d'une nouvelle disposition dans le CP qui étend l'incrimination du trafic d'influence en droit andorran aux diverses catégories de personnes constituant la cible de l'influence, conformément à l'article 12 de la Convention pénale. Cela dit, tous les éléments pertinents n'ont manifestement pas été discutés/examinés lors de l'examen d'opportunité préconisé par cette recommandation, en particulier : la notion de rémunération par celui qui achète/celui qui vend une influence (ce qui aurait peut-être permis au pays de réconcilier l'infraction avec l'esprit de la loi andorrane), ainsi que la référence au trafic d'influence direct ou par le biais d'intermédiaires.
38. Dans l'ensemble, le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

39. *Le GRECO a recommandé de relever le niveau des peines prévues pour les infractions de corruption et de trafic d'influence visées aux articles 380, 385 et 386.1 du Code pénal.*
40. Les autorités d'Andorre indiquent que la Loi 18/2012, citée au paragraphe 7 et entrée en vigueur le 15 novembre 2012, a augmenté le niveau des peines pour les infractions de a) corruption « simple » d'autorité ou fonctionnaire de l'article 380 CP : l'amende a été remplacée par une peine d'emprisonnement de 2 ans au plus pour la corruption passive ; b) corruption judiciaire de l'article 383 CP : la peine d'arrêt³ et l'amende ont été remplacées par une peine d'emprisonnement de 2 ans au plus pour la corruption active – et dans le même temps l'amende a été supprimée pour la corruption passive ; c) corruption judiciaire active de « type privilégié » de l'article 385 CP : la peine d'amende a été remplacée par la peine d'arrêt dans le cas de corruption judiciaire simple de l'article 383 CP, et la peine d'arrêt a été remplacée par une peine d'emprisonnement de 2 ans au plus pour la corruption judiciaire aggravée de l'article 384 CP ; d) trafic d'influence de l'article 386 CP : la peine d'arrêt et l'amende ont été remplacées par une peine d'emprisonnement de 2 ans au plus pour celui qui exerce son influence – et dans le même temps l'amende a été supprimée pour les actes commis par l'agent qui cède à l'influence dans le cas de l'alinéa 3.
41. Il semble aussi qu'au vu des textes communiqués par la Principauté, la confiscation (« saisie ») de l'avantage indu ait été rendue obligatoire (et non plus optionnelle) dans le cadre de l'article 386ter.
42. Le GRECO note avec satisfaction les amendements opérés ci-dessus. Cela dit, l'augmentation des peines reste modérée et celles-ci ont simplement été relevées d'un cran, des peines d'arrêt remplaçant des peines d'amende, et des peines d'emprisonnement remplaçant des peines d'arrêt. Au final, Andorre est certainement le seul pays du GRECO où les peines pour corruption et trafic d'influence soient actuellement et dans l'ensemble, aussi faibles. Tout particulièrement, le

³ Mesure restrictive de liberté d'une durée maximale de 6 mois, constituant une alternative à l'emprisonnement.

GRECO ne peut se satisfaire que la corruption active d'autorité ou fonctionnaire (article 380 alinéa 2) ne soit toujours pas passible de peine d'emprisonnement – comme il avait été déjà souligné dans le rapport d'Evaluation. Il en va de même de la corruption judiciaire active de « type privilégié » de l'article 385 CP dans l'hypothèse de l'article 383 CP, lorsqu'une personne vient corrompre un juge ou procureur pour le bénéfice d'un parent ou conjoint dans un procès pénal – ce qui constitue une sorte de circonstance atténuante par rapport au régime général de la corruption judiciaire. Le GRECO invite donc à réexaminer la situation quant à ces deux dispositions.

43. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

44. *Le GRECO a recommandé de (i) s'assurer que la compétence d'Andorre est établie relativement aux infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger par l'un de ses agents publics ou impliquant l'un de ses agents publics ou toute autre personne visée à l'article 17.1.c de la Convention pénale sur la corruption et (ii) abroger l'exigence de double incrimination concernant les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger.*
45. Les autorités d'Andorre indiquent au sujet de la première partie de la recommandation que la Loi 18/2012a modifié les deux alinéas de l'article 32 CP, qui définit la notion « d'autorité et fonctionnaire », en précisant que la définition s'applique aux fins du droit pénal indépendamment de la nationalité de la personne concernée. Concernant la seconde partie de la recommandation, elles indiquent que « *l'élimination de l'exigence de la double incrimination touche de manière générale et structurelle les normes juridiques andorranes. Il s'agit d'un principe fondamental partagé par la plupart des Etats qui se trouvent autour de la Principauté. La garantie du principe de la double incrimination ne devrait en aucun cas avoir un effet négatif sur les engagements de coopération internationale pris par la Principauté, de même qu'il n'affecte pas tous les Etats de l'Union européenne qui le conservent comme un principe informateur de leurs normes légales. Dans ce sens, la typification expresse dans le Code pénal de la Principauté des formes de corruption prévues dans la Convention pénale contre la corruption, y compris la corruption dans le secteur privé et le trafic d'influence (modulées en conformité avec les principes fondamentaux de la législation andorrane), permet d'assurer l'efficacité des mécanismes de coopération internationale dans ce domaine car le principe de la double incrimination opère positivement.* »
46. Le GRECO prend note des informations fournies et mesures prises à ce jour. Concernant la première partie de la recommandation, seule une partie des améliorations préconisées a été prise en compte et en l'absence d'information complémentaires, la question reste posée de savoir si la Principauté a la faculté de poursuivre les actes de corruption et de trafic d'influence commis à l'étranger, par un étranger, à l'encontre ou impliquant l'un de ses agents publics ou membres d'assemblées, ou autre personne désignée aux articles 9 à 11 de la Convention (fonctionnaire, membre d'assemblée internationale, juge ou agent de cour internationale sous réserve qu'il/elle soit un ressortissant andorran). Des mesures complémentaires sont donc attendues à ce sujet. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, le GRECO rappelle que la Principauté a – en principe – accepté la compétence étendue de ses tribunaux sans faire usage de la possibilité de réserver l'application sous réserve de la double incrimination. De ce seul point de vue, cette recommandation appelle donc des amendements en droit national. Accessoirement, la pertinence des objections avancées par l'Andorre reste discutable : en effet, si l'Andorre (qui dispose d'une incrimination dans chaque catégorie d'infractions) est certes en

mesure d'offrir l'entraide à un pays demandeur, en revanche elle se prive en principe de possibilités d'action à l'égard des infractions commises à l'étranger par un agent public andorran corrompu ou des corrupteurs étrangers (du moins l'entraide qui serait fournie par un autre pays risquerait-elle d'être annulée par des recours au plan interne). Au final, même si le GRECO constate un progrès partiel, les avancées relatives à cette recommandation restent globalement modestes et la Principauté est fortement invitée à faire preuve d'une approche plus volontariste.

47. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

48. *Le GRECO a recommandé de i) clarifier les conditions dans lesquelles peut être invoqué le moyen de défense spécial du regret réel et supprimer le cas échéant le caractère obligatoire de l'exemption de responsabilité ou de peine et, (ii) dans le cas d'une application de ce moyen de défense, en étudier les conditions, afin d'en déterminer les possibilités d'utilisation et les risques d'abus.*
49. Les autorités d'Andorre reconnaissent qu'en principe le juge d'instruction – qui a la faculté de classer un dossier – laisse au tribunal le soin d'apprécier les causes d'extinction et d'imputabilité de la responsabilité pénale telles que la légitime défense, l'état de nécessité, l'accomplissement du devoir, les troubles mentaux, la crainte insurmontable etc. Toutefois, l'appréciation de l'excuse absolutoire dans le cas de conduite pénale (et donc de la corruption active en vertu de l'article 280 CP) devrait pouvoir être réalisée par le juge d'instruction afin d'éviter les situations dans lesquelles une personne se rend devant un tribunal en tant que personne poursuivie tout en sachant l'inutilité de cette situation dès lors que l'on sait qu'une excuse absolutoire sera appliquée (sans conséquence toutefois au plan civil). Par conséquent, il est apparu concevable que le juge d'instruction puisse résoudre l'affaire dans ce genre de cas (sous réserve de contestation par l'une des parties au procès ce qui laisserait l'examen de l'affaire entre les mains du tribunal) et qu'il puisse apprécier, dans la phase des actes processuels préliminaires, l'existence de l'excuse absolutoire dans le cas de l'article 280 CP et des autres cas prévus par le CP. Par conséquent, la Loi 19/2012, citée au paragraphe 7 et entrée en vigueur le 15 novembre 2012, est venue modifier du Code de procédure pénale (CPP) en ajoutant un deuxième paragraphe à l'article 42 qui vise à inclure les considérations ci-dessus⁴.
50. Le GRECO rappelle qu'au titre de cette recommandation, il s'agissait en substance d'étudier les risques d'abus liés à l'excuse absolutoire en matière de corruption active de l'article 380 paragraphe 3 afin de limiter ceux-ci en permettant au juge d'examiner les circonstances du cas d'espèce (et de déterminer si par exemple, le pot-de-vin a été extorqué sous la menace d'un refus de l'agent public corrompu ou d'autres conséquences négatives pour le corrupteur). Le GRECO prend note des amendements apportés fin 2012 au Code de procédure pénale, et des

⁴ Article 42 CPP

« 1. La procédure d'instruction des actes processuels finie, le juge doit prendre l'une des décisions suivantes :

a) Classer la dénonciation, ne pas admettre la plainte ou décréter le classement des actes processuels pratiqués.

b) Décréter le sursoit provisoire conformément aux dispositions des articles 126 et suivants de ce Code.

c) Ouvrir la procédure d'instruction, si le fait revêt un caractère de délit, ou s'inhiber en faveur du Tribunal Unipersonnel du juge, s'il est considéré une contravention pénale.

2. Si le juge instructeur estime qu'une excuse absolutoire est applicable à la personne mise en accusation, qui l'exonère de responsabilité pénale, il peut, après le rapport préalable du Ministère Public, prononcer un jugement ou arrêt motivé déclarant le manque de responsabilité pénale et décrétant le classement des actes processuels pratiqués, sans préjudice de la responsabilité civile découlant des faits, qui devra être résolue par des tribunaux civils. Un appel peut être interjeté contre cette décision conformément aux dispositions de l'article 194. »

explications apportées. De l'avis du GRECO, la Principauté n'a pas traité le problème sous-jacent à la présente recommandation, mais s'est contenté de remédier à ce qu'elle a perçu comme un problème procédural, à savoir éviter au corrupteur de devoir aller devant le tribunal dès lors qu'il a dénoncé les faits (puisque – comme le comprend le GRECO et cela confirme la pertinence de la recommandation – le tribunal prononcerait de toute façon un acquittement). Au final, les amendements vont plutôt dans la direction opposée à celle voulue par la présente recommandation.

51. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

52. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 10 recommandations à Andorre concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
53. Les autorités d'Andorre indiquent à titre général que pour faire suite auxdites recommandations, une proposition de loi a été élaborée par le « groupe parlementaire démocrate ». Les travaux ont commencé début 2012, avec le souhait du groupe parlementaire de réglementer le financement des partis politiques. A la fin de l'année, un premier schéma de travail (comprenant notamment une analyse du cadre législatif actuel) devenait disponible, ainsi qu'un premier projet d'une loi plus générale sur les partis politiques comprenant un chapitre traitant de leur financement. Ce nouveau texte devrait apporter, en conjonction avec la loi qualifiée du régime électoral et du referendum, et la loi qualifiée du financement électoral (telle que modifiée en 2005)⁵, la transparence nécessaire, en réponse aux recommandations du GRECO.
54. Cette première ébauche du texte a servi de base aux discussions avec l'opposition et aux évaluations du Gouvernement, en concertation avec ses conseillers, en mars 2013. Le texte a été validé par le groupe parlementaire, mais il reste susceptible d'être affiné et modifié avant sa soumission à la procédure parlementaire courant du mois de septembre de cette année. Une volonté existe d'obtenir l'approbation à l'unanimité de ce texte. Une copie de cet avant-projet de « loi qualifiée des partis politiques » (ci-après LQPP), pour l'heure non rendu public, a été mise à disposition des rapporteurs et du Secrétariat du GRECO au mois d'août.

Recommandation i.

55. *Le GRECO a recommandé de i) introduire une réglementation visant à assurer sur un pied d'égalité la transparence dans le financement des partis politiques, en cohérence avec la réglementation du financement des campagnes et en accord avec les dispositions de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; (ii) encadrer les relations entre d'une part le financement des groupes parlementaires et d'autre part celui des partis politiques et des campagnes électorales.*
56. Les autorités d'Andorre indiquent qu'il existe une volonté affirmée de réglementer la transparence du financement des partis. C'est l'un des objectifs du projet de *loi qualifiée sur les partis politiques* (LQPP), dont l'objectif premier est de réglementer l'existence des partis politiques qui relèvent traditionnellement de la loi qualifiée des associations. Le projet de loi devra conduire à une harmonisation avec la loi qui actuellement régit le financement des partis politiques en

⁵ Les divers textes sont disponibles à l'adresse www.elecciones.ad sous l'onglet « normativa » en bas de page.

période électorale, à savoir la loi qualifiée du financement électoral citée précédemment, afin de la compléter et l'actualiser.

57. Le GRECO prend note avec satisfaction, du travail législatif engagé. S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO relève qu'en l'état actuel de l'avant-projet de LQPP, celui-ci comprend un chapitre IV dédié au financement des partis politiques qui s'efforce de répondre largement aux règles énoncées dans la *Recommandation Rec(2003)4*. Il aborde les sujets suivants : a) principes généraux et modalités de financement (articles 22 et 23) ; b) réglementation du financement privé et des ressources propres – cotisations, dons de personnes physiques et morales et sources de financement prohibées, prêts par des établissements de crédit, ressources tirées d'activités propres, produits du patrimoine, legs et héritages, interdiction des dons anonymes et autres restrictions en matière de soutiens (articles 24 à 28) ; c) règles sur le financement public des partis représentés au parlement et les conseils municipaux (articles 29 et 30) ; règles comptables et obligation de nommer un comptable (articles 31 et 32) ; contrôle interne et externe des comptes (article 34), infractions, sanctions et procédures disciplinaires (articles 35 à 37). Une série de dispositions additionnelles est prévue, visant à modifier a) la loi qualifiée du financement électoral, b) le Code pénal (l'article 387 incriminant le financement illégal des partis politiques) ; c) la loi du Tribunal des Comptes, destiné à devenir l'organe de surveillance en matière de respect des règles sur le financement politique (des partis et des campagnes électorales). Il est également prévu la création d'un registre des partis politiques.
58. Le GRECO a bien noté qu'il s'agit d'un texte présenté comme précoce (les autorités andorranes parlent d'ébauche) et le fait est que le libellé laisse divers points encore en suspens. Si le GRECO apprécie le fait que le document s'inspire largement de la *Recommandation Rec(2003)4*, il lui semble toutefois utile de souligner à ce stade que malgré les spécificités d'Andorre et le petit nombre de formations politiques assimilables à des partis politiques, des améliorations importantes apparaissent souhaitables à divers points de vue. A titre d'exemple, les amendements prévus à la loi qualifiée du financement électoral courent le risque de rester insuffisants pour assurer la nécessaire harmonie des règles qu'appelle la logique des vases communicants entre financement (continu) des partis politiques et financement (plus ponctuel) des campagnes électorales (par exemple concernant les formes de soutiens privés – dons et sources de financement plus généralement). Autre exemple de questions qui mérite reconsidération : si les partis politiques actuellement enregistrés en tant qu'associations devront théoriquement s'enregistrer en tant que partis au fichier prévu par l'article 7 du projet, et dès lors se conformer à la LQPP (1^{ère} disposition transitoire du projet), ils pourront aussi n'être sujets à aucune règle dès lors qu'ils décident de ne pas même s'enregistrer en tant qu'association (ce qui était le cas – lors de la visite sur place – des deux grands partis traditionnels d'Andorre). Le GRECO exprime sa préoccupation quant au fait que si la loi était adoptée en l'état, elle maintiendrait l'existence de 2 régimes différents dont un seul correspondrait aux attentes du GRECO. Ceci n'est pas acceptable et il serait donc clairement préférable que la sujétion à la législation sur la transparence du financement politique ne résulte pas de la seule volonté individuelle de telle ou telle formation politique (mais, automatiquement, de critères objectifs tels que par exemple la participation aux élections). Lors de l'adoption du présent rapport, les autorités andorranes – conscientes de cette question – indiquent vouloir amender la 1^{ère} disposition transitoire finale de manière à mettre celle-ci en adéquation avec l'article 7 du projet, en obligeant toutes les formations politiques à s'inscrire au futur registre des partis sous peine notamment d'exclusion des élections.
59. Concernant la seconde partie de la recommandation, les commentaires d'Andorre ne permettent pas de dire dans quelle mesure celle-ci a été ou sera prise en compte et le projet de

texte ne semble pas aborder cette question, qui relève en principe de la réglementation relative à l'usage des moyens octroyés au Conseil National.

60. Au final, le GRECO encourage la Principauté à poursuivre et finaliser ses travaux, avec l'adoption de la future LQPP, en veillant à la cohérence de la réglementation et à prendre en compte les divers éléments de la présente recommandation. La question de la sujétion de l'ensemble des partis politiques à la nouvelle réglementation, sur un pied d'égalité, devra recevoir une attention particulière. Il conclut donc que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

61. *Le GRECO a recommandé de mettre en place un dispositif d'évaluation du système général de financement politique, qui permette de préciser au fur et à mesure avec les partis politiques la portée de leurs obligations et de décider des ajustements et éclaircissements législatifs ou réglementaires nécessaires.*
62. Les autorités d'Andorre représentent une série de considérations sans rapport réel avec la présente recommandation (intention d'instaurer un contrôle du financement des partis politiques et de la confier à un organe existant en l'occurrence le Tribunal des Comptes – cf. recommandation ix et les paragraphes 89 et suivants sur cette question ; faible dimension des partis politiques andorrans ; nécessité de réglementer le financement des partis).
63. Le GRECO relève pour sa part que l'avant-projet de LQPP prévoit en l'état du texte actuel un article 34 alinéa 11 qui viserait à permettre au Tribunal des Comptes (TC), agissant d'initiative ou sur demande du parlement, de produire des « rapports, mémoires et études sur le financement des partis politiques ». Le GRECO estime que cette proposition va dans le sens de la présente recommandation et que de tels documents pourraient constituer l'occasion ou la base d'un dialogue visant à affiner à l'avenir la réglementation. En tout cas la proposition mériterait d'être soutenue et étendue au financement politique dans son ensemble puisqu'au titre de la LQFE, le TC n'est pas formellement investi d'une fonction consultative ou doté d'une capacité de proposition. Les autorités andorranes indiquent que la version la plus récente du projet de LQPP, prévoit à présent d'investir le TC de telles compétences.
64. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

65. *Le GRECO a recommandé de (i) prendre les mesures nécessaires pour que des règles et un format comptables adéquats s'appliquent clairement, en dehors des élections, au financement de toutes les formations politiques et (ii) régler la question de la conservation des documents et justificatifs comptables par ces formations et les candidats aux élections.*
66. Les autorités d'Andorre indiquent qu'à ce stade des travaux, l'avant-projet de LQPP et plus spécialement le chapitre spécial sur le financement évoqué au paragraphe 57 prévoient l'obligation de tenir une comptabilité adaptée au caractère spécifique et à la personnalité juridique des partis politiques. Elles soulignent aussi qu'en tout état de cause, l'actuelle loi sur la comptabilité des entreprises s'applique à toute entité « employeur » qui exerce des activités commerciales ou professionnelles, mais aussi plus généralement aux « sociétés et autres personnes morales » (article 1). Les autorités pensent qu'actuellement les partis accomplissent leurs obligations comptables selon les dispositions de cet article.

67. Le GRECO prend note des informations fournies et apprécie – en ce qui concerne la première partie de la recommandation – l’inclusion d’obligations comptables à ce stade de l’élaboration de la future LQPP. Le libellé actuel de l’article 32 parle d’une comptabilité adéquate et énumère une série d’éléments qui devront en faire partie (état des revenus et dépenses y compris en lien avec des éventuelles élections, inventaire des biens, recettes tirées des diverses sources de financement – public, privé, ressources propres etc.), avec l’approbation annuelle par chaque parti de ses comptes y compris le bilan, le compte de résultats, l’inventaire des biens et des annexes. Pour le détail, il est prévu que c’est le Tribunal des Comptes qui fixera le moment venu les modèles et critères applicables. Le GRECO encourage Andorre à mener ces divers projets à terme afin de mettre pleinement en œuvre cet élément de la recommandation. Pour l’heure, et au vu de la situation décrite au paragraphe 82 du Rapport d’Evaluation (nombreuses incertitudes quant aux règles comptables applicables et leur effectivité en pratique), le GRECO ne peut se satisfaire de la présomption d’application de la loi sur la comptabilité des entreprises. S’agissant de la seconde partie de la recommandation, le rapport de situation reste muet sur les mesures prises ou envisagées. Le GRECO relève que le projet de LQPP prévoit pourtant, à ce stade de la rédaction, un article 32 alinéa 6 qui oblige les partis politiques à conserver la documentation comptable et les pièces justificatives pendant une période de 5 années. Cela va dans le sens de la recommandation, encore faudrait-il prévoir une obligation similaire pour toutes les formations et listes de candidats qui participent « ad hoc » aux élections. Le GRECO encourage là aussi la Principauté à prendre en compte plus activement cet élément de la recommandation.

68. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

69. *Le GRECO a recommandé d’amender la réglementation de manière à appréhender dans les comptes de campagnes et (à l’avenir) ceux des partis politiques (i) les apports en nature (qu’il s’agisse de dons ou services gratuits ou à tarif préférentiel) autres que le travail bénévole fourni par des non-professionnels, en prévoyant un dispositif uniforme permettant d’en évaluer et comptabiliser la valeur marchande; (ii) les apports personnels des candidats ; (iii) les crédits et autres services financiers comparables utilisés en pratique en Andorre, y compris lorsqu’ils sont consentis à des conditions avantageuses ou à titre gratuit et se traduisent ainsi par une forme de don.*

70. Les autorités d’Andorre indiquent au sujet de l’élément (i) de la recommandation que le projet de LQPP veillera en principe à régler la question des apports sous une forme autre que financière. S’agissant des éléments (ii) et (iii), les « apports personnels des candidats » et « les crédits et autres services financiers comparables utilisés en pratique en Andorre » peuvent constituer des aspects sur lesquels il faudra trouver un accord entre les deux principaux partis politiques car ils constitueraient une nouveauté dans la législation du pays. La réglementation future est destinée à assurer une classification des ressources venant alimenter les partis politiques (apports des membres, dons etc. – cf. paragraphe 57).

71. Le GRECO prend note des informations ci-dessus et relève que dans le projet préliminaire de LQPP, l’article 25 paragraphe 7 prévoit qu’« Aux effets de cette loi, [un don] est tout apport de biens ou services quelconques, doté d’une valeur économique et effectué sans aucune contreprestation. Fait exception le travail volontaire que les membres du parti et les sympathisants consacrent au parti ». Ceci va tout à fait dans le sens de l’élément (i) de la recommandation. Toutefois, rien n’est apparemment prévu dans les dispositions additionnelles

du projet de texte pour harmoniser avec cette nouvelle approche la LQFE, qui réglemente le financement des campagnes électorales et se cantonne aux apports financiers. Par ailleurs, des modalités d'évaluation de la valeur marchande des apports en nature restent à définir. S'agissant des éléments (ii) et (iii) de la recommandation, les informations fournies montrent que ces améliorations souhaitables n'ont pas encore été abordées/discutées dans les travaux. L'avant-projet de LQPP, mis à disposition du GRECO et qui contient parmi les dispositions additionnelles des amendements à la LQFE, ne les aborde pas à ce stade et au final, le GRECO ne peut qu'encourager la Principauté à intensifier ses travaux pour la prise en compte des divers éléments de cette recommandation dans leur totalité. Globalement et vu les résultats minimes, le GRECO ne peut considérer que cette recommandation ait été prise en compte, même partiellement.

72. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

73. *Le GRECO a recommandé de s'assurer que la réglementation actuelle et future sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques prenne en compte de manière adéquate les diverses formes d'apports des membres et sympathisants.*
74. Les autorités d'Andorre rapportent que, comme indiqué sous la précédente recommandation (paragraphe 70), la future réglementation assurera une classification des ressources qui alimentent les partis politiques, et notamment : les apports résultant des cotisations des membres et sympathisants y compris des éventuelles cotisations spéciales susceptibles de provenir de titulaires de mandats rémunérés, les dons (de personnes physiques ou morales), les apports non financiers, les héritages et legs, les revenus du patrimoine des partis etc.
75. Le GRECO apprécie les améliorations envisagées à ce stade, qui pourraient être introduites par la future LQPP. Si cela répond à une partie des préoccupations exprimées au paragraphe 84 du rapport, il reste que des clarifications et améliorations similaires ne sont pas envisagées en relation avec le financement des campagnes électorales : la LQFE n'aborde la question du financement des campagnes que par les apports de fonds à concurrence de 6000 euros par les personnes physiques ou morales et l'avant-projet de LQPP ne prévoit pas d'amendements. La question de savoir comment s'articuleront la future LQPP et la LQFE sur ce sujet reste également à préciser (par exemple est-ce que les membres et sympathisants pourront effectuer des apports à la fois à la liste de candidats et au(x) parti(s) qui la présente). Encore une fois, le GRECO ne peut qu'encourager l'Andorre à intensifier les travaux afin de prendre en considération les divers éléments de cette recommandation.
76. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

77. *Le GRECO a recommandé de préciser dans la réglementation (i) les modalités de prise en compte des divers soutiens financiers et en nature des partis à leurs candidats et, le cas échéant, l'inclusion des sommes correspondantes dans les comptes des candidats ; (ii) que tous les apports et dépenses doivent passer autant que possible par les administrateurs électoraux et donc les comptes de campagne prévus à cet effet.*

78. Les autorités d'Andorre indiquent que l'obligation déjà faite par la loi [la LQFE] à chaque candidature/liste de candidats d'ouvrir un compte de campagne particulier et de désigner un administrateur de campagne chargé de gérer ce compte poursuit le but de permettre un contrôle de l'origine des apports. Cette obligation sera facilement contrôlable dès lors que la future LQPP, qui réglementera le financement des partis, contiendra une obligation de présenter les comptes.
79. Le GRECO, en ce qui concerne le premier élément de la recommandation, note que l'avant-projet de LQPP prévoit que les partis politiques devraient à l'avenir tenir une comptabilité comprenant les recettes et dépenses : le texte gagnerait toutefois à donner une liste générale des dépenses et à indiquer clairement les dépenses électorales. Par ailleurs, le GRECO rappelle que la LQFE reste silencieuse sur les apports et soutiens directs ou indirects des partis politiques à leurs candidats parmi leurs sources de financement (voire, à la limite, au titre des dépenses électorales prises en charge par le parti) et l'avant-projet de LQPP ne prévoit pas, à ce stade, d'amender la LQFE à ce sujet. Concernant le second élément de la recommandation, le GRECO rappelle que le Rapport d'Evaluation avait souligné qu'en pratique les partis politiques interviennent indirectement dans le financement de la campagne de leurs candidats en prenant notamment en charge des frais qui y sont liés, et que dans le même temps la question se posait de savoir si les apports des partis devaient être pris en compte dans les comptes de campagne des candidats et être soumis à la limite de 6000 euros applicable en matière de dons de personnes morales (ou physiques – article 9 LQFE). Le paragraphe 85 du Rapport soulignait également que : *« la façon dont le dispositif de financement et de contrôle est conçu et le fait que le montant de l'aide publique est facile à déterminer bien avant la clôture des comptes électoraux, peuvent inciter un parti donné à ne pas déclarer la totalité des dépenses (et donc peut-être des recettes) dans la mesure où celles-ci dépasseraient le montant remboursable⁶. Plusieurs interlocuteurs ont confirmé la pertinence des craintes de l'EEG. »* Le GRECO considère dans l'ensemble qu'en l'absence d'explications plus détaillées des autorités du pays, l'avant-projet de LQPP ne prend pas suffisamment en compte la présente recommandation, et qu'on ne peut donc parler d'avancées même partielles.
80. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

81. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures adéquates afin que les comptes de campagne des listes présentés par des coalitions reflètent de façon transparente la situation financière de chaque candidat (ou groupe de candidat, selon le cas) de ces listes.*
82. Les autorités d'Andorre sont d'avis que la future LQPP améliorera la transparence du financement politique dans son ensemble et donc apportera des améliorations également sur ce point.
83. Le GRECO rappelle que comme souligné dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 86): *« Les comptes de campagnes sont tenus et présentés officiellement par les listes de candidats par le biais de leur administrateur électoral. Si la question de la nomination d'un administrateur commun à plusieurs listes semble un problème secondaire (voir paragraphe 36), en revanche, des*

⁶ « Le montant des aides est facile à calculer dès la proclamation des résultats et les comptes sont à présenter au TC [Tribunal des Comptes] entre 60 et 80 jours après les élections. Une liste de candidats peut donc en principe se limiter à inclure dans ses comptes de campagne des dépenses à concurrence du montant du remboursement. L'EEG constate qu'il ne s'agit pas forcément d'une hypothèse théorique : en effet, assez étrangement tous les 8 (!) comptes de campagne présentés par les diverses listes (nationale et locales) d'un des partis ayant pris part aux élections d'avril 2009 comprennent des montants de dépenses égaux – à moins d'1% de variation près – aux montants des remboursements publics attribuables à ces listes. »

problèmes de transparence réels découlent du fait qu'une proportion importante des listes de candidats se présentent sous des étiquettes qui sont en réalité celles de coalitions de plusieurs formations / partis, ou d'alliances de formations / partis – parfois en association avec des candidats indépendants⁷: a) il devient difficile d'attribuer à tel ou tel candidat ou parti membre de la liste l'origine des financements (y compris les apports personnels, les emprunteurs etc.); b) les bénéficiaires d'éventuels apports privés ne sont plus identifiables et il n'est plus possible de dire qui soutient qui; c) un ou plusieurs généreux contributeurs sans réelle ambition politique pourraient être inscrits comme candidats sur la liste d'alliance d'un parti politique ou d'une coalition existante (pour apporter leur soutien et contourner éventuellement les plafonds des dons), avant de retirer leur candidature au bout du compte. De l'avis de l'EEG, la transparence exige de pouvoir mieux cerner les comptes individuels des membres d'une liste de coalition⁸. » Le GRECO constate qu'en l'absence (de projets) d'amendement relatifs à la LQFE dans l'avant-projet de LQPP, et aussi d'explications complémentaires de la part de la Principauté, il ne peut considérer que des suites aient été données afin de prendre en compte les préoccupations qui sous-tendent la présente recommandation.

84. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii.

85. *Le GRECO a recommandé de i) introduire une obligation pour les partis/candidats aux élections de publier les donations individuelles dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur ; ii) prévoir, dans la future réglementation sur le financement des partis politiques, la publication régulière et en temps utile des comptes des partis politiques, assortie elle aussi de l'identification des grands donateurs.*
86. Les autorités d'Andorre indiquent que la LQPP contiendra en principe l'obligation de dépôt des comptes mais que du fait de la petite dimension du pays, la publicité des donataires (grands ou petits) est difficile à mettre à place. Néanmoins, en l'état actuel de l'avant-projet de loi, les dons seront identifiés et feront l'objet du contrôle par le Tribunal des Comptes et l'identité des donataires sera publiée seulement en cas de procédure/demande judiciaire.
87. Le GRECO prend note des informations fournies et constate qu'il n'a pas été donné (ni envisagé de donner) suite au premier élément de la recommandation, comme le confirme la lecture de l'avant-projet de LQPP qui ne prévoit pas – par exemple – d'amender la LQFE pour introduire un dispositif de publication des « grands donateurs » dans le cadre du financement des campagnes électorales. Il en va de même du second élément de la recommandation et de l'identification des grands donateurs aux partis politiques. Reste la question de la publication future des comptes des partis politiques : celle-ci n'est pas non plus prévue formellement par l'avant-projet de LQPP. Il semble raisonnable de penser qu'elle constituera une conséquence automatique de la publication des éventuels futurs rapports de contrôle du Tribunal des Comptes au sujet des comptes annuels des partis politiques (cf. ci-après, les développements au titre de la recommandation ix), comme c'est le cas à ce jour avec les comptes de campagne. Mais il s'agit là d'une simple présomption sur laquelle – en l'absence d'indications pertinentes d'Andorre – le

⁷ Les modalités d'attribution du remboursement des frais de campagne n'offrent aucune indication de la façon dont sont ventilées les recettes et les dépenses respectives au sein d'une liste de coalition puisque l'aide publique étant allouée à l'ensemble d'une liste donnée, ce sont les composantes de celle-ci qui se redistribuent les sommes en fonction de leurs propres arrangements internes.

⁸ On pourrait par exemple prévoir dans le format des comptes des sous-chapitres propres à chaque composante ou candidat de la liste, d'abolir le principe-même des comptes consolidés et exiger la présentation de comptes par chaque candidat de la liste etc.

GRECO ne peut baser son appréciation relative à la mise en œuvre de la présente recommandation. Pour l'heure, le GRECO ne peut donc que constater l'absence de tout développement tangible à son sujet.

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

Recommandation ix.

89. *Le GRECO a recommandé de mettre en place un mécanisme de contrôle du financement des campagnes électorales et – dans le cadre des amendements à venir – des partis politiques qui soit le plus indépendant possible des partis politiques et doté de l'autorité et des moyens nécessaires à l'exercice d'un contrôle substantiel et adéquat.*
90. Les autorités d'Andorre indiquent que l'avant-projet de LQPP prévoit en son libellé actuel, un devoir pour les partis de présenter des comptes annuellement au Tribunal des Comptes (TC), celui-ci étant déjà l'institution chargée d'examiner les comptes de campagne présentés par les (listes de) candidats. Les autorités considèrent que ce sera là un moyen efficace d'assurer la transparence du financement politique. Elles soulignent aussi que le TC est totalement indépendant des partis politiques comme organisme chargé de contrôler le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Cette institution dispose de son propre budget approuvé par la loi budgétaire de l'Etat. Elle dispose aussi de personnel nommé selon les conditions prévues par la loi (loi sur le Tribunal des Comptes).
91. Le GRECO prend note des informations soumises et souligne qu'il s'agit là d'une recommandation d'une importance particulière. Il rappelle le constat et l'analyse effectués dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 90), qui constatait notamment le problème de chevauchement entre le contrôle de la Commission Electorale (CE) et celui du TC – tous deux effectuant un contrôle essentiellement formel, peu étendu et peu efficace, mais aussi la dépendance du TC à l'égard du parlement (qui approuve formellement son travail de contrôle).
92. Le GRECO relève que l'avant-projet de LQPP semble vouloir conférer une certaine efficacité au futur contrôle des comptes que les partis politiques devront lui soumettre chaque année avant le 1^{er} avril. Le libellé actuel de l'article 33 prévoit en effet un contrôle de l'ensemble des comptes (y compris les revenus de source privée) en vue de déceler toute irrégularité formelle, économique ou comptable). Il pourra demander toute explication au parti concerné et lui recommander des mesures à prendre, et initier la procédure disciplinaire pouvant aboutir à des sanctions (cf recommandation x ci-après) y compris en cas d'obstruction et de refus de coopérer au travail du TC. Le GRECO relève aussi que parmi les dispositions additionnelles, des amendements sont envisagés afin de renforcer la supervision des comptes de campagne des candidatures et partis politiques, et en vue d'amender l'article 12 LQFE de manière à ce que le parlement ne doive plus approuver à l'avenir, le projet de rapport du TC sur le contrôle des comptes de campagne. Pour ce qui est des rapports sur les comptes annuels des partis, le projet d'article 33 LQPP est libellé de manière à ce que là aussi, le TC exerce son contrôle sans l'approbation de ses conclusions par le parlement (et donc les formations politiques elles-mêmes), y compris pour l'exercice du pouvoir disciplinaire qui incomberait donc au TC en « mains propres ». Tout ceci va incontestablement dans le sens de la présente recommandation mais il s'agit, encore une fois, d'avant-projets de dispositions qui doivent encore être affinés et finalisés. Le GRECO en profite pour rappeler que l'articulation entre le contrôle de la Commission Electorale (limité et inefficace en pratique) et celui du TC, au titre de la LQFE, nécessite un réexamen.

93. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

94. *Le GRECO a recommandé de compléter la législation par des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives applicables aux divers manquements (y compris par des donateurs) à la réglementation sur le financement des campagnes électorales et à celle à venir relative au financement des partis politiques.*
95. Les autorités d'Andorre indiquent que l'avant-projet de LQPP contient un chapitre dédié aux infractions et aux amendes, avec un dispositif de sanction qui combine des mesures administratives mais aussi pénales.
96. Le GRECO prend note des dispositions en question, contenues aux articles 33 à 37 de l'avant-projet de LQPP soumis par les autorités andorranes. Le dispositif envisagé permet notamment de sanctionner les divers manquements relatifs aux dons privés, aux règles en matière de tenus de compte, aux règles sur la présentation des comptes ou tout autre manquement aux règles sur le financement politique. Pour cela, le projet d'article 35 paragraphe 1(e) fait référence à l'ensemble du chapitre relatif aux obligations et modalités de financement⁹. Les pénalités varient selon le cas d'une amende allant du double au triple du don, à des amendes comprises entre 1000 et 100,000 euros. Elles sont applicables à toute personne physique ou morale concernée, la responsabilité du parti ou d'un ou plusieurs de ses membres pouvant être mise en œuvre en fonction du cas d'espèce. La mesure est prononcée à l'issue d'une procédure disciplinaire menée par le TC, avec appel possible devant le Tribunal Supérieur d'Andorre et un délai de prescription de deux ans est fixé à l'action du TC. Celui-ci pourra aussi transmettre au parquet toute affaire comprenant des indices de comportement délictueux. Ces diverses propositions, qui doivent encore être finalisées et adoptées, vont clairement dans le sens de cette recommandation, d'autant plus que les dispositions finales prévoient – comme indiqué précédemment au paragraphe 92 – d'étendre le dispositif de contrôle au respect des règles sur le financement contenues dans la LQFE (cette articulation entre les deux mécanismes devra être examinée plus en détail par le GRECO lorsque des explications seront disponibles).
97. Le GRECO conclut pour l'heure que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

⁹ En fait, le chapitre IV (le texte examiné par les rapporteurs indique par erreur le chapitre III).

III. CONCLUSIONS

98. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut qu'Andorre a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante seulement trois des vingt recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Douze des recommandations restantes ont par ailleurs été partiellement mises en œuvre et cinq recommandations n'ont pas été mises en œuvre à ce jour. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii et iv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations iii, v, vi, vii, viii et ix ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation x n'a pas été mise en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, ii, iii, v, ix et x ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iv, vi, vii et viii n'ont pas été mises en œuvre.
99. S'agissant des incriminations, Andorre a apporté un certain nombre d'améliorations préconisées par le Rapport d'Evaluation de mai 2011, en vertu de modifications législatives entrées en vigueur en novembre 2012. Ainsi, l'avantage indu peut à présent avoir n'importe quelle forme et ne plus être nécessairement économique, la notion de tiers bénéficiaire et la corruption indirecte ont été introduites et la corruption de membres d'assemblées étrangères est à présent incriminée. Des améliorations partielles sont également relevées s'agissant de l'incrimination de la corruption d'arbitres et jurés – il reste au pays à ratifier le Protocole additionnel à la Convention pénale, ce qui devrait être une formalité. Andorre continue de faire néanmoins usage de son droit de réserve s'agissant des infractions de corruption dans le secteur privé et de trafic d'influence, et l'éventuelle mise en conformité de ces infractions avec la Convention pénale n'a manifestement pas été étudiée dans ses divers aspects. Il conviendra par ailleurs pour le pays de réexaminer un certain nombre de questions comme celles qui touchent à la compétence extraterritoriale de ses autorités judiciaires ou aux conditions de recours à l'exemption de responsabilité tirée du mécanisme de regret réel.
100. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO relève qu'il existe une volonté de réforme conformément aux attentes du Rapport d'Evaluation, et qu'un avant-projet de loi dite « loi qualifiée sur les partis politiques » est en cours d'élaboration. Il vise à réglementer pour la première fois l'existence et l'activité des partis politiques y compris leur financement et donc à compléter ainsi le dispositif embryonnaire contenu dans la Loi qualifiée sur le Financement Electoral (qui ne s'applique qu'à ce domaine très précis). Malgré son stade de rédaction encore précoce, le premier texte présenté par Andorre laisse entrevoir une série d'améliorations qui méritent clairement d'être soutenues : celles-ci concernent notamment la réglementation des diverses sources de financement utilisés par les partis, et la supervision des comptes annuels, avec un renforcement du rôle du Tribunal des Comptes en la matière. Il est clair toutefois que bon nombre de questions n'ont pas encore été suffisamment discutées : elles touchent notamment à la sujétion même des partis politiques à la future réglementation, ou encore à l'harmonisation et à l'articulation entre les deux textes cités ci-dessus. D'autres aspects doivent être davantage précisés, par exemple concernant la publication annuelle des comptes des partis. Le GRECO encourage vivement le pays à mener à terme les réformes projetées, mais aussi à intensifier la réflexion sur les points en suspens et ceux qui semblent poser problème, comme par exemple la publication des noms des grands donateurs à l'avenir, qui constitue un élément d'importance dans la perspective de la transparence générale du financement politique.
101. Au vu des précisions contenues aux paragraphes ci-dessus, le GRECO note que malgré un résultat globalement faible, l'Andorre a été en mesure de démontrer que des réformes

substantielles étaient en cours et permettent potentiellement d'atteindre un niveau suffisant de conformité aux recommandations pendantes au cours des 18 prochains mois. Aussi, le GRECO conclut que le faible niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Il encourage la Principauté d'Andorre à intensifier ses efforts afin de mettre en œuvre les recommandations en suspens. Il invite le Chef de la délégation andorrane à lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations pendantes (c'est-à-dire les recommandations iii, v, vi, vii, viii, ix et x au titre du Thème I, et les recommandations i à x du Thème II) d'ici le 30 avril 2015 au plus tard.

102. Enfin, le GRECO invite les autorités d'Andorre à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.