

Adoption: 16 octobre 2015  
Publication: 14 décembre 2015

**Public**  
**Greco RC-III (2015) 12F**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

### **Deuxième 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 69<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 12-16 octobre 2015)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le deuxième Rapport de conformité évalue les nouvelles mesures prises par les autorités andorranes depuis l'adoption du Rapport de conformité, au regard des recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'évaluation du troisième cycle sur l'Andorre. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Evaluation porte sur deux thèmes distincts, 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'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 51<sup>e</sup> 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](#)). Le Rapport de conformité ([Greco RC-III \(2013\) 12F](#)) a ensuite été adopté par le GRECO lors de sa 61<sup>e</sup> réunion plénière (14-18 octobre 2013) et rendu public le 22 novembre 2013 suite à l'autorisation de l'Andorre.
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités d'Andorre ont présenté leur deuxième Rapport de situation avec des informations complémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations dont, d'après le Rapport de Conformité, seulement trois des vingt avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, les autres ayant été partiellement ou non mises en œuvre. Le Rapport de situation a été reçu le 27 mai 2015 et a servi de base pour établir le deuxième 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. Ernst GNAEGI (Office Fédéral de la Justice), au titre de la Suisse. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction de ce deuxième Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

5. Il est rappelé que le GRECO, dans le Rapport d'Evaluation, a adressé 10 recommandations à l'Andorre concernant le Thème I. Au terme de l'adoption du Premier Rapport de conformité, il avait été conclu que les recommandations i, ii et iv ont été mise 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 ; la conformité avec ces recommandations en suspens est donc examinée ci-après.
6. A titre général, le GRECO rappelle que le 15 novembre 2012, deux textes d'amendement sont entrés en vigueur a) Loi 18/2012 qui a modifié par ses articles 15 à 23 diverses dispositions sur la corruption du Code pénal; b) Loi 19/2012, modifiant diverses dispositions du Code de procédure

pénale, notamment en réponse aux recommandations du GRECO. Pour certaines recommandations, la Principauté d'Andorre avait toutefois préféré maintenir la situation existante. Les autorités indiquent à présent que depuis lors, le Code Pénal de la Principauté a subi de nouvelles modifications : a) la Loi 19/2014 du 18 septembre, qualifiée sur les partis politiques et le financement électoral a notamment élevé les peines de prison concernant les articles 380, 381, 383.1 et 385 ; b) la Loi 40/2014, du 11 décembre, qualifiée de modification de la Loi 9/2005 du 21 février du Code Pénal, a transformé l'excuse absolutoire de l'article 380 en une circonstance atténuante de la responsabilité pénale ; elle a aussi révisé la pénalité de certains articles concernant la corruption. La rédaction des articles 380 à 387 est désormais la suivante :

#### **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 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 de **trois mois à trois ans** ~~allant jusqu'à deux ans au plus~~ et **d'interdiction** ~~suspension~~ d'occuper un poste public allant jusqu'à **six** ~~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'emprisonnement jusqu'à deux ans** ~~d'arrêt~~.

3. Une **circonstance atténuante** ~~excuse absolutoire~~ **de la responsabilité criminelle, qui peut avoir une signification spéciale**, est le fait pour le particulier de dénoncer 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 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 afin d'effectuer un des actes décrits dans le paragraphe antérieur doit être puni avec une peine d'emprisonnement **de trois mois à trois ans** ~~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'au maximum de six ans**. ~~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 ou accepte une offre ou une promesse pour réaliser **ou omettre** un acte propre de sa fonction doit être puni d'une peine d'emprisonnement **d'un à quatre ans** ~~de trois mois à trois ans~~ 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 pour qu'il réalise l'un des actes décrits dans le paragraphe précédent doit être puni d'une peine d'emprisonnement de **trois mois à trois ans** ~~deux ans au plus~~ et de l'interdiction de passer des contrats avec les administrations publiques pour une période de **six** ~~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 ~~six~~ **six ans** 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 pour qu'il effectue un des actes décrits dans le paragraphe antérieur doit être puni avec une peine d'emprisonnement **d'un à quatre ans** ~~trois mois à trois ans~~.

#### **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 de **prison jusqu'à un an d'arrêt** doit être imposée au suborneur, dans l'hypothèse de l'article 383 et d'emprisonnement allant jusqu'à deux ans, dans l'hypothèse de l'article 384.

#### **Article 385bis Autres sujets de la corruption**

Ce qui est prévu dans les trois articles précédent pour ce qui fait du juge (batlle) ou magistrat, est aussi applicable aux cas où les conduites décrites se produisent sur ou par fonctionnaire ou agent des tribunaux internationaux.

#### **Article 386. Trafic d'influence**

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 pour celle-ci ou pour une tierce personne, doit être punie avec une peine d'emprisonnement allant jusqu'à deux ans au plus. 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, et **interdiction** ~~la suspension~~ d'occuper un poste public allant jusqu'à ~~six~~ **six ans** doivent lui être imposées.

#### **Article 386 bis. Autres sujets du trafic d'influence**

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 386ter Conséquences accessoires**

En ce qui concerne les infractions visées dans le présent chapitre, le tribunal doit 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.

### **Recommandation iii.**

7. *Le GRECO avait 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.*
8. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. S'agissant de la première partie de la recommandation, l'article 380 alinéa 1 du Code Pénal (CP) avait été complété suite aux amendements de 2012 (cf. paragraphe 6) avec l'expression « ou d'omettre » mais la même modification était restée absente de l'article 383 alinéa 1 CP. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, certaines mesures avaient été prises (clarifications dans l'exposé des motifs de la loi d'amendement 18/2012, réunions d'information au sein du parquet) mais le GRECO avait jugé celles-ci insuffisantes.
9. Les autorités d'Andorre précisent à présent que suite aux modifications de septembre et décembre 2014 citées au paragraphe 6, la correction technique a été apportée à l'article 383 alinéa 1 qui concerne la corruption judiciaire. Pour le reste, il est envisagé de procéder à des études sur l'opportunité de remplacer le qualificatif « injuste » par « contraire à la fonction » et de supprimer la notion d' « actes de nature politique ».
10. Le GRECO note avec satisfaction que les amendements nécessaires ont été apportés à l'article 383 du Code pénal et que de ce fait, le premier élément de la recommandation a été, à présent, pleinement pris en compte. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, il n'est pas signalé pour l'heure de nouvelle mesure concrète pour apporter les clarifications souhaitables.
11. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation v.**

12. *Le GRECO avait 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.*
13. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre. L'article 382 alinéa 2 CP avait été amendé en 2012 afin d'inclure l'expression « aussi bien nationaux qu'étrangers » (cf. paragraphe 6 ci-dessus pour le présent libellé de cet article) et d'étendre ainsi l'incrimination de la corruption active et passive aux arbitres et jurés étrangers. Le Protocole STE 191 avait été signé le 20 novembre 2012, pendant la présidence andorrane du Conseil de l'Europe mais la ratification, prévue à une date ultérieure indéterminée, n'avait pas encore eu lieu.
14. Les autorités andorranes indiquent que la ratification du Protocole STE 191 a été approuvée par le parlement Andorran le 16 octobre 2014 (BOPA 65/26 du 12 novembre 2014)<sup>1</sup>. Les instruments de ratification ont été déposés en février 2015 et le Protocole est entré en vigueur à l'égard d'Andorre le 1er Juin 2015.

---

<sup>1</sup> <https://www.bopa.ad/bopa/026065/Pagines/lt26065003.aspx>

15. Le GRECO note avec satisfaction que le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption a maintenant été ratifié, ce qui restait le dernier élément en suspens de la présente recommandation.
16. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation vi.**

17. *Le GRECO avait 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.*
18. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. Andorre avait certes maintenu la réserve générale aux articles 7 et 8 de la Convention et n'avait pas procédé à des amendements. Mais le pays avait visiblement procédé à des discussions et décisions, et donc à un « examen d'opportunité », sur une seule partie des implications et bénéfices d'une éventuelle extension de l'incrimination dans le secteur privé. Le GRECO l'avait encouragé à poursuivre la prise en compte de la recommandation sur l'ensemble des attentes des articles 7 et 8.
19. Les autorités d'Andorre indiquent à présent qu'aucun nouveau développement n'est intervenu et que la position du pays n'a pas changé depuis le Rapport de Conformité.
20. Le GRECO prend note de l'absence de tout nouveau développement. Il renvoie à ses précédents commentaires contenus dans le Rapport de Conformité. Il invite donc l'Andorre encore une fois à approfondir l'examen des possibles bénéfices qu'apporterait une incrimination de la corruption privée davantage en adéquation avec l'ensemble des préconisations des articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption.
21. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

22. *Le GRECO avait 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.*
23. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre. En effet, tout en maintenant sa réserve à l'article 12, Andorre avait introduit un nouvel article 386bis du Code Pénal étendant l'incrimination du trafic d'influence de l'article 386 CP aux diverses catégories de personnes constituant la cible de l'influence, visées à l'article 12 de la Convention pénale. Tous les éléments pertinents n'ayant toutefois pas été discutés/examinés lors de l'examen d'opportunité préconisé par cette recommandation (en particulier la notion de rémunération pour l'influence, la référence au trafic d'influence direct ou par le biais

d'intermédiaires), le GRECO n'avait pu considérer cette recommandation comme pleinement mise en œuvre.

24. Les autorités d'Andorre indiquent qu'aucun nouveau développement n'est à signaler et que la position du pays n'a pas évolué depuis le Rapport de Conformité.
25. Le GRECO encourage là encore l'Andorre à poursuivre ses efforts en vue de la pleine mise en œuvre de la présente recommandation en vue d'une incrimination plus étendue du trafic d'influence. Il regrette pour l'heure l'absence de tout nouveau développement. Il souligne aussi que la réserve émise par Andorre vise à exclure de son incrimination en droit national ce que le pays qualifie de « tentative » c'est-à-dire les cas dans lesquels l'influence n'est pas effectivement exercée. Une lecture stricte de cette réserve voudrait qu'elle ne couvre pas d'autres éléments actuellement absents de l'article 386 CP, en particulier la notion de rémunération et celle d'intermédiaire et que le pays doit donc normalement mettre son droit national en adéquation à ce sujet.
26. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

27. *Le GRECO avait 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.*
28. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre. Suite aux amendements de 2012 indiqués au paragraphe 6, le niveau des sanctions avait été relevé pour les infractions de corruption « simple » d'autorité ou fonctionnaire (article 380 CP), de corruption judiciaire (article 383, 384 et 385 CP) et de trafic d'influence (article 386 CP), et la confiscation des avoirs rendue obligatoire. Dans le premier rapport de conformité, le GRECO avait regretté que le niveau des peines tel qu'amendé restait globalement trop faible, notamment en raison du fait que pour certaines des infractions, la sanction continuait de se limiter à une peine d'arrêt.
29. Andorre a procédé en 2014 à une nouvelle augmentation du niveau des peines, comme cela apparaît dans le libellé révisé des divers articles pertinents du Code pénal (CP) reproduits au paragraphe 6. Ainsi, la peine maximale d'emprisonnement pour corruption passive d'autorité ou fonctionnaire (article 380CP) est passée de deux à trois ans (avec une peine plancher de 3 mois de prison et l'interdiction d'exercice de la fonction portée à six ans au lieu de trois ; la peine maximale pour corruption active en vertu du même article est portée à deux ans d'emprisonnement (au lieu d'une peine d'arrêt) et à trois ans en cas de circonstance aggravante au titre de l'article 381 (là aussi avec une peine plancher de trois mois et l'interdiction de contracter avec les administrations portée à six ans au lieu de quatre). Pour la corruption judiciaire (article 383), la peine d'emprisonnement est à présent d'un à quatre ans (au lieu de trois mois à trois ans) en cas de corruption passive, et de trois mois à trois ans (au lieu de de deux ans au plus) en cas de de corruption active ; pour le type aggravé de corruption judiciaire (article 384 CP), les nouvelles peines sont respectivement deux à six ans d'emprisonnement (au lieu de deux à cinq années) et un à quatre ans d'emprisonnement (au lieu de trois mois à trois ans). En cas de subornation en lien avec un procès pénal (article 385), la peine d'arrêt dans le cas simple a été remplacée par une peine d'emprisonnement jusqu'à un an. Les faits de trafic d'influence (article 386) restent passibles des mêmes peines que précédemment à savoir jusqu'à

deux ans d'emprisonnement (néanmoins l'une des exclusions d'un emploi public a été portée à six ans au lieu de cinq).

30. Le GRECO prend note de ce qui précède. Même en combinaison avec les circonstances aggravantes (en cas d'acte « injuste » du corrompu, notamment), les peines restent globalement basses en comparaison avec les autres pays membres du GRECO, Par exemple les infractions de corruption d'autorité ou fonctionnaire (article 380 CP) restent passibles de peines d'emprisonnement de deux ans au cas de corruption active et de trois ans en cas de corruption passive ; avec les circonstances aggravantes, les peines d'emprisonnement maximales sont de trois ans et quatre ans respectivement (sauf dans le cas de la corruption judiciaire). Dans le cas de la subornation en relation avec un procès pénal (article 385 CP) le niveau des peines est d'un an et deux ans d'emprisonnement selon la situation. Même constat s'agissant des infractions de trafic d'influence active ou passive (article 386 CP) : elles font encourir à leur auteur une peine maximale de deux ans de prison dans tous les cas. Andorre pourrait souhaiter poursuivre la réflexion sur ce sujet. Aux yeux du GRECO, il est toutefois incontestable qu'à l'issue des deux séries d'amendements de 2012 et de 2014, la situation a connu des améliorations notables depuis l'évaluation, en particulier du fait que les diverses infractions de corruption et de trafic d'influence sont à présent passibles de peines d'emprisonnement dans tous les cas.
31. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation ix.**

32. *Le GRECO avait 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.*
33. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. Concernant la première partie de la recommandation, seule une partie des améliorations préconisées avait été prise en compte par la modification des 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. En l'absence d'explications complémentaires, il restait à clarifier l'ensemble des conséquences de ce changement pour les règles de compétence. En particulier, savoir si la Principauté avait dorénavant la faculté de poursuivre les actes de corruption et de trafic d'influence dans les divers cas envisagés par l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption. Le GRECO avait donc donné un satisfecit partiel pour cette première partie de la recommandation. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, le GRECO avait conclu à l'absence de toute mise en œuvre, Andorre ayant objecté notamment que le principe de la double incrimination était d'une importance fondamentale pour le droit andorran. Le pays n'a toutefois pas effectué de réserve à ce sujet.
34. Les autorités d'Andorre en ce qui concerne la première partie de la recommandation font à nouveau référence aux changements introduits par la Loi 18/2012 qui a modifié les deux alinéas de l'article 32 du Code Pénal (CP) (voir ci-dessus). Un nouveau changement a toutefois été introduit avec la modification de l'article 8 paragraphe 6a) CP par la Loi 18/2013, du 10 octobre (BOPA 51/25 du 30-10-2013) : cela confère désormais compétence aux tribunaux andorrans



pour connaître de toute infraction pénale tentée ou consommée en dehors de la Principauté quand une Convention internationale lui en attribue compétence. Concernant la seconde partie de la recommandation, les autorités réitérent leurs précédents arguments pour justifier l'absence de nouveau développement.

35. Le GRECO prend note des nouvelles informations ci-dessus. Concernant le premier élément de la recommandation, les amendements effectués en 2012 rapportés par Andorre ont déjà été appréciés au stade du précédent rapport : la définition d' « autorité et fonctionnaire » de l'article 32 du Code Pénal (CP) précise que la définition s'applique aux fins du droit pénal indépendamment de la nationalité de la personne concernée. Il prend aussi note des nouveaux amendements d'octobre 2013 à l'article 8 CP, rapportés par Andorre avec une nouvelle rédaction de son paragraphe 6 alinéa a). Aux fins d'une meilleure compréhension de la situation, le GRECO juge préférable de reproduire *in extenso* l'article tel qu'il est actuellement en vigueur<sup>2</sup>:

**Article 8 CP – Application de la loi pénale dans l'espace**

1. La loi pénale andorrane s'applique aux infractions tentées ou consommées sur le territoire de la Principauté ainsi que les infractions connexes ou indivisibles ayant été essayées ou commises hors du territoire d'Andorre.

La loi pénale andorrane s'applique aux infractions tentées ou consommées à bord des nefs, les plateformes fixes et des aéronefs andorrans et dans l'espace aérien andorran. Elle s'applique également lorsqu'un aéronef atterrit sur le territoire andorran.

2. La loi pénale andorrane s'applique à toute infraction pénale tentée ou consommée hors du territoire de la Principauté d'Andorre par une personne de nationalité andorrane.

3. La loi pénale andorrane s'applique à toute infraction pénale tentée ou consommée hors du territoire de la Principauté d'Andorre si la victime est de nationalité andorrane.

4. Dans les hypothèses des points 2 et 3 antérieurs, l'infraction pénale ne peut être poursuivie que si les conditions requises qui suivent sont réunies:

a) Que l'infraction ait un caractère de délit dans l'Etat où elle a été commise et qu'elle ne soit pas prescrite.

b) Que le responsable n'ait pas été acquitté, gracié ou condamné pour l'infraction ou, dans ce dernier cas, n'ait pas purgé la totalité de la peine. Dans cette dernière hypothèse l'exécution de la peine ne peut pas dépasser le maximum prévu pour le même délit dans ce Code, le temps de la peine qui a été purgée à l'étranger étant déduit.

c) Qu'une dénonciation ou une plainte du Parquet ait eu lieu.

5. La loi pénale andorrane est appliquée à tout délit tenté ou consommé hors du territoire de la Principauté d'Andorre contre la Constitution, la sécurité de la Principauté, ses institutions ou autorités et aux délits de falsification de documents, monnaie ou sceaux officiels andorrans.

6. a) La loi pénale andorrane est appliquée à toute infraction pénale tentée ou consommée hors du territoire de la Principauté d'Andorre lorsqu'un accord international attribue la compétence à la juridiction andorrane.

b) Aux fins des accords et infractions mentionnées dans la lettre d) ci-après, la loi pénale andorrane s'applique également aux infractions tentées ou consommées hors du territoire de la Principauté d'Andorre par une personne étrangère résidant légalement dans la Principauté ou lorsque la victime est un étranger résidant légalement dans la Principauté.

c) Dans les cas prévus dans les accords et en relation avec les infractions visées au paragraphe suivant, les exigences de l'alinéa 4 lettres a) et c) ne sont pas applicables lorsque le responsable de l'infraction est un ressortissant andorran, un étranger résidant légalement ou un non-résident se trouvant sur territoire Andorran, et que cette personne ne peut être extradée en raison de sa nationalité.

d) les accords et les infractions visées aux paragraphes précédents sont les suivants:

- Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, faite à Lanzarote le 25 Octobre 2007 concernant les infractions contre la liberté sexuelle des enfants.

- Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, faite à Istanbul le 11 mai 2011, relative aux infractions contre l'intégrité, la liberté, la liberté sexuelle des femmes et les relations familiales.

<sup>2</sup> Une version consolidée du Code Pénal a été republiée le 6 mai 2015 : [http://www.policia.ad/documentacio/codi\\_penal.pdf](http://www.policia.ad/documentacio/codi_penal.pdf)

7. Les chefs d'Etat étrangers jouissent d'immunité pendant leur présence sur le territoire de la Principauté d'Andorre, pour des faits commis pendant l'exercice de leurs fonctions, saufs pour les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité et autres délits où un traité international en vigueur dans la Principauté le prévoirait ainsi.

Les représentants diplomatiques étrangers accrédités bénéficient des immunités prévues dans les traités internationaux en vigueur dans la Principauté d'Andorre.

8. La loi pénale andorrane est appliquée aux délits essayés ou consommés hors du territoire de la Principauté d'Andorre auxquels il est prévu, conformément à la loi andorrane, une peine dont la limite maximale soit supérieure à six ans d'emprisonnement et pouvant être qualifiés comme génocide, tortures, terrorisme, trafic de drogues, trafic d'armes, falsification de monnaie, blanchiment d'argent et de valeurs, piraterie, appropriation illicite d'aéronefs, esclavage, trafic d'enfants, délits sexuels contre des mineurs et les autres délits où un traité international en vigueur dans la Principauté le prévoirait ainsi, pourvu que le responsable n'ait pas été acquitté, gracié ou condamné pour l'infraction ou, dans ce dernier cas, il n'ait pas purgé la peine. S'il avait purgé la peine en partie, il faut le prendre en considération afin de diminuer proportionnellement celle qui lui correspond.

36. Le GRECO note que les nouvelles dispositions de l'article 8 paragraphe 6 alinéa a) citées par les autorités andorranes reprennent littéralement le libellé du paragraphe 6 en vigueur au moment de la visite sur place. Comme indiqué dans le Rapport d'Evaluation, « [ce paragraphe] renvoie aux règles de compétences prévues par un traité auquel Andorre serait partie, ce qui est par exemple le cas de la Convention STE 173 (...). Cependant, de l'avis des autorités andorranes elles-mêmes, cet article ne permettrait pas l'application directe des règles de compétence de la Convention, car son article 17 stipule qu'il revient aux parties contractantes de donner effet aux règles qu'il prévoit. » Il est donc clair qu'en l'absence d'une formulation plus adéquate dans le droit national, des doutes important subsistent quant à la faculté pour les autorités judiciaires d'Andorre d'invoquer directement les règles de compétence de la Convention pénale. De plus, le GRECO relève que malheureusement, le nouveau libellé de ce paragraphe 6 de l'article 8 – qui comprend à présent plusieurs alinéas – fait que la question de son éventuelle utilisation en matière de corruption ne se pose même plus: en effet, l'alinéa d) limite l'application de l'alinéa 6 aux domaines visés par deux autres conventions du Conseil de l'Europe qui concernent l'exploitation sexuelle des enfants, la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Enfin, le dispositif spécifique de l'article 8 alinéa 8 pourrait constituer une base juridique pertinente mais les infractions de corruption ne sont pas visées et leur niveau de peine trop faible (peines inférieurs à 6 ans) s'oppose là encore au recours à cette disposition dans des dossiers liés à la corruption. Andorre n'a donc pas pris de mesure pertinente aux fins de cet élément de la recommandation. Ces derniers changements d'octobre 2013 apparaissent même en contradiction avec l'ambition des précédents amendements de 2012. Le GRECO ne peut donc continuer de considérer que ces derniers constituent une amélioration – même partielle.
37. Enfin, concernant le second élément de la recommandation, la Principauté ne fait pas état de nouveaux développements. La situation reste donc inchangée sur la question de la double incrimination qui continue de prévaloir en Andorre pour les infractions de corruption et de trafic d'influence commises hors du pays.
38. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation x.**

39. *Le GRECO avait 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.

40. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre. En 2012, le Code de procédure pénale (CPP) avait certes été amendé par l'ajout d'un deuxième paragraphe à l'article 42<sup>3</sup> mais le GRECO avait considéré que ceux-ci allaient finalement dans la direction opposée à celle voulue par la présente recommandation.
41. Les autorités andorranes soulignent que comme indiqué au paragraphe 6, les amendements de 2014 ont modifié le paragraphe 3 de l'article 380 en remplaçant l'excuse absolutoire par une circonstance atténuante. Ceci écarte tout risque d'abus lié à l'ancienne excuse absolutoire ainsi que la possibilité d'un classement sans suite par le juge d'instruction (par la voie de l'article 42 du CPP) puisque l'application des circonstances atténuantes ne peut être appréciée et accordée que par le tribunal quand celui-ci rend son jugement.
42. Le GRECO prend note des amendements ci-dessus et du fait que l'excuse absolutoire de l'article 42 du Code de procédure pénale n'est plus invocable en relation avec la corruption active au titre de l'article 380 du Code pénal. Le fait qu'Andorre ait décidé de finalement remplacer le mécanisme de l'excuse absolutoire par une circonstance atténuante spécifique à la corruption active permet par un autre moyen de répondre aux préoccupations sous-jacentes à la présente recommandation.
43. Le GRECO conclut que la recommandation x a été traitée de manière satisfaisante.

## **Thème II : Transparence du financement des partis politiques**

44. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 10 recommandations à Andorre concernant le Thème II. Au terme de l'adoption du Premier Rapport de conformité, il avait été conclu que les recommandations i, ii, iii, v, ix et x ont été partiellement mises en œuvre et que les recommandations iv, vi, vii et viii n'ont pas été mises en œuvre; la conformité avec ces recommandations en suspens est donc examinée ci-après.
45. Les autorités d'Andorre indiquent que la proposition de loi sur le financement politique, préparée et examinée par le Parlement andorran au moment de l'adoption du Premier Rapport de Conformité, a finalement été approuvée à l'unanimité le 18 septembre 2014, avec l'intitulé *Loi 19/2014 qualifiée, relative aux partis politiques et au financement électoral*. La loi a été publiée au Bulletin Officiel de la Principauté (BOPA) n°60 du 15 octobre 2014<sup>4</sup> et est entrée en vigueur le lendemain, soit le 16 octobre 2014. A la suite de cela, le gouvernement a adopté et publié le 4 mars 2015 le Règlement du registre des partis politiques et nommé le 10 juin 2015 les

---

<sup>3</sup> 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/elle 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. »

<sup>4</sup> <https://www.bopa.ad/bopa/026060/Pagines/lq26060001.aspx>

responsables de sa gestion. Le Tribunal des Comptes a, pour sa part, adopté et publié au BOPA le 1<sup>er</sup> avril 2015, des critères et lignes directrices en matière de comptabilité des partis politiques. Le dispositif vise la transparence des partis politiques, en s'inspirant et mettant en œuvre les recommandations qui ont été adressées au pays. Il est le résultat d'un travail concerté entre le pouvoir législatif, l'exécutif et le Tribunal des Comptes en sa qualité d'organe chargé de contrôler le financement des partis<sup>5</sup>. Les autorités précisent que le premier exercice de *reporting* en matière de dons et de comptes annuels des partis politiques sera en mars/avril 2016 pour l'année 2015, et qu'il a commencé à s'appliquer pour la première fois aux élections générales de mars 2015.

### **Recommandation i.**

46. *Le GRECO avait 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.*
47. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans la mesure où d'une part la nouvelle loi réglementant le financement politique était à l'état de projet et d'autre part qu'elle ne réglait pas de manière satisfaisante les diverses questions sous-jacentes à cette recommandation. C'était notamment le cas de l'articulation de la future loi avec la loi électorale et le financement des campagnes (autrement dit l'articulation entre financement des partis politiques et financement électoral). Se posait aussi la question du champ d'application aux divers partis politiques et il était rappelé que les deux principaux partis andorrans étaient au moment de la visite constitués en simples associations (avec un risque que la nouvelle législation ne soit applicable uniquement aux partis enregistrés comme tels). De plus, Andorre n'envisageait visiblement aucune mesure au titre de la seconde partie de la recommandation. Le GRECO rappelle toutefois le constat effectué dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 80 : « *les partis politiques reçoivent le soutien des entités du secteur économique, surtout en période d'élection. Les partis bénéficient parfois de prêts de locaux pour héberger le siège ou d'autres activités ; ces soutiens peuvent provenir d'autres partis et d'entités commerciales. En pratique, ils proviennent également des groupes parlementaires (qui disposent d'un budget public spécifique assez conséquent (...)) ; or, ces groupes relèvent du contrôle exclusif du parlement lui-même (le Tribunal des Comptes – TC – contrôle l'emploi des fonds public par le parlement) et même si en principe ils doivent rendre compte au parlement de l'emploi des deniers publics, certains ne le font pas et ne sont apparemment sujets à aucun rappel à l'ordre.* »
48. Les autorités d'Andorre indiquent au sujet du premier élément de la recommandation que la *Loi 19/2014 qualifiée, relative aux partis politiques et au financement électoral* (ci-après la LQPPFE), finalement adoptée et entrée en vigueur le 16 octobre 2014 a vocation à s'appliquer à l'ensemble des formations politiques. A cette fin, de nouvelles dispositions transitoires ont été introduites dans la LQPPFE afin d'obliger dans un délai d'un an les diverses formations politiques à s'inscrire à un Registre des partis politiques (réglementé par les nouvelles dispositions de mars 2015 citées au paragraphe 45). Ceci permet d'obtenir la personnalité juridique et la qualité de parti politique. Il est clairement indiqué qu'une formation politique qui ne s'enregistrerait pas ou dont l'enregistrement serait rejeté reste quand même soumise dans tous les cas aux chapitres

---

<sup>5</sup> Le site du Tribunal des Comptes est le suivant : <http://www.tribunaldecomptes.ad/>

deux à cinq de la LQPPFE, et donc à l'ensemble des exigences concernant les règles sur le financement, la transparence et la supervision des partis politiques. La LQPPFE comprend à présent un nouveau chapitre 5 qui fixe pour le financement des campagnes électorales les mêmes principes et règles que celles applicables au financement des partis politiques. La LQPPFE a dans le même temps abrogé la *Loi qualifiée de financement électoral* du 15 décembre 2000. Les règles concernant les sources de financement, la transparence et la supervision sont donc largement identiques. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les autorités andorranes font référence à cette même harmonisation des règles sur le financement politique et celles sur le financement électoral.

49. Le GRECO salue l'adoption de la *Loi 19/2014 qualifiée, relative aux partis politiques et au financement électoral* (ci-après la LQPPFE). Celle-ci vient combler des lacunes importantes, notamment le fait que les règles en place jusque-là ne concernaient que le financement électoral et ignoraient le financement des partis politiques. Le système de financement de la vie politique en place aujourd'hui est du type mixte (public et privé), assorti d'une interdiction des dons de personnes morales et des personnes étrangères notamment, et de plafonds en matière de dépenses électorales. La législation s'inspire fortement de la *Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*. Le GRECO salue également la volonté du législateur d'assurer un traitement aussi homogène que possible à la fois des formations politiques, et du financement de la vie politique (partis politiques et campagnes électorales / candidats), comme le préconise la première partie de la recommandation. Il restera à voir comment fonctionne en pratique un dispositif qui combine a) une interdiction faite aux candidats de bénéficier des soutiens de personnes morales (y compris donc des partis politiques, selon une lecture stricte du texte) et b) le rôle de leur formation le cas échéant, dès lors qu'elle peut engager des dépenses électorales et les financer notamment par des emprunts. La Principauté devra rester dans tous les cas attentive au risque que peut poser pour la transparence, la prise en charge directe de dépenses des candidats par les partis politiques. Pour l'heure, Andorre a procédé aux améliorations préconisées dans cette première partie de la recommandation. Concernant la seconde partie de la recommandation, Andorre n'a apparemment toujours pas réglé la question et/ou pris de mesure. Le GRECO note que l'interdiction des dons de « personnes juridiques et les entités dépourvues de personnalité juridique, les fondations, les associations ou autres entités » de l'article 26 paragraphe 4 LQPPFE pourrait impliquer que les soutiens de groupes parlementaires aux partis ou candidats sont désormais interdits – ce qui serait logique puisque les fonds alloués par l'Etat aux groupes politiques sont normalement censés financer le travail parlementaire et non autre chose. Ce n'est là toutefois qu'une supposition et il appartient à Andorre de préciser les choses. Pour l'heure, le GRECO ne peut que conclure que cet élément de la recommandation n'a toujours pas été pris en compte.

50. Le GRECO conclut donc que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

51. *Le GRECO avait 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.*
52. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. Au-delà des commentaires trop généraux d'Andorre, le GRECO avait relevé que l'avant-projet de loi

prévoyait un article 34 alinéa 11 qui permettrait 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 ». La proposition méritait d'être soutenue et étendue au financement politique dans son ensemble (y compris pour ce qui est du financement électoral). Les autorités andorranes avaient alors indiqué qu'en l'état des dernières réflexions, un tel élargissement était prévu.

53. Les autorités d'Andorre fournissent des commentaires généraux relatifs à la fonction de contrôle et de sanction du Tribunal des Comptes, mais précisent aussi que la loi du Tribunal des Comptes du 13 avril 2000 (dont elles mettent une copie à disposition) a été amendée en vue de mieux préciser les responsabilités de celui-ci dans son texte fondateur, notamment en matière de rapports sur ces activités de contrôle.
54. Le GRECO, se référant au texte adopté de la LQPPFE, entrée en vigueur le 16 octobre 2014, et à la loi du Tribunal des Comptes avec les amendements effectués par la LQPPFE relève que le Tribunal des Comptes tant dans son rapport annuel d'activités, que de manière ad hoc à l'appui de rapports et d'études y compris sur son initiative, est amené à l'avenir à formuler des recommandations et propositions afin d'assurer le respect et le bon fonctionnement des règles. Cela vaut pour le financement des partis politiques puisque les articles 36 paragraphes 10 et 11 LQPPFE reprennent les dispositions similaires à celle du projet de loi initial. Le Tribunal est investi de ce même rôle d'évaluation critique / technique et de proposition s'agissant du financement politique dans son ensemble : ceci découle de l'article 3 paragraphe 5 de la loi du Tribunal des comptes en combinaison avec les diverses dispositions amendées garantissant à présent le « *contrôle de l'activité économique et financière de l'administration publique, des partis politiques, ainsi que des entités ayant un lien ou dépendantes d'eux, des coalitions électorales et des candidatures électorales* » (libellé tiré par exemple de l'article 1 paragraphe 1 amendé). Le GRECO salue ces nouveaux arrangements et il espère qu'en pratique le Tribunal des Comptes en fera usage autant que nécessaire.
55. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation iii.**

56. *Le GRECO avait 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.*
57. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre. Le projet de loi initial fixait certes une obligation de tenue de comptabilité (en plus d'un inventaire des catégories de recettes et dépenses) mais des précisions restaient à apporter et des mesures d'applications – dont un format établi par l'organe de contrôle – seraient nécessaires. Le projet de loi initial (dans un article 32 paragraphe 6) obligeait les partis politiques à conserver la documentation comptable et les pièces justificatives pendant une période de 5 années mais il n'existait pas d'obligation similaire en matière de financement des campagnes électorales par les candidats.
58. Les autorités d'Andorre indiquent que même si le modèle comptable applicable aux partis politiques n'est pas précisé dans la LQPPFE quand il est question d'obligation de tenue d'une telle comptabilité (articles 33 et 34), il s'agit de celui des sociétés. Les mêmes dispositions listent

un certain nombre d'éléments spécifiques aux partis politiques (cotisations de membres, dons privés, legs, subventions électorales) qui devront de toute façon être pris en compte et obligation est faite de nommer un administrateur général responsable des recettes et dépenses et de la comptabilité. L'article 34 paragraphe 7 pose le principe de la tenue de comptes selon les formats standards aussi par les candidats aux élections. De plus, comme indiqué précédemment au paragraphe 45, des critères et lignes directrices en matière de comptabilité des partis politiques ont été adoptés et publiés le 1<sup>er</sup> Avril 2015 (Accord du 23 mars 2015 du Tribunal des Comptes - TC<sup>6</sup>). Le GRECO relève que les paragraphes préliminaires font référence à des formats comptables concernant les entrepreneurs et la comptabilité privée et que le document de 26 pages du TC comprend également des modèles de comptes et bilans, complétés d'explications et formats applicables aussi aux comptes de campagne des candidats. La LQPPFE a aussi retenu du projet législatif préliminaire, le principe de l'obligation de conservations des pièces et justificatifs ; elle a été portée à 10 ans (5 ans dans le projet) – article 34, paragraphe 6 et cela est aussi reflété dans l'Accord du 23 mars 2015.

59. Le GRECO prend note avec satisfaction des éléments ci-dessus qui répondent aux attentes de la recommandation tant pour ce qui est du format comptable et des rapports financiers de situation (première partie de la recommandation) que des règles en matière de conservations des pièces et justificatifs comptables (seconde partie de la recommandation). Andorre devra veiller à ce que dans les états financiers que le GRECO appelle à publier figurent tous les éléments utiles et pertinents ; par exemple, des inventaires appropriés du patrimoine ne semblent pas prévus expressément (seulement les revenus du patrimoine).
60. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation iv.**

61. *Le GRECO avait 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.*
62. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre. Le projet législatif préliminaire examiné dans le Premier Rapport de Conformité comprenait un article 25 paragraphe 7 prévoyant 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 allait dans le sens de l'élément (i) de la recommandation mais rien de similaire n'était apparemment prévu dans les règles du financement des campagnes électorales, règles limitées aux apports financiers. Des modalités d'évaluation de la valeur marchande des apports en nature restaient également à définir le moment venu. S'agissant des éléments (ii) et (iii) de la recommandation, ces questions n'avaient pas encore été abordées/discutées dans les travaux.
63. Les informations fournies par Andorre montrent que s'agissant des premier et deuxième éléments de la recommandation, la disposition de l'ancien article 25 du projet de loi a été

---

<sup>6</sup> <https://www.bopa.ad/bopa/027026/Pagines/oh27026008.aspx>

conservé et étendu ; la notion de don s'applique également aux apports des membres du parti et aux apports des candidats eux-mêmes et doivent donc être enregistrés et publiés comme il est indiqué sous la recommandation viii ci-après. Ces règles valent à présent autant dans le cadre du financement des partis politiques (article 26) que de celui du financement des campagnes électorales (article 44). Les dons en nature sont à apprécier au regard de leur évaluation selon les règles de la comptabilité des entreprises, c'est-à-dire sur la base de la valeur du marché (article 26 paragraphe 8 et article 55 paragraphe 7). S'agissant de la troisième partie de la recommandation, en l'absence d'informations de la part d'Andorre, le GRECO relève que la question des prêts financiers est régie par l'article 27 LQPPFE qui pose notamment comme principes le monopole des établissements financiers pour l'attribution de prêts et que les remises d'intérêts ou de capital, mais aussi l'octroi de conditions plus avantageuses que celles du marché à un parti politique sont assimilés à des dons. Le chapitre VII de la LQPPFE ne traite pas clairement de ces questions même s'il est clair que les candidats peuvent aussi souscrire des emprunts.

64. Le GRECO prend note des nouvelles dispositions ci-dessus. La façon de traiter les emprunts des candidats mérite peut-être d'être précisée à l'avenir mais dans l'ensemble, les mesures en place aujourd'hui répondent globalement aux attentes de la recommandation. Le GRECO apprécie aussi la pertinence de bien d'autres dispositions relatives aux dons, telles que celles qui visent à limiter les risques que des pratiques liées au sponsoring ne conduiraient à un contournement des règles sur les dons de personnes morales : la LQPPFE exige à cet égard clairement que les dons ne peuvent avoir une contrepartie et elle interdit à des tiers de prendre à leur charge les dépenses des partis politiques.
65. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation v.**

66. *Le GRECO avait 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.*
67. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre.
68. Les autorités andorranes indiquent que la LQPPFE entrée en vigueur le 16 octobre 2014 liste et réglemente les ressources qui alimentent les partis politiques, dont 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 (en nature), les héritages et legs, les revenus du patrimoine des partis etc. Comme indiqué précédemment, avec la nouvelle approche suivie par la loi adoptée, les dispositions relative au financement des partis politiques (chapitre 4) et celles relatives au financement des campagnes électorales (chapitre 5) sont essentiellement les mêmes, ce qui apporte les clarifications dont la nécessité était rappelée dans le premier Rapport de Conformité. De plus, les dons sont toujours nominatifs et versés sur un compte bancaire, les apports des membres à leur parti (ou les apports de candidats) sont traités comme des dons de sympathisants et donc assujettis au plafond de 6000 euros par an. Des règles spécifiques s'appliquent aux cotisations des membres du parti et des portions de leur indemnité qu'ils reverseraient au parti, qui sont à déterminer par les statuts qui seront déposés au Registre (article 25 LQPPFE, qui plafonne notamment les parts reversées à 10% des revenus annuels dans le cas des mandataires politiques). Les soutiens de sympathisants sous forme de travail



bénévole ne sont pas à prendre en compte, ce qui reflète les considérations exprimées dans le Rapport d'Evaluation.

69. Le GRECO prend note des dispositions de la LQPPFE finalement entrées en vigueur, concernant les diverses formes d'apports des membres et sympathisants des partis politiques et candidats aux élections. Le pays a ainsi donné une suite satisfaisante à la présente recommandation.
70. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation vi.**

71. *Le GRECO avait 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.*
72. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre compte tenu de l'absence de toute avancée significative.
73. Les autorités d'Andorre font à présent référence au fait que la LQPPFE résulte d'une fusion entre le projet de loi sur le financement politique examiné précédemment par le GRECO, et la loi qui existait déjà sur le financement électoral. Son chapitre IV régleme le financement des partis politiques en combinant financements publics et financements privés. Des limites en matière de financement sont prévues, notamment le plafond de 6000 euros applicable aux dons. L'existence d'un contrôle par le Tribunal des Comptes fait que partis et candidats doivent se conformer à la loi. Les autorités soulignent que la LQPPFE ne permet pas de ne déclarer qu'une partie des dépenses : son article 48 énumère les éléments qui doivent être considérés comme dépense électorale, l'article 41 impose la nomination d'un administrateur général par les partis ou coalitions qui présentent des candidats dans plus d'une paroisse ; l'article 40 impose quant à lui la nomination d'un administrateur électoral par les candidats. Ces administrateurs sont responsables de la gestion des recettes et dépenses et de la tenue d'une comptabilité. Les autorités indiquent que des partis ou candidats qui ne souhaitent pas bénéficier d'un remboursement de leurs dépenses électorales n'ont pas à présenter de rapport financier électoral, mais les partis politiques restent tenus de toute façon de présenter ces informations dans leur rapport annuel en vertu de l'article 34 paragraphes 4 et suivants. Enfin, dans un souci d'équilibre, de transparence et de prudence, l'article 48 paragraphe 2 fixe des plafonds aux dépenses des candidatures : 200 000 euros pour l'élection générale, et 30 000 euros pour des élections communales, auxquelles s'ajoutent 0,30 euro par personne inscrite comme électeur pour la circonscription concernée.
74. Le GRECO prend note de ce qui précède. Concernant la première partie de la recommandation, la LQPPFE introduit une réglementation sur le financement politique applicable également aux partis politiques et elle oblige les partis politiques à comptabiliser toutes les dépenses électorales engagées par eux, comme Andorre le souligne au sujet de la seconde partie. Le GRECO note pour sa part que le chapitre IV sur le financement des partis politiques définit comme infraction le fait d'effectuer des apports aux listes de candidats au-delà des plafonds imposés aux dépenses électorales (article 37, paragraphe 1 alinéa b). Il en découle a contrario que l'interdiction des dons de personnes morales et autres entités ne semble pas s'appliquer en relation avec les apports que les partis font à leurs listes de candidats. Mais dans le même temps, les formats de comptes

à tenir par les partis politiques et les listes de candidats s'en tiennent aux « subventions publiques » et aux « apports de personnes physiques »<sup>7</sup>, en accord avec les principes de base de la LQPPFE. Au vu de cette situation incohérente, le GRECO ne peut donc considérer cet élément de la recommandation pleinement pris en compte. Pour ce qui est du second élément de la recommandation, l'obligation faite par la LQPPFE, tant dans le contexte du financement des partis que de celui des campagnes électorales de nommer des administrateurs responsables de la gestion des recettes, dépenses et des comptes en général va dans le sens voulu. Le GRECO note aussi, même si les autorités ne le mentionnent pas, que les articles 42 et 43 LQPPFE imposent l'ouverture de comptes électoraux sous la responsabilité personnelle des administrateurs concernés, à partir desquels l'ensemble des fonds doivent être collectés et les dépenses électorales réglées. A l'issue des élections, ces comptes ne peuvent servir qu'à payer (sous 50 jours suivant l'élection) les dépenses engagées et non encore réglées. Dans le même temps, les dons financiers en dehors ou en relation avec une campagne électorale doivent tous passer par un compte bancaire (article 26 paragraphe 7, article 44 paragraphe 6) et des mesures similaires visent les cotisations régulières et spéciales des membres et sympathisants du parti. Ces diverses mesures répondent aux attentes de la recommandation et facilitent une gestion cohérente et transparente par les administrateurs financiers. La logique du mécanisme de sanction permet aussi de développer la responsabilisation individuelle – et donc le rôle – des administrateurs financiers en pratique. Cette partie de la recommandation a donc été mise en œuvre.

75. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

76. *Le GRECO avait 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 candidats, selon le cas) de ces listes.*

77. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugé non mise en œuvre, les autorités du pays s'étant bornées sans autre précision à indiquer que la future législation aborderait les changements que vise cette recommandation.

78. Les autorités d'Andorre soumettent des commentaires de nature générale et sans référence directe à la présente recommandation.

79. Le GRECO relève pour sa part que la LQPPFE en vigueur depuis le 16 octobre 2014 reprend le principe selon lequel si chaque liste de candidats doit en principe désigner son propre administrateur électoral, il reste possible pour un parti ou coalition qui présente des listes de candidats dans plusieurs paroisses / circonscription, de fédérer les dépenses et d'avoir un « administrateur général » commun (qui chapeaute les divers administrateurs). Il doit alors répondre de toutes les recettes et dépenses électorales et de la comptabilité. La façon de régler le détail de la comptabilité des listes de la coalition est abordée dans le document de référence publié par le Tribunal des Comptes le 1<sup>er</sup> Avril 2015 qui comprend des critères et lignes directrices en matière de comptabilité des partis politiques. Ainsi, le point 10 des explications pose comme principe qu'en cas de coalition, « *chaque formation politique reconnaitra dans ses comptes annuels, classés en rubriques spécifiques selon leur nature électorale, la partie proportionnelle lui correspondant en fonction des pourcentages de participation établis dans les*

---

<sup>7</sup> Modèle de compte de résultat relatif à l'activité électorale intitulé « compte de résultat (pertes et profits) relatif à l'activité électorale », page 10 du document adopté et publié au BOPA le 1<sup>er</sup> Avril 2015.

*pactes de coalition, des actifs contrôlés conjointement avec le reste des membres de la coalition et des passifs dans lesquels ils sont intervenus conjointement. Ainsi, la partie proportionnelle des recettes électorales perçues pour financer la campagne électorale et les dépenses engendrées par la campagne pour la coalition électorale lui revenant devront être reconnues.»* En combinaison avec les dispositions introduites par la LQPPFE, notamment le fait que les apports des candidats à leur liste (ou coalition) sont à traiter comme des dons et sont à présents publics, il apparaîtrait que les préoccupations sous-jacentes à cette recommandation ont été prises en compte.

80. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation viii.**

81. *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.*
82. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre, le projet de proposition de loi dans sa version d'octobre 2013 ne prévoyant aucun dispositif de publicité de l'origine des apports privés au-delà d'un seuil – les autorités indiquant qu'un tel dispositif serait difficile à introduire dans le contexte d'Andorre – , de publicité des comptes de campagne et des comptes des partis politiques.
83. Les autorités d'Andorre indiquent que la LQPPFE adoptée le 18 septembre 2014 contient à présent un dispositif de publication de l'origine nominative des dons de personnes privées versés aux partis politiques ; en vertu de l'article 26 paragraphe 12, les listes de dons avec indication de l'identité du donateur, du montant et de la date de celui-ci (et de pièces spécifiques en cas de dons en nature) doivent être publiées annuellement au Bulletin Officiel (BOPA) par le Tribunal des Comptes. Cela vaut quel que soit le montant des apports, le parlement ayant opté pour une transparence maximale en la matière, selon les autorités d'Andorre.
84. Le GRECO prend note de ce qui précède concernant le premier élément de la recommandation. Andorre a opté pour la publication des informations relatives à tous les dons aux partis politiques sans seuil déclencheur, ce qui va au-delà des résultats attendus. Une erreur technique dans le renvoi effectué par l'article 26 paragraphe 12 LQPPFE aux paragraphes concernés serait à corriger afin d'éviter des problèmes inutiles en pratique pour la supervision<sup>8</sup>. Le GRECO relève aussi que même si les autorités ne l'indiquent pas, le même dispositif de publication au Bulletin Officiel (BOPA) des apports privés s'applique dans le contexte du financement des campagnes électorales, en vertu de l'article 44 paragraphe 12 LQPPFE. Celui-ci effectue un renvoi vers les paragraphes 6 et 7 du même article pour le détail des informations à publier au sujet des dons (identité, adresse du donateur, montant et pièces complémentaires s'il s'agit d'apports en nature). Le GRECO salue ces améliorations importantes. Il reste que vu les incertitudes sur la publicité des comptes de campagne (voir ci-après) et vu que cette partie de la recommandation en était le corollaire évident, le GRECO ne peut considérer que cette partie de la recommandation ait été pleinement mise en œuvre.

---

<sup>8</sup> Celui-ci renvoie aux paragraphes 6 et 7 ; or le paragraphe 6 concerne l'interdiction des dons anonymes. Il devrait donc s'agir des paragraphes 7 et 8 comme le suggère aussi la comparaison avec le contenu de l'article 44 paragraphe 12.

85. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, comme déjà indiqué, l'article 26 paragraphe 12 LQPPFE impose la publication de l'identité de tous les donateurs apportant un soutien aux partis politiques y compris en dehors d'une année ou période électorale ; c'est là la seule amélioration visible introduite par la LQPPFE. Pour le reste des attentes de la recommandation, il n'est pas fourni d'informations par Andorre. Le GRECO note que la LQPPFE n'aborde pas explicitement la question de la publication des comptes annuels des partis politiques. Ni d'ailleurs la publication des comptes de campagne des candidats alors que sous le régime de la précédente législation sur le financement électoral, une telle publicité avait lieu : « *Le dispositif de transparence du financement politique en Andorre prévoit la publication des rapports financiers des listes de candidats dans les mois qui suivent la proclamation des résultats (toutefois, des retards importants se produisent parfois (...)) ; cette publication est effectuée par le biais de la publication du rapport du TC du fait que les listes de candidats / leur parti ne sont pas eux-mêmes tenus de publier leurs comptes (et ils n'ont pas de politique établie de publication des comptes de campagnes ou des comptes annuels)* » (paragraphe 87 du Rapport d'Evaluation).
86. A présent, aux termes de la LQPPFE, si le législateur a pris soin de prévoir explicitement la seule publication des dons, et que comme ces informations sont normalement annexées aux rapports financiers des partis ou des (listes de) candidats soumis au Tribunal des Comptes, cela signifierait a priori que ces mêmes rapports financiers restent confidentiels vis-à-vis du public. Le GRECO note dans le même temps que la LQPPFE (article 34 paragraphe 4) impose que les rapports financiers « réguliers » des partis politiques une fois présentés au Tribunal chaque année avant le 1<sup>er</sup> avril pour l'exercice écoulé, doivent être déposés au Registre des partis politiques dans un délai d'un mois (soit avant le 1<sup>er</sup> mai). Le Décret du 4 mars 2015 qui réglemente ledit Registre pose dans le même temps le principe de sa publicité (article 28 paragraphe 1) et il prévoit que le Gouvernement pourra mettre en place un site internet aux fins de publication, mais sans autre précision quant aux informations accessibles au public ni aux informations à publier (liste des partis, statuts, ou aussi les rapports financiers annuels ?). Il reste aussi possible que vu que le Tribunal des Comptes rapportera annuellement sur sa mission y compris pour la supervision du financement des partis politiques (article 36 paragraphe 10), cela conduirait implicitement à publier également les états financiers des partis politiques et les comptes de campagne selon la logique qui prévalait jusqu'à l'entrée en vigueur de la LQPPFE (pour le financement électoral). Mais ce ne sont là que des suppositions et il appartient à Andorre de clarifier la situation dans le sens attendu. Enfin, le GRECO rappelle qu'il appartient à Andorre d'assurer la publicité « en temps utile » des diverses informations financières des partis et des candidats. Pour l'heure, il est clair que les délais pour la publication des dons au BOPA par le TC utilisent une formulation inadéquate pour répondre à cette attente : publication « annuelle » dans le cas des partis politiques (article 26 paragraphe 12) et « pendant l'année suivant la tenue des élections » dans le cas des comptes de campagne (article 44 paragraphe 12).
87. Pour conclure, s'il est incontestable que la publicité des dons constitue une avancée importante, en revanche seule la publication d'informations adéquates plus globales sur les recettes et dépenses des partis politiques permettrait d'assurer un niveau de transparence satisfaisant. Andorre doit donc prendre des mesures supplémentaires et pour l'heure, le GRECO ne peut considérer que cette partie de la recommandation ait été pleinement mise en œuvre.
88. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

## Recommandation ix.

89. *Le GRECO avait 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. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. Le GRECO dans ses précédentes conclusions avait réitéré que le Rapport d'Évaluation avait constaté notamment un problème de chevauchement entre le contrôle de la Commission Electorale (CE) et celui du Tribunal des Comptes (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). Dans ce contexte, le GRECO avait relevé que l'avant-projet législatif semblait vouloir conférer une certaine efficacité au futur contrôle des comptes que les partis politiques devront lui soumettre chaque année avant le 1<sup>er</sup> avril. Il prévoyait en effet un contrôle par le TC de l'ensemble des comptes (y compris les revenus de source privée) en vue de déceler toute irrégularité formelle, économique ou comptable). Le TC pourrait 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. Des amendements étaient aussi envisagés afin de renforcer la supervision des comptes de campagne des candidatures et partis politiques, et en vue d'amender la législation électorale 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 de loi était 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 ». Ces diverses propositions allaient dans le sens de la présente recommandation et méritaient d'être finalisées. Le GRECO avait enfin rappelé que l'articulation entre le contrôle de la Commission Electorale (limité et inefficace en pratique) et celui du TC nécessitait un réexamen.
91. Les autorités d'Andorre indiquent que comme la LQPPFE a finalement repris le projet de législation sur le financement des partis politiques examiné par le GRECO il y a deux ans, et à présent intégré la législation sur le financement électoral, ceci vise à instaurer un contrôle efficace dans les deux domaines. Cette fusion fait que le contrôle opéré par la Commission Electorale (en période électorale) et le contrôle par le TC (comptabilité annuelle) crée au final un double contrôle lors des années d'élections. Pour le reste, les autorités citent la partie explicative du document du TC sur les critères et lignes directrices en matière de comptabilité des partis politiques, publié au BOPA le 1<sup>er</sup> Avril 2015.
92. Le GRECO prend note de ce qui précède. En matière de contrôle, et au vu du texte de la LQPPFE mis à disposition par les autorités andorranes, il semble que les divers projets d'amélioration envisagés il y a deux ans avec la proposition de loi sur le financement des partis politiques, aient été concrétisés et que les pouvoirs du Tribunal des Comptes (TC) ait été renforcés comme prévu. Le libellé de la LQPPFE (article 36 paragraphes 2, 3 et 4) ne limite pas le travail de contrôle à un exercice formel et de re-calcul et il n'est pas limité à une partie des informations financières, par exemple les recettes ou les dépenses. Le TC peut aussi exiger de la part de tiers la production de pièces. Le TC ne doit plus non plus faire approuver ses rapports de contrôle par le parlement, ce qui limite les risques d'interférence dans ce travail de supervision, ce que confirment les autorités andorranes dans leurs derniers commentaires : en vertu de

l'article 50 paragraphe 5 le TC doit envoyer son rapport au Gouvernement et au Parlement sans qu'aucune approbation de soit requise de leur part. Le GRECO note aussi que suite aux amendements apportés par la LQPPFE à la Loi du Tribunal des Comptes du 13 avril 2000, le contrôle du TC peut porter sur les entités liées aux partis politiques (article 1 révisé). Autres innovations : le mandat de six ans de ses trois membres n'est plus renouvelable et les membres sont renouvelés un par un (et non plus en bloc) ; cela aussi va dans le sens d'une indépendance et d'une efficacité accrues. Le GRECO salue le fait que finalement, avec la LQPPFE, le TC se soit vu confier la responsabilité générale du contrôle à l'égard du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Il reste que dans le domaine de la supervision du financement électoral, la LQPPFE n'exige pas clairement de tous les partis et candidats de remettre un rapport sur le financement de leur campagne. En effet, l'article 50 semble limiter cette obligation aux partis qui pourraient prétendre au bénéfice de l'aide publique (ou qui ont demandé un paiement anticipé de celle-ci). Mais maintenant que tous les partis doivent de toute façon faire rapport annuellement et être supervisés, cela contrebalance les conséquences possibles de cette lacune. Dans leurs derniers commentaires, les autorités indiquent que toutes les candidatures qui ont participé aux élections législatives de mars 2015 ont soumis leurs comptes. Andorre pourrait toutefois garder à l'esprit la possibilité d'étendre explicitement l'obligation de soumission des comptes de campagne indépendamment de la question du financement public. Andorre pourrait aussi garder à l'esprit le fait que les derniers amendements de la Loi du Tribunal des Comptes sont parfois redondants, avec un risque d'incohérences : par exemple, le nouvel article 3 alinéa 4 semble limiter le contrôle aux formations politiques qui perçoivent des subventions publiques, alors que diverses autres dispositions nouvelles similaires visent les partis dans leur ensemble, voire les entités qui leur sont liés. Des corrections permettraient d'éviter des risques de contestations superflues. Mais il est clair que globalement, les mesures ont été prises pour donner effet à la présente recommandation. Le GRECO espère que le TC saura faire usage de ses nouveaux moyens et sera appuyé adéquatement par la Commission Electorale pour assurer un contrôle efficace du financement politique à l'avenir.

93. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation x.**

94. *Le GRECO avait 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. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre ; Andorre envisageait divers amendements qui allaient dans le sens attendu. Ainsi, le dispositif du projet de loi examiné précédemment permettrait 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 de la loi. Cela résultait d'une combinaison de dispositions sur des manquements précis et de dispositions plus générales. Les pénalités variaient selon le cas d'une amende allant du double au triple du don, à des amendes comprises entre 1000 et 100,000 euros. Elles visaient 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 était 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 était prévu. Le TC pourrait aussi transmettre au parquet toute

affaire comprenant des indices de comportement délictueux. Le dispositif devait être étendu au respect des règles sur le financement contenues dans la législation sur le financement électoral.

96. Les autorités andorranes indiquent qu'avec la LQPPFE, les projets annoncés précédemment se sont concrétisés par des dispositions dans la LQPPFE elle-même (articles 37 et 38) mais aussi que de nouvelles sanctions pénales ont été introduites dans le Code Pénal en relation avec les infractions de corruption (cf. partie incrimination au début du présent rapport), et le financement politique. Un nouvel article 387 CP rend ainsi passible d'une peine de prison de trois mois à trois ans d'emprisonnement et d'une amende allant jusqu'à trois fois le montant perçu les personnes qui perçoivent ou réalisent des dons ou financements destinés à un parti ou des candidats en enfreignant gravement les dispositions de la LQPPFE. La même peine est applicable à l'administrateur général d'un parti qui conserverait des biens, fonds ou autres éléments patrimoniaux non déclarés. Ces infractions sont également applicables lorsque les éléments ci-dessus sont restés à la disposition des bénéficiaires visés sans être formellement transmis sous leur contrôle. Enfin, la confiscation au titre de l'article 70 CP est d'application.
97. Le GRECO prend note de ce qui précède et du contenu du texte de la LQPPFE, mis à disposition, qui confirment que pour l'essentiel, les dispositions annoncées précédemment sont à présent en vigueur. Andorre possède un arsenal juridique adéquat pour sanctionner les manquements à la législation sur le financement politique. Le mécanisme et le niveau des sanctions répondent aux attentes de la recommandation. Le GRECO note pour sa part que l'incorporation de la réglementation sur le financement électoral dans la LQPPFE a aussi conduit à un mécanisme de sanction qui reprend exactement le dispositif applicable au financement des partis politiques (article 50 paragraphe 4) sous réserve d'une correction technique à apporter<sup>9</sup>. Il note aussi que le délai de prescription à l'action du Tribunal des Comptes est de cinq ans (au lieu de trois dans le précédent projet législatif), ce qui donne des moyens supplémentaires d'action dans le temps qui sont bienvenus pour appréhender les manquements délibérés et dissimulés. Enfin, le nouvel article 387 du Code pénal permet notamment de sanctionner les donateurs impliqués dans des manipulations graves, comme le veut la recommandation. Il donne aussi à la justice – au besoin – la faculté d'enquêter avec les moyens nécessaires dès lors que le Tribunal des Comptes (ou la Commission Electorale) lui transmettrait un dossier complexe ou nécessitant un travail de police. Andorre a largement répondu aux attentes de la présente recommandation.
98. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### III. CONCLUSIONS

99. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut qu'Andorre a à présent mis en œuvre de façon ou traité de manière satisfaisante treize des vingt recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Soit dix de plus depuis le premier Rapport de Conformité. Six autres des recommandations restantes ont par ailleurs été partiellement mises en œuvre et une seule recommandation n'a pas été mise en œuvre à ce jour.
100. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations v, viii et x s'ajoutent aux recommandations i, ii et iv qui ont été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante. Les recommandations iii, vi et vii demeurent partiellement mises en œuvre et la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre. Concernant le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations ii, iii, iv, v, vii, ix et x ont à présent été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i, vi et viii ont été partiellement mises en œuvre.

---

<sup>9</sup> Une référence croisée incorrecte est faite vers un article 37 paragraphe f

101. S'agissant des incriminations, Andorre a apporté quelques améliorations supplémentaires attendues. Ainsi, le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) a été ratifié et il est entré en vigueur à l'égard d'Andorre le 1<sup>er</sup> juin dernier. Le pays a également procédé en 2014 à un nouveau relèvement des sanctions pour les infractions de corruption et de trafic d'influence : toutes sont à présent passibles de peines d'emprisonnement, même si le plafond de ces dernières reste bas en comparaison avec la plupart des autres membres du GRECO. Enfin, le pays a entièrement répondu par un autre moyen aux préoccupations du GRECO concernant l'excuse absolutoire de l'article 380 du Code Pénal, à savoir en supprimant le mécanisme et en le transformant en « simple » circonstance atténuante. Pour le reste, le GRECO regrette qu'Andorre n'ait aucunement progressé sur les infractions de corruption dans le secteur privé et de trafic d'influence : le pays a décidé pour l'heure de maintenir ses réserves aux articles 7, 8 et 12 de la Convention pénale mais dans certains cas, soit les mesures attendues n'ont jamais été débattues, soit certaines améliorations attendues par le GRECO ne sont pas visées par la réserve. Andorre n'a pas non plus amendé ses règles sur la compétence extraterritoriale dans le sens attendu et alors même que le pays n'a pas effectué de réserve en la matière. Des changements sont bien intervenus en 2013 mais ceux-ci entraînent finalement une régression par rapport à un précédent amendement de 2012. Il en résulte par exemple qu'Andorre n'a aujourd'hui aucune base juridique crédible qui lui permettrait de poursuivre et traduire devant ses tribunaux un corrupteur ou trafiquant d'influence étranger qui aurait agi – depuis un autre Etat – en relation avec un agent public andorran. Pour finir, Andorre indique réfléchir sur la clarification de certains concepts (par exemple la notion d' « acte injuste » de l'agent public) mais pour l'heure, aucune mesure concrète n'est envisagée. Le GRECO encourage la Principauté d'Andorre à poursuivre les travaux en vue de la transposition des diverses recommandations pendantes.
102. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, l'entrée en vigueur le 16 octobre 2014 de la *Loi 19/2014 qualifiée, relative aux partis politiques et au financement électoral* constitue une avancée majeure à saluer. Andorre dispose aujourd'hui d'une réglementation sur le financement des campagnes électorales et – ce qui est nouveau – des partis politiques qui répond à un souci de cohérence : sources de financement, transparence et supervision suivent les mêmes principes en période électorale et en dehors de celles-ci. Le GRECO salue l'adoption de cette nouvelle législation qui met pleinement en œuvre plusieurs des recommandations. Andorre a également pris un certain nombre de mesures complémentaires par le biais d'autres textes, notamment l'adoption de formats-type et de standards pour la tenue des comptes des partis politiques et des comptes de campagne. Un Registre des partis politiques a été créé et des mesures prises pour que toutes les formations politiques soient de ce fait sujettes aux mêmes règles financières et comptables. La Loi sur le Tribunal des Comptes de 2000 a été révisée afin d'asseoir également dans le texte statutaire de cet organe sa fonction de supervision du financement politique dans son ensemble, et de renforcer son indépendance opérationnelle par rapport au parlement. Le GRECO constate avec satisfaction que le parlement n'est plus formellement tenu d'adopter les rapports de contrôle sur le financement politique et que les compétences de contrôle mais aussi le dispositif de sanction lui permettront à l'avenir d'agir plus efficacement. Le GRECO espère que le mécanisme de contrôle, tel qu'il se présente aujourd'hui, sera utilisé efficacement à l'avenir par le Tribunal des Comptes, avec l'aide de la Commission Electorale. Andorre doit poursuivre ses efforts notamment pour appréhender l'implication non-transparente des groupes parlementaires dans le financement politique, pour préciser les modalités de prise en compte des soutiens apportés par les formations politiques aux candidats, et pour assurer de façon claire et adéquate l'accès du public aux comptes annuels des partis politiques et aux comptes de campagne. Surtout, un dispositif clair est nécessaire sur la publication des informations financières. Andorre a certes fait un pas important en imposant la



publicité de tous les dons, quel que soit le montant. Mais le GRECO souligne encore une fois que seul un ensemble adéquat d'informations sur les diverses ressources et dépenses des partis et candidats – publiées en temps opportun – permet d'assurer la transparence. Le GRECO encourage encore une fois la Principauté d'Andorre à poursuivre les travaux en vue de la transposition des diverses recommandations pendantes.

103. Compte tenu du fait que diverses recommandations essentielles demeurent à ce jour non mises en œuvre de façon satisfaisante, le GRECO conformément à l'article 31 paragraphe 9 de son Règlement Intérieur invite le Chef de la délégation andorrane à lui soumettre des informations complémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations iii, vi, vii et ix du Thème I (Incriminations) et des recommandations i, vi et viii du Thème II (Transparence du financement des partis politiques) d'ici le 31 juillet 2016.
104. Le GRECO invite les autorités andorranes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.