



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



**DIRECTION GENERALE I – AFFAIRES JURIDIQUES**  
**SERVICE DES PROBLEMES CRIMINELS**

Strasbourg, le 11 juillet 2002

**Public**  
**Greco Eval I Rep (2002) 6F**

## Premier Cycle d'Evaluation

# Rapport d'Evaluation sur le Danemark

Adopté par le GRECO  
lors de sa 10<sup>ème</sup> réunion plénière  
(Strasbourg, 8-12 juillet 2002)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Danemark était le vingt-quatrième État membre du GRECO à faire l'objet d'un examen dans le cadre du premier cycle d'évaluation. L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après l'EEG) se composait des experts suivants : M. Arnt Angell, Procureur général, Autorité nationale d'investigation et de poursuite de la criminalité économique et environnementale (Norvège, expert des questions de poursuites judiciaires) ; M. Mato Blazanovic, Officier de police chargé de la Corruption au sein du département de la Corruption et de la Criminalité économique, Police criminelle, ministère de l'Intérieur (Croatie, expert des questions de police) ; et de M. Richard M. Rogers, Conseiller principal auprès de l'Attorney General adjoint, division du pénal, ministre de la Justice (Etats-Unis d'Amérique, expert des questions de politique). Accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, l'EEG s'est rendue au Danemark du 5 au 8 février 2002. Ses experts avaient reçu au préalable le questionnaire d'évaluation dûment complété (document GRECO Eval I (2000) 12) ainsi que plusieurs exemplaires des lois pertinentes.
2. L'EEG a rencontré les représentants officiels des organes du gouvernement danois ci-après : le ministère de la Justice, le directeur du Ministère public, les services du Ministère public pour la criminalité économique, le Tribunal de grande instance de la région Est, le Chef de la police nationale, le médiateur parlementaire, l'Office national de vérification des comptes, l'Autorité danoise de la concurrence, qui relève du ministère du Commerce et de l'Industrie, la Commission parlementaire pour les comptes publics, l'Agence danoise du commerce et des entreprises et l'Association nationale des collectivités locales au Danemark. L'EEG a également rencontré des membres de la Confédération des industries danoises et de la section danoise de Transparency International, ainsi que des représentants des journaux *Jyllands-Posten* et *Politiken*.
3. Le GRECO a décidé, lors de sa 2<sup>e</sup> réunion plénière (décembre 1999), que, conformément à l'article 10.3 de ses statuts, la procédure du premier cycle d'évaluation porterait sur les éléments suivants :
  - Principe directeur numéro 3 (ci-après «PDC 3» : autorités chargées de prévenir, d'instruire, de poursuivre et de juger les infractions de corruption : statut juridique, pouvoirs, moyens utilisés pour réunir des éléments de preuve, indépendance et autonomie) ;
  - Principe directeur numéro 7 (ci-après «PDC 7» : personnes ou organismes spécialement chargés de la corruption, moyens mis à leur disposition) ;
  - Principe directeur numéro 6 (ci-après «PDC 6» : immunités préservant des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives à la corruption).
4. A l'issue des rencontres mentionnées dans le paragraphe 2 ci-dessus, chaque expert de l'EEG a soumis au Secrétariat ses observations sur chaque secteur, ainsi que ses propositions de recommandations, lesquelles ont servi de base à la rédaction du présent rapport. Ce dernier a pour principal objet l'évaluation des mesures adoptées par les autorités danoises – et, si possible, de leur efficacité – afin de satisfaire aux obligations qui découlent des PDC 3, 6 et 7. La première partie du rapport décrit l'état de la corruption au Danemark, la stratégie globale anticorruption du pays, les institutions et autorités responsables de la lutte contre la corruption (fonctionnement, structures, compétences, expertise, moyens et spécialisation), ainsi que le système d'immunités protégeant certaines personnes contre d'éventuelles poursuites pour corruption. La deuxième partie du rapport consiste en une analyse critique de la situation décrite dans la première partie ; elle comprend notamment un examen de la conformité du dispositif anticorruption danois aux engagements liés aux PDC 3, 6 et 7. Enfin, ce rapport comprend la liste

des recommandations formulées par le GRECO à l'intention du Danemark, afin que ce pays se conforme davantage aux principes directeurs en question.

## **II. DESCRIPTION GÉNÉRALE DE LA SITUATION**

5. Le Royaume du Danemark se compose du Danemark proprement dit, situé sur le continent européen, des îles Féroé (archipel de 18 îles dans la mer du Nord) et du Groenland. Le Danemark, qui est le plus méridional des pays scandinaves, comprend l'essentiel de la presqu'île de Jutland, les îles Seeland, Fionie, Lolland, Falster, Langeland, Als, Møn, Bornholm et Amager, ainsi qu'environ 450 autres îles. Le Danemark proprement dit couvre un territoire de 43 094 km<sup>2</sup> et compte environ 5,3 millions d'habitants. Les îles Féroé occupent une superficie de 1 399 km<sup>2</sup>, pour environ 46 000 habitants. Enfin, 56 245 habitants occupent les 2,17 millions de km<sup>2</sup> du Groenland.
6. Le Danemark est une monarchie constitutionnelle régie par la Constitution de 1953. Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement (Folketing), organe composé d'une chambre unique à laquelle siègent 179 membres élus. Le pouvoir exécutif est exercé par la Reine (chef de l'État), par le biais de ses ministres, à la tête desquels se trouve le Premier ministre (chef du Gouvernement). Le Cabinet des Ministres est responsable devant le Parlement et doit obtenir le soutien de sa majorité. Aucune loi précise ne détermine le partage des responsabilités entre l'État, les comtés et les collectivités locales. Ce sont le Parlement et le gouvernement qui doivent décider quelles tâches et quelles responsabilités incombent respectivement à l'État, aux comtés et aux collectivités locales.
7. En règle générale, l'État est responsable des institutions policières et pénales, du système judiciaire, du service diplomatique, de la Défense, des universités et des autres organes d'éducation supérieure, de la formation professionnelle, de l'assurance-chômage, des services de placement, de l'inspection du commerce, de certaines affaires culturelles, des subventions aux entreprises, du contrôle de l'agriculture, de la réglementation en matière d'environnement, de l'administration des droits d'accise et des taxes douanières, ainsi que des infrastructures et de la planification des transports.
8. Les responsabilités du comté incluent principalement les hôpitaux publics, l'assurance-santé publique, le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, le contrôle des politiques environnementales, l'entretien et l'amélioration des routes, les transports et la planification régionale.
9. Les collectivités locales constituent un aspect essentiel de la démocratie danoise. L'article 82 de la Constitution autorise les collectivités locales à traiter leurs propres affaires de manière autonome, sous le contrôle de l'État. L'autonomie des collectivités locales danoises repose sur leur capacité de percevoir l'impôt sur le revenu et l'impôt foncier. La Réforme du gouvernement local danois, promulguée en 1970, a réduit de 1 300 à 275 le nombre de collectivités locales et abaissé le nombre de comtés de 25 à 14. Cette réforme reposait sur le double principe selon lequel 1) toutes les questions doivent être résolues à une échelle aussi proche que possible du citoyen et 2) la taille des unités locales doit être suffisante pour que celles-ci restent viables du point de vue économique et administratif. Les collectivités locales s'occupent principalement des enfants et de la jeunesse, des soins aux personnes âgées, des écoles primaires et des collèges, de l'immigration et de tous les avantages sociaux (certains coûts étant pris en charge ou remboursés par l'État), y compris la protection sociale.

10. En 2001, le PIB du Danemark était approximativement de 34000 euros par habitant en 2001, ce qui se situe au-dessus de la moyenne des pays membres de l'Union européenne et de l'OCDE. Plus de 30 pour cent du PIB total est dépensé par les collectivités locales.

**a. Le phénomène de corruption et sa perception au Danemark**

11. Au vu des statistiques officielles, la corruption semble très peu répandue au Danemark. La perception générale d'une quasi-inexistence du phénomène donnée par les représentants des différents organes rencontrés par l'EEG a été corroborée par les représentants des médias et de Transparency International. Au cours des deux dernières années, le pays n'a enregistré qu'un seul cas grave de corruption (d'abus de confiance à l'égard d'une organisation internationale) et ce cas a été transféré à des pays voisins pour effectuer les poursuites en raison du fait que les personnes mises en examen étaient des citoyens de ces pays. Cinq cas de corruption passive (dont l'un a fait l'objet d'un retrait de plainte) ont été dénombrés, ainsi que dix cas de corruption active. Ces plaintes concernaient des affaires mineures de « petite » corruption, liées à des tentatives de versement de pots-de-vin à des policiers dans des cas d'infraction au code de la route (notamment de conduite en état d'ivresse). Si certains « scandales » impliquant les collectivités locales ont, d'autre part, été relayés par la presse, ceux-ci n'ont pas été légalement reconnus comme des cas de corruption.

12. Les autorités ne considèrent pas la corruption comme un problème majeur au Danemark. L'EEG a d'ailleurs été informé qu'il n'existait pas de programme anticorruption à l'échelle nationale, ni de formations de lutte contre la corruption à l'intention des fonctionnaires tels que les policiers.

13. Selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International pour 2001, le Danemark arrive en deuxième position dans le classement des pays les moins corrompus, sur un échantillon total de 91 États, avec une note de 9,5 sur 10. Le pays occupe cette place de numéro deux depuis les deux dernières enquêtes, après avoir occupé la tête du classement pendant plusieurs années.

14. L'EEG a été informé que le crime organisé n'était pas un grave problème au Danemark. S'il existe certes quelques gangs du type des *Hell's Angels*, aucun lien n'a été détecté entre les organisations criminelles et la corruption.

*i) Aspect juridique*

15. Le *Code pénal* danois prévoit des dispositions juridiques pour les différentes formes de corruption, parmi lesquelles la corruption active, la corruption passive, les « tentatives de corruption », la « complicité » à l'acte de corruption et la « corruption organisée ». La corruption aussi bien active que passive des personnes occupant une charge ou des fonctions publiques constitue un délit en vertu des articles 122 et 144 du Code pénal (voir Annexe I).

16. L'article 122 du Code pénal concerne tout individu accordant, promettant ou offrant sans raison justifiable un cadeau ou un privilège à un fonctionnaire danois, étranger ou international dans le but de l'inciter à commettre ou omettre un acte en relation avec ses devoirs officiels (*corruption active*). Cette disposition vaut quelle que soit la nationalité de l'individu accordant, promettant ou offrant le pot-de-vin. Elle s'applique également dans le cas où le pot-de-vin accepté bénéficierait au fonctionnaire concerné ou à d'autres individus, notamment à son conjoint, à ses enfants, voire à de tierces personnes. Le terme « cadeaux et autres privilèges » comprend aussi bien les avantages pécuniaires que ceux d'un autre type, tels que la promesse de rendre un service

personnel en retour. La corruption délictuelle existe dans le cas où la contrepartie accordée (promesse ou offre) consistant en un cadeau ou en un autre privilège est « excessive » ou « injustifiée ». Il n'est pas nécessaire que l'acte ou que l'omission demandé(e) au fonctionnaire contraigne celui-ci à bafouer ses obligations professionnelles, ni que telle soit l'intention du corrupteur. Il n'est pas non plus nécessaire que l'omission ou l'acte recherché par le corrupteur figure parmi les compétences du fonctionnaire concerné.

17. La section 122 du Code pénal inclut à la fois les « charges et fonctions publiques » « étrangères » et « internationales ». Le terme « étranger » s'applique aux fonctions publiques exercées dans un autre pays, y compris dans un organisme ou une entreprise du secteur public. Le terme « international » s'applique à des fonctions exercées dans le cadre du Conseil de l'Europe, de l'OCDE, de l'UE, de l'OTAN, de l'ONU et autres organisations similaires. Le terme « charge publique » inclut les juges et les autres professions judiciaires. Le terme de « fonction publique » englobe à la fois les mandats résultant d'une élection et les fonctions reposant sur un contrat ou sur un service en exécution d'une charge. Les membres du Parlement danois sont de ce fait compris dans cette désignation. L'exercice d'une « fonction publique » comprend également les fonctions exercées au nom du public dans le cadre d'entreprises engagées dans des opérations commerciales et industrielles. La corruption active est punie d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre trois ans au maximum. En vertu du droit danois, il n'y a pas de plafond pour fixer le montant maximum d'une amende.
18. L'article 144 du Code pénal concerne la corruption passive. A l'inverse de la proposition de corruption, l'acceptation de la corruption est passible d'une sanction pénale, que l'objectif de l'acte de corruption soit ou non d'inciter le fonctionnaire à commettre ou omettre un acte en relation avec ses obligations professionnelles et que l'acceptation de l'acte de corruption intervienne ou non après que le devoir concerné eut été accompli sans promesse antérieure de rémunération. Le terme « excessif » figurant dans l'article 144 vise à exclure les dons d'importance mineure, qui ne sont pas censés pouvoir influencer l'exercice de la fonction de la personne corrompue, d'un point de vue pénal. Les cadeaux occasionnels offerts en reconnaissance de l'ensemble du travail de leur destinataire, notamment à l'occasion de jubilés, de démissions ou de mutations ne sont donc généralement pas considérés comme des présents injustifiés. A l'inverse, les cadeaux destinés à accélérer une procédure tombent sous le coup de cet article. La corruption passive est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre six ans au maximum.
19. L'article 299, n° 2, du Code pénal concerne *la corruption dans les affaires privées* (voir Annexe I). Cette disposition considère comme un délit la corruption aussi bien active que passive. Selon le texte, toute personne qui, en sa qualité de fondé de pouvoir des biens d'une autre personne, manque à ses devoirs en demandant ou en acceptant la promesse formulée par un tiers de recevoir, pour son propre bénéfice ou pour celui d'autres personnes, un cadeau ou tout autre privilège, ainsi que tout individu qui accorde, promet ou offre de tels avantages, est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'un an et six mois au maximum. Outre les affaires concernant des biens purement privés, cette règle s'applique dans le cas où des biens publics seraient administrés par des personnes non concernées par l'article 144 du Code pénal. Recevoir ou accorder un pot-de-vin dans le cadre de relations professionnelles suivies constitue également un délit, même si l'acceptation ou la remise de ce pot-de-vin n'a pas été évoquée, implicitement ou explicitement, au cours des accords précédents, si ces agissements ont pour objectif de développer la relation professionnelle.

20. La création de et la participation à une organisation de nature criminelle ne constituent pas en elles-mêmes une infraction au Danemark. Toutefois, la corruption organisée est répréhensible au titre des dispositions déjà évoquées, et la nature organisée de l'infraction peut constituer une circonstance aggravante au moment où le tribunal décide de la sanction pénale à appliquer. De plus, en vertu de l'article 23 du Code pénal danois, consacrée à la « complicité », toute personne contribuant par instigation, conseil ou action, à l'exécution d'un acte préjudiciable est passible d'une sanction pénale soumise aux mêmes règles que celles s'appliquant au principal auteur de l'infraction. La complicité peut concerner tant l'élaboration du projet de corruption que l'acte de corruption lui-même. La responsabilité pénale du complice n'est pas subordonnée au fait que celui-ci tire ou non un avantage de l'acte de corruption. Le fait toutefois de bénéficier de l'avantage obtenu par l'acte de corruption peut constituer une circonstance aggravante au moment de décider de la sanction pénale. L'article 80(2) du Code pénal précise que la réalisation ou la tentative de réalisation de l'infraction par plusieurs personnes conjointement constitue habituellement une circonstance aggravante.
21. Dans le cas où un acte de corruption n'aurait pas abouti, une sanction pénale peut être infligée pour participation à une tentative de corruption, au vu de l'article 21 du Code pénal. Les règles s'appliquant aux tentatives d'infraction, y compris dans le cadre de la corruption au titre de l'article 122, sont définies dans l'article 21 du Code pénal. Selon cette disposition, les actes visant à favoriser ou à accomplir la commission d'une infraction sont passibles d'une sanction pénale en tant que tentatives. Cette disposition s'applique également aux tentatives de complicité.
22. L'article 306 du Code pénal (voir Annexe I) dispose que la responsabilité pénale peut toucher les *personnes morales* lorsque les infractions ont été commises dans le but d'accorder à ces personnes morales une part des avantages provenant de leur réalisation<sup>1</sup>. La partie 5 du Code pénal (articles 25 à 27) contient plusieurs dispositions supplémentaires concernant la responsabilité pénale des personnes morales et définit en détail les conditions dans lesquelles une telle responsabilité peut être établie. La responsabilité pénale au sens de l'article 306 s'applique à toute personne morale, y compris aux sociétés en actions, aux coopératives, aux collectivités locales et nationales, ainsi qu'aux entrepreneurs individuels, dans la mesure où ils sont assimilables à des sociétés, notamment sur le plan de la taille et de l'organisation. La responsabilité des personnes morales s'applique également à la corruption active dans les secteurs public et privé, y compris dans le cas de pots-de-vin liés à la corruption active et passive dans le secteur public. La responsabilité pénale de la personne morale n'exclut pas la responsabilité individuelle de la personne physique ayant intentionnellement violé les dispositions afférentes du Code pénal. L'amende est la seule sanction juridique applicable aux personnes morales. La condamnation à une amende dans le cas de responsabilité d'une entreprise obéit aux mêmes règles que celles s'appliquant aux personnes physiques. Une considération toute particulière est accordée, dans le choix de l'amende, aux possibilités de paiement de l'auteur de l'infraction ainsi qu'au montant économisé, gagné ou escompté par lui. Le fait de prendre en compte la capacité de paiement de l'auteur de l'infraction dans le choix de l'amende permet d'infliger à une personne morale une sanction pécuniaire bien plus élevée que dans le cas d'une personne physique.
23. Les produits de la corruption peuvent être confisqués d'après les règles générales applicables à la confiscation des produits du crime conformément au Code pénal.

---

<sup>1</sup> Un amendement à l'article 306 était en cours d'examen devant le Parlement danois lors de la visite. Cet amendement viendrait abroger la nécessité que l'infraction ait été commise en vue de bénéficier à la personne morale. En outre, il préciserait clairement que les personnes morales sont passibles des mêmes sanctions pénales que les personnes physiques dans le cas de tentatives d'infraction. L'amendement a été adopté après la visite de l'EEG.

24. En vertu de l'article 290 du Code pénal danois, le blanchiment d'argent constitue au Danemark un délit à part. L'article 290 s'applique si l'infraction principale représente une violation des articles 122, 144 ou 299. L'application de l'article 290 n'est pas limitée aux cas dans lesquels l'infraction concernée a un rapport avec le Danemark. Cette disposition peut également valoir dans le cas où l'infraction ne relèverait pas de la juridiction pénale danoise.
25. Le blanchiment d'argent peut être condamné pour manquement aux termes de l'article 290, même si l'auteur de l'infraction estime, à tort, que les fonds proviennent d'une infraction autre que l'infraction principale. La responsabilité pénale pour tentative de blanchiment d'argent peut être invoquée lorsque l'accusé avait l'intention de procéder au blanchiment en rapport avec un acte de corruption mais que l'infraction principale ne peut être prouvée.
26. En mai 2001, le Danemark a défini l'existence d'une infraction globale liée au blanchiment d'argent, ce qui veut dire que le délit de blanchiment ne se limite plus seulement au traitement des fonds dans le cadre d'infractions principales bien définies. La loi danoise sur le blanchiment d'argent suit la Directive européenne sur le blanchiment d'argent, qui prévoit que tous les détenteurs bénéficiaires de comptes bancaires doivent être identifiés.
27. Les règles de la *juridiction pénale danoise* figurent dans les articles 6 à 12 du Code pénal. La juridiction pénale danoise comprend les actes commis sur le territoire de l'État danois (principe de territorialité) ainsi que ceux commis à l'étranger par des citoyens danois ou des étrangers domiciliés au Danemark (principe de personnalité). La juridiction pénale danoise s'applique aux situations dans lesquelles une partie seulement de l'activité répréhensible a lieu au Danemark. Les actes commis en dehors du pays, mais qui peuvent affecter celui-ci, relèvent également de la juridiction pénale danoise.
28. Les actes tels que la corruption commis par les ressortissants danois à l'étranger relèvent de la juridiction pénale danoise lorsque ces actes sont passibles d'une sanction pénale en vertu à la fois de la loi du pays sur le territoire duquel l'infraction a été commise et de la loi danoise (double incrimination). Les mêmes conditions s'appliquent aux actes tels que la corruption commis à l'étranger par des ressortissants ou des résidents d'autres pays scandinaves présents au Danemark. Dans de tels cas, lorsque les poursuites judiciaires ont lieu au Danemark, la décision portant sur la sanction et sur toute autre conséquence juridique de l'acte commis s'effectue en vertu de la loi danoise. La sanction pénale ne saurait toutefois excéder en sévérité celle supposée par la législation du pays sur le territoire duquel l'infraction a été commise.
29. La *Loi danoise sur la comptabilité* stipule que chaque transaction financière doit être consignée avec exactitude, de la manière requise et dans les délais fixés, conformément aux meilleures pratiques et à la coutume, et que chaque transaction doit être confirmée par un reçu ou par un document justificatif. Toute entreprise commerciale établie au Danemark – quel que soit son statut du point de vue des conditions de propriété ou de sa responsabilité – ainsi que toutes les activités commerciales exercées au Danemark par des organisations ayant leur siège dans des pays étrangers relèvent de la Loi sur la comptabilité. Les sanctions pénales pour violation de cette dernière vont d'une amende à une peine d'emprisonnement pouvant atteindre un an au maximum.
30. La législation danoise compte plusieurs dispositions relatives à l'interdiction de toute participation aux activités de l'État ou des collectivités territoriales. Pour les fonctionnaires, ces dispositions figurent dans la partie 2 de la Loi sur l'administration publique. En ce qui concerne les membres

des conseils municipaux, les règles d'exclusion figurent dans la Loi sur les collectivités territoriales. Ces règles reposent sur le principe selon lequel une personne est interdite de participation à toute activité dans laquelle elle trouverait un intérêt susceptible de susciter des doutes quant à son impartialité. Si un fonctionnaire participe néanmoins à de telles activités malgré l'interdiction dont il a fait l'objet, sa responsabilité pénale peut, en certains cas, se trouver engagée. Les règles afférentes à de tels cas figurent dans les articles 156 et 157 du Code pénal relatifs à l'incapacité d'assumer certaines fonctions officielles. Des sanctions disciplinaires peuvent en outre être infligées aux fonctionnaires en vertu de la partie 4 de la Loi sur les fonctionnaires. La section 61 de la Loi sur les collectivités territoriales prévoit qu'une sanction pénale pour manquement grave à des fonctions officielles peut être imposée à des conseillers municipaux. L'article 61c(2) de cette loi précise que des poursuites judiciaires sont envisageables dans de tels cas.

31. *La Loi sur l'accès public aux documents administratifs* autorise, dans certaines limites, l'accès aux documents reçus ou élaborés par une administration dans le cadre de ses missions.
32. Sur la base des règles générales de calcul du revenu imposable, aucune déduction fiscale n'est accordée pour les dépenses dont le paiement constitue un délit. La Loi sur les impôts précise que les pots-de-vin versés à un fonctionnaire ne sont pas déductibles fiscalement, ce qui suppose qu'aucune déduction n'est accordée pour les dépenses occasionnées par les pots-de-vin concernés par l'article 144 du Code pénal versés à un individu employé, nommé ou élu à une charge juridique, administrative ou judiciaire, tant au Danemark ou dans les îles Féroé qu'au Groenland ou dans un pays étranger, y compris dans les collectivités locales ou dans les subdivisions politiques, ou dans une organisation internationale formée par plusieurs États ou gouvernements ou par d'autres organisations internationales. Cette règle vaut également dans le cas où le versement ne serait pas décrit comme un pot-de-vin mais comme une commission par exemple. Il n'est pas nécessaire qu'un tribunal décide qu'il y a eu délit pour refuser la déduction du revenu imposable des dépenses occasionnées par les pots-de-vin versés à un fonctionnaire.

ii) Engagements internationaux

33. Le Danemark a ratifié le 2 août 2000 la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption. Il a signé la Convention civile sur la corruption et commencé les préparatifs nécessaires à la ratification de la dernière convention. Le pays est également signataire de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales depuis le 5 septembre 2000. La Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des États membres de l'Union européenne a été ratifiée le 2 octobre 2000. En tant que membre de l'Union européenne, le Danemark s'est également engagé dans l'Action conjointe du 22 décembre 1998 sur la corruption dans le secteur privé.
34. Le Danemark reconnaît/est partie à toutes les normes juridiques internationales en matière de blanchiment d'argent, y compris les dispositions de la Directive de l'UE sur le blanchiment d'argent de 1991, la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Convention de Vienne), la Convention de 1990 du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (Convention de Strasbourg), la Convention de 2000 des Nations Unies contre le crime organisé transnational et les 40 recommandations du GAFI de 1996.

35. Le transfert de procédures s'appuie sur les règles de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives. La Convention de transfert a été mise en application dans la loi danoise en 1975 et 1986. Le transfert n'est théoriquement possible qu'entre les pays ayant adhéré à la Convention sur la transmission. En vertu de la section 5 de la Loi, le ministre de la Justice peut toutefois décider, sur une base réciproque, d'appliquer la Loi à une relation entre le Danemark et un pays non-signataire de la Convention. Un transfert de procédure est alors effectué sur recommandation du procureur. Il est recommandé à ce dernier de tenir compte, pour prendre sa décision, du pays le mieux à même de mener la procédure.
36. Si le Danemark est bien partie contractante à la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale, le pays ne possède en revanche pas de législation spécifique relative à *l'entraide juridique*. Dans tous les cas de procédure pénale où l'aide des ou aux autorités danoises est requise, ces dernières appliquent la législation nationale en vigueur, notamment, par analogie, la Loi sur l'administration judiciaire. Pour cette raison, la loi danoise ne fait généralement pas obstacle à l'entraide juridique dans les affaires de corruption. Le principe de double incrimination peut toutefois, dans certaines circonstances, inciter le Danemark à refuser une demande d'entraide judiciaire.
37. La Loi sur l'extradition des criminels (Loi sur l'extradition) traite des *extraditions pour poursuites judiciaires*. En vertu de l'article 3 de cette loi, l'extradition ne peut avoir lieu que si le crime présumé sur lequel se fonde la demande d'extradition entraîne une peine d'emprisonnement supérieure à un an (six mois en cas d'extradition vers un pays de l'Union européenne). Cette condition est remplie pour les cas de corruption. La double incrimination représente une condition d'extradition vers les pays non scandinaves. Il n'est pas nécessaire que le droit pénal de l'État étranger prévoie une infraction identique à celle prévue dans les dispositions danoises (voir par exemple l'article 122 du Code pénal danois) pourvu que le suivi de l'affaire concernée soit couvert par des dispositions de droit pénal tant au Danemark que dans le pays étranger. L'extradition n'est pas subordonnée à l'existence d'un traité. Elle est donc possible même si aucun accord la mentionnant n'existe entre le Danemark et le pays étranger. L'article 2 de la Loi d'extradition stipule que l'extradition de ressortissants danois est généralement impossible. Une telle situation est donc exclue pour les cas de corruption. Toutefois, la Loi n° 27 du 3 février 1960, modifiée par la Loi scandinave sur l'extradition (1975), portant sur l'extradition des criminels réfugiés en Finlande, en Islande, en Norvège et en Suède, autorise dans une certaine mesure l'extradition des ressortissants danois dans le cadre de la communauté juridique des pays scandinaves. En vertu de l'article 2 de cette Loi, un ressortissant danois peut être extradé s'il résidait dans le pays concerné durant les deux années précédant l'infraction ou si cette dernière entraîne une peine d'emprisonnement de plus de quatre ans.
38. Le Danemark dispose, sous certaines conditions, d'une juridiction pénale à l'égard de ses ressortissants ayant commis des crimes à l'étranger. Les ressortissants danois dont l'extradition est refusée en raison de leur nationalité peuvent ainsi être poursuivis au Danemark. Un projet d'amendement à la Loi d'extradition était en instance auprès du Parlement danois au moment de la visite de l'EEG<sup>2</sup>. Cet amendement viserait à prévoir l'extradition de ressortissants danois en vue de poursuites judiciaires à l'étranger lorsque l'infraction présumée entraîne une peine d'emprisonnement de plus de quatre ans ou que le ressortissant en question a habité le pays demandant l'extradition pendant au moins deux ans avant les faits. Un tel amendement se justifie par le fait que les poursuites judiciaires doivent généralement s'effectuer sur le lieu des faits étant donné qu'il est souvent malaisé de trouver des preuves d'infractions commises à l'étranger, notamment lorsque les témoins et d'autres preuves ne se trouvent pas au Danemark.

---

<sup>2</sup> Le projet de loi a été adopté après la visite de l'EEG.

## **b. Organes et institutions chargés de la lutte contre la corruption**

39. Il n'existe au Danemark aucun organe spécialisé<sup>3</sup> dans la lutte contre la corruption ou dans la coordination des efforts anticorruption de différentes institutions. Comme nous le précisons plus haut, les autorités danoises ne voient pas l'utilité de telles structures compte tenu du faible degré de corruption du pays, étayé par le nombre très limité des cas de corruption.

### **b1. La police**

#### *Organisation de la police*

40. La Loi sur l'administration judiciaire contient les dispositions statutaires régissant le fonctionnement de la police danoise. Ses missions sont définies dans l'article 108 de cette Loi et comprennent, entre autres, le maintien de l'ordre et de la paix, le contrôle de l'application des lois et règlements, la prise des mesures nécessaires à la prévention de la criminalité et, enfin, les enquêtes criminelles ainsi que la poursuite de leurs auteurs.

41. Au Danemark, au Groenland et dans les îles Féroé, la police dépend du ministère de la Justice. Le ministre de la Justice exerce ses pouvoirs en la matière par le biais du Commissaire national de police, du Commissaire de la police de Copenhague et des commissaires de police à la tête des 54 districts policiers du pays. Notons que le ministre de la Justice a le pouvoir d'intervenir directement dans le suivi d'une affaire au niveau d'un district (il existe ainsi un lien direct entre le ministre et le commissaire).

#### *Le Commissaire national de police*

42. Le Commissaire national de police est nommé à vie par la Reine sur proposition du Ministre de la Justice. Il/elle peut être révoqué(e) par le Ministre de la Justice. Selon les termes de la Loi sur l'administration judiciaire, le Commissaire national de police (ci-après CNP) est chargé de différentes fonctions, ses principales responsabilités étant l'administration du personnel policier et des finances de la police. Il lui incombe également de coordonner et de superviser le travail des commissaires de police. Le CNP doit en outre décider de l'orientation des tâches de la police mais ne peut intervenir pour des affaires particulières. Dans une large mesure, le rôle de l'administration du CNP est celui d'un organe centralisé d'orientation et de soutien logistique, le travail de terrain étant de la responsabilité des districts.

43. L'administration du CNP est divisée en huit départements, chargés principalement de la prévention et de la détection du crime, du personnel et du recrutement, des budgets et de la comptabilité, des statistiques et des questions administratives, des étrangers, de l'École de police, du Service national de sécurité et de la logistique. Le Centre national de soutien aux investigations aux districts une assistance technique et professionnelle. Dans le cas où l'administration du CNP envoie du personnel supplémentaire dans un district, ce personnel doit se conformer aux instructions du commissaire local et ne peut en aucun cas intervenir dans les décisions relatives aux enquêtes. L'administration du CNP compte environ 2500 employés, y compris les étudiants de l'École de police, considérés comme employés en période probatoire (voir plus bas).

---

<sup>3</sup> Voir aussi les paragraphes 52 et suivants ci-dessous concernant le SØK.

## *Les districts de police*

44. Le territoire danois est divisé en 54 districts de police<sup>4</sup> (plus les îles Féroé et le Groenland), chacun étant dirigé par un commissaire qui assume de doubles fonctions : en effet, il est responsable, d'une part, du fonctionnement opérationnel de son district et, d'autre part, du service de ministère public de ce dernier. Une fois une enquête terminée, les commissaires, leurs adjoints ou leurs assistants interviennent devant les tribunaux de district en tant que procureurs. Selon les « Principes et objectifs généraux de la police danoise », les districts de police sont des entités décentralisées indépendantes organisées de manière à permettre au Commissaire de police de Copenhague et aux commissaires locaux de mettre en œuvre les objectifs généraux et la stratégie des services de police. La Police de Copenhague jouit d'un statut et d'une organisation spécifiques adaptés à ses besoins.
45. Le commissaire est responsable des missions de la police dans son district. Il agit de manière indépendante pour la conduite de l'enquête ainsi que pour le maintien de la sécurité, de la loi et de l'ordre dans son district. Le nombre d'adjoints au commissaire dépend de la taille du district ; il est également secondé par des assistants procureurs ayant nécessairement une formation juridique. Outre le commissariat principal, les districts de police comptent également des commissariats annexes, des commissariats de quartier et des antennes rurales. Chaque district comprend un service d'enquête judiciaire, mais pas de spécialisation dans les affaires de corruption.

## *Personnel policier et formation*

46. La police danoise employait en 2000 13 404 personnes, y compris les procureurs, les agents de police, employés de justice et administratifs civils. Parmi ces personnes, 10 413 sont des agents de police en uniforme. Le personnel des départements d'enquête judiciaire et les agents en uniforme sont embauchés par l'administration du Commissaire national. Une fois recrutés, ces nouveaux venus sont employés pour une période probatoire de trois ans. Lors des campagnes de recrutement de nouveaux agents, l'administration du Commissaire national s'efforce d'attirer des candidats provenant de différents milieux socioculturels afin que tous les secteurs de la population soient représentés. Le Syndicat de la police joue un grand rôle dans les questions d'éthique au sein de la police ; un code de déontologie a d'ailleurs été élaboré, ainsi que du matériel de formation (cassettes vidéo par exemple).
47. L'École nationale de police danoise est un département à part dans les services du Commissaire national ; il est dirigé par un commissaire. La formation initiale des nouveaux arrivants dure trois ans. Une fois que les candidats ont terminé leur période probatoire, ils se voient proposer plusieurs stages spécialisés en vue d'avoir une formation complémentaire et une spécialisation dans certaines tâches ; les jeunes recrues peuvent ainsi suivre des stages de perfectionnement en matière d'investigation, de comptabilité ou autres matières pour lesquelles des connaissances pointues sont requises, tel que dans les domaines de la criminalité économique, informatique, etc. Il n'y a pas de stages spécifiques dans le domaine de la corruption.

### **b2. Service des poursuites judiciaires**

48. Le Service des poursuites judiciaires dépend du ministère de la Justice, qui supervise le travail des procureurs. Le service se compose du directeur des poursuites judiciaires (le Procureur général), de six procureurs publics et de 54 commissaires. Le Danemark compte environ 500

---

<sup>4</sup> L'EEG a appris qu'il était question de réunir plusieurs districts, ce qui réduirait leur nombre actuel de moitié environ.

procureurs, dont 20 au bureau du Procureur général, entre 15 et 20 dans les bureaux régionaux et les autres dans les districts de police.

49. Le Procureur général est nommé par le Ministre de la Justice. Il/elle peut être révoqué(e) par le Ministre de la Justice. Le Procureur général se charge des affaires pénales relevant de la Cour Suprême. Les procureurs publics régionaux se chargent des affaires devant les tribunaux de deuxième instance (cours d'appel) et supervisent le travail des commissaires, qui peuvent agir en tant que procureurs devant les tribunaux à l'échelle du comté. Entre également dans les missions des procureurs publics régionaux la gestion des plaintes à l'encontre de la police (voir plus bas). Le Chef de la police des îles Féroé et le Commissaire en chef du Groenland disposent d'un degré de responsabilité similaire à celui des procureurs publics régionaux et dépendent ainsi directement du Procureur général.
50. Le Ministre de la Justice supervise le Service des poursuites judiciaires, qui comprend le Procureur général, et peut, en vertu de la section 98(2) de la Loi d'administration judiciaire, édicter des règlements relatifs à l'exercice des fonctions des procureurs publics. La Loi d'administration judiciaire autorise également le Ministre de la Justice à donner des instructions sur une affaire précise, y compris de recommander de lancer ou non des poursuites. L'EEG a été informée toutefois du fait que, le Ministre de la Justice, par principe et par tradition, exerce ces pouvoirs avec la plus grande réserve au regard des décisions du procureur compétent.
51. Il peut être fait appel des décisions des procureurs auprès du Procureur général ou bien, lorsque celui-ci est soupçonné de partialité, directement auprès du Ministre de la Justice. Les décisions du Procureur général doivent être contestées auprès du Ministre de la Justice (section 98 (4) de la Loi d'administration judiciaire), c'est-à-dire, un système à deux instances.

#### *Bureau du Procureur pour la criminalité économique (SØK)*

52. Le Bureau du Procureur pour la criminalité économique (SØK) a été fondé en 1973 et constitue une branche distincte, qui relève du ministère public. Le SØK, compétent à l'échelle nationale, est chargé des affaires les plus complexes et les plus graves de crime économique : différentes formes de fraude (y compris en matière d'investissement), détournements de fonds, abus de confiance, infractions fiscales, corruption, extorsion de fonds, usure, délits d'initié, etc. Certains des facteurs suivants sont examinés avant que le Bureau ne décide de se saisir d'une affaire : complexité de l'affaire, rapport éventuel avec le crime organisé, mise en œuvre ou non de méthodes de fonctionnement particulières et tout autre facteur aggravant.
53. Le Bureau, dirigé par le procureur pour la criminalité économique, comprend 25 procureurs, de 40 à 50 enquêteurs de police et de leurs assistants. Les procureurs et les enquêteurs collaborent étroitement. Il est de plus fait appel à des auditeurs de manière exceptionnelle dans le cadre de l'assistance aux procureurs et aux enquêteurs.
54. De plus, le SØK était le principal organe chargé de traiter les affaires graves de corruption, les autres étant examinés par la procédure habituelle, c'est-à-dire par la police locale et par les commissaires. L'EEG s'est vu préciser que le Bureau, du fait du bas niveau de corruption au Danemark, était saisi de peu d'affaires de corruption. Il a toutefois été saisi récemment pour un cas grave impliquant une organisation internationale et des personnes de différentes nationalités. Ce cas était examiné de manière concluante en étroite collaboration avec d'autres pays scandinaves et fut par la suite transféré à un État voisin. Il doit être précisé que le SØK a mené

une enquête sur une affaire majeure concernant des cas de corruption de fonctionnaires municipaux (1980) et une autre concernant un cas de corruption privée (1986).

55. Par ailleurs, l'EEG a été informée du fait que la perception que l'on des enquêtes en matière de corruption au sein du SØK est qu'elles ne diffèrent pas des enquêtes en matière de criminalité économique grave. Le personnel du SØK participe régulièrement à des conférences et des formations en relation avec la corruption.

#### *Plaintes à l'encontre de la police*

56. Les plaintes concernant la conduite (voire les actes répréhensibles) de la police relèvent d'une procédure spécifique de poursuite judiciaire en vertu des dispositions de la Loi d'administration judiciaire. Les six procureurs publics régionaux traitent ces plaintes dans leurs régions respectives et le personnel de police n'est impliqué dans ces enquêtes que de manière exceptionnelle et dans une mesure limitée, conformément aux strictes instructions émanant du procureur public régional. Les enquêtes portant sur les plaintes à l'encontre de la police sont en outre supervisées par des conseils de police régionaux chargés des plaintes et composés d'un avocat et de deux non-professionnels. Le procureur public régional doit tenir le conseil de police régulièrement informé des plaintes enregistrées et des progrès de l'enquête. Le conseil de police peut décider de lancer une investigation ou suggérer l'orientation d'une enquête. Le procureur public régional doit informer régulièrement le conseil de police du déroulement de l'enquête et de son achèvement. Une fois l'enquête achevée, le procureur public régional fait connaître sa décision finale, après avoir consulté le conseil de police. Les parties intéressées et le conseil de police chargé des plaintes peuvent faire appel de la décision du procureur public régional auprès du Procureur général.

### **b3. Les tribunaux**

57. Le Danemark dispose d'un système de tribunaux unique pour le jugement de toutes les affaires relevant du civil et du pénal. Les tribunaux danois comprennent 82 tribunaux de district, le tribunal maritime et commercial de Copenhague (tribunaux de première instance), deux tribunaux de deuxième instance et la Cour suprême, qui examine surtout les affaires susceptibles de faire jurisprudence. Les îles Féroé (avec le tribunal du comté des îles Féroé) et le Groenland (avec le tribunal de deuxième instance du Groenland, qui comprend 18 tribunaux de police) disposent de leur propre magistrature. Les tribunaux sont administrés (budget et questions de personnel, etc.) par l'Administration des tribunaux, qui est un organe indépendant relevant du ministère de la Justice. Il n'existe pas de tribunaux spéciaux ni de départements de la magistrature exclusivement consacrés aux affaires de corruption.
58. Le Tribunal spécial d'accusation et de révision statue en outre sur les cas de sanctions disciplinaires infligées aux juges ainsi que sur la réouverture d'affaires pénales une fois prise la décision finale, alors que le Tribunal de mise en accusation juge les ministres accusés d'avoir manqué à leurs devoirs.
59. Le système judiciaire danois comprend à la fois des juges professionnels et des juges non-professionnels. Dans les tribunaux de district, les affaires relevant du civil sont jugées par un seul juge et celles relevant du pénal par un juge professionnel secondé par trois non-professionnels. Les tribunaux de deuxième instance sont présidés, pour les affaires civiles, par trois juges professionnels, lesquels sont assistés de trois non-professionnels pour les affaires pénales. Pour

les crimes les plus graves, les trois juges sont secondés par douze non-professionnels. Seuls des juges professionnels siègent à la Cour suprême.

60. Les juges sont nommés par la Reine sur recommandation du ministère de la Justice, sur la base de propositions du Conseil des nominations judiciaires. Ce Conseil se compose d'un juge de la Cour suprême, d'un juge d'un tribunal de deuxième instance, d'un juge de première instance, d'un avocat en exercice et de deux membres désignés par des organisations représentant les intérêts des citoyens danois. Il est habituel que les propositions du Conseil des nominations judiciaires soient suivies par le ministre. Les juges sont nommés à vie. Cependant, ils doivent prendre leur retraite à l'âge de 70 ans.
61. Les juges non-professionnels sont nommés pour quatre ans par les tribunaux de deuxième instance sur la base de propositions des collectivités locales. Ils sont choisis parmi les citoyens ayant fait preuve d'esprit civique et sélectionnés au niveau municipal. Suite à l'examen de leur casier judiciaire, un tirage au sort désigne les personnes susceptibles de remplir la fonction de juge non-professionnel.
62. La Constitution danoise garantit aux juges (professionnels ou non) une indépendance absolue vis-à-vis du pouvoir exécutif et du Parlement. L'article 64 de la Constitution prévoit que les juges dans l'exercice de leurs fonctions ne répondent que devant la loi. De plus, les juges ne peuvent être destitués contre leur gré et ne peuvent être remerciés que sur ordre du Tribunal spécial d'accusation et de révision. Toute plainte à l'encontre d'un juge doit être déposée dans les quatre semaines (à compter du moment où le plaignant est informé des faits faisant l'objet du recours) auprès du Procureur général, lequel devra porter l'affaire devant le Tribunal spécial d'accusation et de révision. L'EEG a été informé de l'absence de plaintes pour corruption impliquant des juges.
63. Les juges professionnels ne sont pas autorisés à percevoir un revenu régulier en dehors de la magistrature sans l'autorisation du Conseil présidentiel (réunissant des présidents des tribunaux). Tous les juges sont de plus dans l'obligation de faire état de leurs revenus complémentaires auprès du Président du tribunal, lequel présente ensuite un rapport à la Cour suprême. Ces informations (les montants n'étant toutefois pas précisés) sont rendues publiques (y compris sur Internet).

#### **b4. Investigation pénale de la corruption**

64. La Loi d'administration judiciaire constitue l'acte juridique de base qui régit l'investigation et les poursuites des agissements répréhensifs. Elle ne contient pas de dispositions spécifiques à l'égard de l'investigation et des poursuites des actes de corruption. Dans le cas d'un acte susceptible de faire l'objet de poursuites judiciaires, la police lance une enquête, en s'appuyant sur les informations obtenues par ses propres recherches ou fournies par des tiers. Pour les cas plus complexes, la décision d'entreprendre ou non des poursuites judiciaires incombe à l'un des six procureurs régionaux. (Il convient d'observer qu'il y a une obligation pour les agents publics de signaler les soupçons de corruption à leurs supérieurs).
65. L'organisation actuelle de la police danoise ne prévoit pas d'unité s'occupant spécifiquement des affaires de corruption. Lorsqu'il s'agit de cas de corruption simples, l'enquête est menée selon la procédure ordinaire par la police du district, sous la responsabilité du commissaire, qui représente le ministère public – et de la comparution devant le tribunal du district. Pour les cas plus graves ou complexes relevant de la criminalité économique, l'enquête relève des compétences du Procureur pour les crimes économiques graves (SØK).

66. Le ministère public doit traiter aussi rapidement que possible les cas qui lui sont soumis. Le Danemark dispose d'un système de légalité des poursuites (avec certaines exceptions spécifiques prévues à l'article 722 de la loi sur l'Administration judiciaire, voir Annexe II). et le ministère public doit s'assurer que les prévenus sont invités à rendre des comptes conformément à la loi, tout en veillant à ce que des innocents ne soient pas poursuivis. Le ministère public supervise les enquêtes, décide de propositions de mesures coercitives devant les tribunaux, inculpe les prévenus et saisit les tribunaux. Il surveille en outre l'action de la police. En pratique, le ministère public ne joue qu'un rôle passif dans les enquêtes portant sur des affaires mineures.
67. Lorsque le procureur décide de retirer l'accusation, le prévenu et les autres intéressés en sont informés en vertu de la Loi sur l'administration judiciaire. Une demande en appel de la décision de retrait de l'accusation peut être déposée auprès de l'instance supérieure en vertu des règles de la partie 10 de la Loi d'administration judiciaire. Le traitement de milliers d'affaires est ainsi interrompu chaque année (14306 affaires en 2000). Seule une proportion très réduite de ces décisions est modifiée après le passage en cour d'appel (le chiffre communiqué à l'EEG est de 5 %).
68. Les procureurs publics régionaux supervisent le déroulement des procès menés par le commissaire de police, et reçoivent les demandes d'appel des décisions de ce dernier en matière de poursuites. Les décisions prises par les procureurs publics régionaux en appel ne peuvent être contestées auprès du Procureur général ou du ministre de la Justice. Le Procureur général reçoit en première instance les demandes d'examen en appel des décisions du procureur public régional. Ce système d'appel vise à éviter le classement des affaires en non-lieux sur la base de pressions ou de considérations injustifiées. Le droit de faire appel est réservé aux parties au procès, c'est-à-dire à des personnes individuellement concernées sur le fond par la décision du parquet. Rien n'empêche toutefois les instances supérieures du ministère public de décider d'interrompre les poursuites à la demande d'un tiers extérieur au procès. La demande d'examen en appel doit être formulée dans les quatre semaines suivant la notification de la décision à la partie appelante.
69. Pour une affaire de corruption dans laquelle le suspect est un policier, l'enquête est menée par le procureur régional et par le conseil de police chargé des plaintes. Dans le cas d'une affaire plus complexe impliquant la police, les procureurs régionaux peuvent être assistés par le Procureur général pour la criminalité économique indépendamment du fait que l'enquête concerne un policier. Il est possible en outre que, selon l'importance d'une affaire, les fonctionnaires de ces deux autorités prennent part à l'enquête.
70. Pour ce qui est des *moyens spéciaux d'investigation*, le système juridique danois comprend des normes permettant de réaliser un équilibre entre les préoccupations relatives à l'efficacité des enquêtes pénales et à la protection des droits des individus. Il ressort de la Loi sur l'administration judiciaire (sections 754 a et b) que la police ne doit pas prêter son concours dans le but d'inciter une personne à commettre une infraction à moins :
- qu'il n'y ait un sérieux soupçon qu'une infraction est sur le point d'être commise ou entreprise,
  - d'autres moyens d'enquête ne conviennent pas pour recueillir des moyens de preuve dans le cas d'espèce, et
  - l'enquête concerne une infraction assortie, d'après le code pénal danois, d'une peine d'emprisonnement de six ans ou plus.

71. Des conditions similaires s'appliquent, à titre d'exemple, aux ingérences dans le secret des communications, qui ne peuvent être réalisées que lorsque :
- il y a des raisons de présumer que des messages sont donnés ou du courrier est transmis par le biais des moyens en question depuis ou à destination d'un suspect,
  - l'ingérence et présumer revêtir une importance capitale pour l'enquête, et
  - l'enquête concerne une infraction, qui, selon la loi, peut être assortie d'une peine de six ans d'emprisonnement ou plus, une atteinte intentionnelle des chapitres 12 et 13 du code pénal, etc.
72. L'EEG a été informée par les autorités danoises du fait que, puisque la sanction maximale, en vertu de l'article 144 du code pénal (corruption passive), est une peine de six ans d'emprisonnement, la conduite d'une opération sous couverture ou la réalisation d'une écoute téléphonique peut être utilisée dans une enquête, si les autres conditions sont réunies. De plus, puisque la violation de la section 122 du code pénal (corruption active) implique souvent une violation potentielle de la section 144, des mesures spéciales peuvent également être appliquées au regard de la corruption active.
73. L'EEG a été informée du fait que les *moyens spéciaux d'enquête* n'ont pas été utilisés pour l'enquête de cas de corruption. L'EEG a également été informée à plus d'une reprise que l'un des plus grands obstacles pour la conduite d'opérations sous couverture, qui ne peuvent être menées que par des agents de police en vertu de la loi, est que le Danemark est un petit pays et qu'il y a un grand danger à exposer des agents de police impliqués dans de telles opérations.
74. Des modifications à l'article 786 de la Loi d'administration judiciaire visant à améliorer les mesures actuellement à disposition de la police dans le domaine de la lutte contre de nouvelles formes de crimes sont à l'étude<sup>5</sup>. Les modifications prévues comprennent l'obligation pour les entreprises de télécommunications et d'accès Internet d'enregistrer et de stocker les données échangées sur leurs réseaux. Cette mesure devrait faciliter l'accès aux données dans certaines affaires. Elle ne suppose pas toutefois d'enregistrer ni de stocker le contenu des télécommunications et ne s'attache qu'à leur transmission. L'enregistrement et le stockage des contenus ne devraient être utilisés que dans des cas précis, sur commission rogatoire.
75. Il n'existe pas au Danemark d'organe spécialisé dans la *protection des témoins* et aucun programme n'est prévu à cet effet. Pour certaines affaires graves, la police peut le cas échéant prendre des mesures de sécurité particulières visant à protéger les témoins en dehors des audiences. Il ne s'agit que de mesures de protection physique. La loi autorise enfin le Commissaire national de police, pour les affaires extrêmement graves pouvant mettre le témoin en danger, à proposer à ce dernier un changement intégral d'identité. L'article 123 du Code pénal danois prévoit une peine d'emprisonnement pouvant atteindre six mois ou une amende pour intimidation de témoins.
76. L'article 841 de la Loi d'administration judiciaire dispose en outre qu'un tribunal est en mesure, sur demande du procureur, d'un avocat de la défense ou d'un témoin, et avant le début du procès, de procéder aux audiences à huis clos, d'interdire de mentionner l'identité d'un témoin et

---

<sup>5</sup> Les changements législatifs ont été adoptés par le Parlement après la visite de l'EEG. La législation établit une obligation à l'attention des opérateurs de télécommunication et des fournisseurs de service Internet d'enregistrer et de conserver les données obtenues pour une période d'un an. Les nouvelles règles entreront en vigueur sous réserve que les actes réglementaires soit pris par le Ministre de la Justice (contenant les dispositions techniques plus détaillées).

de faire sortir l'accusé de la salle d'audience au moment du témoignage dans un but de protection du témoin en question.

## **b5. Autres organes et institutions**

77. Outre la police, le service des poursuites judiciaires et la magistrature, d'autres organes nationaux danois, également compétents dans d'autres domaines que la loi pénale, peuvent jouer un rôle important dans la prévention et la dénonciation de la corruption. Des institutions similaires existent naturellement dans d'autres États, mais leur rôle dans la lutte contre la corruption diffère d'un pays à l'autre. Il s'agit pour le Danemark des organes et institutions suivants : l'Office national de vérification des comptes, l'Autorité danoise de la concurrence, qui relève du ministère du Commerce et de l'Industrie, la Commission parlementaire pour les Comptes publics, l'Agence danoise du commerce et des entreprises et l'Association nationale des collectivités locales. La Confédération des industries danoises, bien que n'étant pas un organe du gouvernement, peut également être mentionnée, car elle est engagée dans la lutte contre la corruption. Enfin, certains textes de loi contribuent à la prévention de la corruption.

### *i) Le médiateur du Parlement*

78. Le médiateur du Parlement occupe une position intermédiaire entre le Parlement, le gouvernement et les citoyens. Cette fonction est régie par la Constitution, la Loi sur le médiateur et les Directives du Folketing (Parlement) au médiateur. Il revient au médiateur de s'assurer du bon usage des pouvoirs de l'administration. Le Parlement élit son médiateur, lequel en retour supervise l'administration. Le médiateur présente chaque année au Parlement un rapport concernant les cas particuliers pour lesquels il a identifié des erreurs ou des lacunes significatives. La Loi sur le médiateur stipule toutefois que ce dernier est indépendant du Parlement pour l'exercice de ses fonctions. Le médiateur, qui doit être impérativement un juriste, ne peut appartenir ni au Parlement ni au gouvernement. Il est responsable de son personnel, constitué d'environ 60 agents, dont la moitié sont juristes.

79. Les compétences du médiateur s'étendent à l'ensemble de l'administration publique à l'exception du domaine judiciaire. Par ses fonctions, le médiateur peut mener des enquêtes *ex officio* ; en outre, tout citoyen peut le saisir, gratuitement et à sous réserve de quelques conditions à remplir. Une plainte ne peut pas être déposée de manière anonyme, la décision contestée doit être définitive et la réclamation doit être déposée dans les douze mois qui suivent l'acte contesté. Environ deux tiers des plaintes sont soit rejetées soit ajournées. Les plaintes déclarées recevables sont presque toujours traitées par l'examen des documents sur lesquels s'est fondée la décision contestée. Le médiateur présente la plainte à l'administration publique en cause, en lui demandant d'argumenter sa décision et de produire tous les dossiers relatifs à celle-ci. L'administration concernée est dans l'obligation de coopérer avec le médiateur en lui fournissant les documents demandés et en répondant à toutes ses questions. Si nécessaire, le médiateur peut exiger au tribunal la production par l'administration concernée des pièces demandées, mais cela ne s'est encore jamais produit. Si l'administration concernée est en désaccord avec le plaignant, ce dernier peut consulter et commenter ses explications. Les deux parties ont accès sans restriction aux dossiers et aux informations de l'une et de l'autre.

80. A l'issue de cette procédure, le médiateur fait connaître son opinion ; son rôle étant de superviser, ses opinions et ses déclarations ont valeur de recommandations. Il n'est donc pas en mesure de prendre une décision dans un sens particulier, mais ses recommandations sont

suivies dans la quasi-totalité des cas et le médiateur a contribué à mettre en place des principes de base pour un bon fonctionnement de l'administration publique.

81. En 1999, le médiateur a enregistré 3 423 plaintes, dont 949 ont donné lieu à une enquête. Dans 118 cas, la plainte a été déclarée légitime. Dans 60 cas, l'administration concernée a dû revoir sa décision. Le médiateur ne se rappelle pas avoir reçu de plainte concernant des affaires de corruption depuis les années 1970, et il s'agissait d'un conflit d'intérêt et non de pots-de-vin, ce à quoi l'on pense au Danemark quand on parle de corruption. L'EEG a appris que le médiateur avait, dans un passé assez éloigné, examiné un cas de cadeaux offerts à un homme politique local, ce qui avait débouché sur des recommandations.

ii) *La vérification des comptes*

82. La vérification des comptes de l'Etat est effectuée par deux organes, le Commissaire aux comptes et la Commission parlementaire pour les Comptes publics.

83. *Le Commissaire aux comptes* est un fonctionnaire nommé sur recommandation de la Commission pour les Comptes publics par le président du Parlement. En vertu de la Loi sur le contrôle financier des comptes de l'Etat, le Commissaire aux comptes est indépendant dans l'exercice de ses fonctions. Il engage et licencie son personnel, dont l'effectif est d'environ 260 personnes. Il préside le *Bureau national du contrôle financier* (BNCF), dont la tâche principale consiste à contrôler les comptes du gouvernement central et de vérifier que les fonds sont gérés conformément aux intentions exprimées par le Parlement. Le contrôle des comptes du gouvernement central porte sur environ 620 organismes ainsi que sur plusieurs entreprises et organisations. La Loi sur le Commissaire aux comptes stipule que le contrôle financier a pour objectif de vérifier l'exactitude des comptes et la conformité des transactions avec les budgets, les lois et réglementations, les contrats et la coutume. La gestion financière des comptes et le déroulement des opérations relevées dans ceux-ci font également l'objet d'une évaluation. Le BNCF peut accéder aux archives de tous les organes recevant des prêts, des subventions ou toute autre forme d'aide financière de la part de l'Etat. Le BNCF dispose d'un accès total ou partiel aux comptes des sociétés à responsabilité limitée ou aux comptes pour lesquels la loi prévoit des accords d'audit spécifiques. Le BNCF a également accès aux comptes des collectivités territoriales pour autant que leurs dépenses soient remboursées par l'Etat. Il ne peut consulter les comptes des sociétés prestataires de services auprès du gouvernement engagés sur une base contractuelle, ni ceux de la Couronne, du Parlement ou de la Banque centrale.

84. *La Commission parlementaire pour les comptes publics* date de la Constitution danoise de 1849. Sous sa forme actuelle, fixée en 1976, il s'agit d'un organe indépendant qui n'est soumis ni à l'autorité du Parlement ni à celle du gouvernement. La Commission est composée de six membres qui ne sont pas nécessairement des parlementaires ; elle est en place pour quatre ans et n'est pas tributaire des élections législatives. Ses membres sont nommés par le Parlement selon un principe de représentation proportionnelle ; chaque parti est donc représenté en son sein. La Commission vérifie l'exactitude des comptes du gouvernement central et de la conformité des transactions avec les budgets qui leur sont alloués. Il évalue également la bonne gestion financière des fonds dans les comptes. La Commission utilise les rapports du Commissaire aux comptes comme base de travail, en les soumettant, accompagnés de ses recommandations, au Parlement et aux ministères concernés. Un ministère doit apporter une réponse dans les quatre mois (deux mois pour le Rapport d'audit annuel), en défendant auprès de la Commission les mesures prises ou sa décision de ne pas agir. Ces rapports sont également adressés au Commissaire aux comptes, qui doit soumettre à la Commission ses

commentaires dans un délai d'un mois. Les rapports et les commentaires du Commissaire aux comptes sont inclus dans le rapport final de la Commission au Parlement. Si cette dernière constate une anomalie dans la gestion de certains comptes, il ne peut appliquer de sanction au ministre mais peut informer le Parlement directement de son opinion sur une question particulière ou inclure ses commentaires dans un rapport d'audit. La Commission fait néanmoins toujours part de son avis directement au ministre. Tous les documents relatifs à l'audit, y compris les rapports ministériels, sont rendus publics.

85. La Commission pour les Comptes publics est seule habilitée à demander au BNCF de se saisir de certaines affaires. Ces demandes sont prévues par la Loi sur le ministère public, laquelle stipule que le Commissaire aux comptes doit assister la Commission dans son examen des comptes de l'État en procédant à des contrôles et en fournissant les documents relatifs aux affaires que la Commission désire examiner. Le BNCF, qui ne peut rejeter une demande de la Commission, élabore trois types de rapports : le Rapport annuel de contrôle budgétaire, les rapports d'audit (15 à 20 par an) et le Rapport annuel sur les activités du BNCF. Environ 80 notes sont en outre rédigées chaque année à l'intention de la Commission pour les comptes publics.
86. Chaque ministre est responsable politiquement et juridiquement de toutes les décisions relatives aux dépenses en fonction des crédits alloués à son ministère. Les décisions de dépenses doivent être conformes aux budgets, aux lois et réglementations, aux accords passés et à la coutume. Une utilisation non conforme des fonds publics peut donner lieu à une motion de censure de la part du Parlement ; dans ce cas, le ministre, éventuellement suivi de l'ensemble du gouvernement, doit déposer sa démission. Une utilisation non conforme des fonds publics peut également conduire à intenter des poursuites contre le ministre responsable, conformément à la *Loi sur les responsabilités ministérielles*. Une utilisation non conforme des fonds publics peut en outre entraîner des sanctions disciplinaires à l'égard des fonctionnaires responsables ; elle peut enfin, selon les circonstances, être considérée comme un délit apparenté au vol ou à la fraude et déclencher une action contre les fonctionnaires responsables.

iii) *L'Autorité danoise de la Concurrence, relevant du ministère du Commerce et de l'Industrie*

87. La Loi sur la concurrence (1998) interdit les accords susceptibles d'entraver la concurrence et réprime l'abus de position dominante. Les dispositions relatives à ces questions correspondent aux règlements sur la concurrence votés par l'Union européenne. La Loi sur la concurrence a été amendée de nouveau en 2000 afin d'intégrer les amendes exigibles pour les premiers cas d'abus de position dominante, le contrôle des opérations de fusion-acquisition d'entreprise et la possibilité pour les autorités danoises d'appliquer directement les règlements relatifs à la concurrence prévus dans le Traité de l'Union européenne. Les manœuvres visant à la conclusion d'accords ayant pour effet direct ou indirect une entrave à la libre concurrence, notamment par le fait de fixer les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions commerciales, ou encore par le partage de marchés ou de sources d'approvisionnement ou par un ajustement préalable de l'offre, sont interdites. La loi évoque également les décisions prises par des associations d'entreprises, notamment commerciales, ainsi que les pratiques concertées entre sociétés. La loi contient une liste non exhaustive des accords interdits et des mesures répréhensibles pour abus de position dominante, notamment le fait d'imposer directement ou indirectement des conditions déloyales d'achat ou de vente, de restreindre la production, les marchés ou les progrès techniques au détriment du consommateur.
88. *Le Conseil de la concurrence* s'assure du respect de la Loi sur la concurrence et des réglementations passées en application de celle-ci. *L'autorité danoise de la concurrence*, qui

assure le secrétariat du Conseil de la concurrence, s'occupe pour ce dernier de l'administration quotidienne de la Loi. En vertu de cette dernière, l'Autorité de la concurrence peut, sur décision d'un tribunal, avoir accès aux locaux et aux moyens de transport d'une entreprise ou d'une association pour les besoins d'une inspection. Elle peut également consulter et réaliser des copies des pièces – y compris du système informatique – trouvés sur place. Toujours sur décision du tribunal, l'Autorité peut en outre exiger des explications orales sur certains points en relation avec l'objet de l'inspection.

89. En vertu de la Loi sur la concurrence, les violations intentionnelles ou les négligences grossières de cette loi sont passibles d'une amende à moins qu'une autre législation ne préconise une sanction plus sévère ; toujours en vertu de la loi, les personnes morales peuvent voir leur responsabilité pénale engagée.
90. Depuis la fin 1996, l'Autorité danoise de la concurrence coopère à un projet pilote conduit avec sept pays concernant le traitement des affaires transfrontalières, dans lesquelles des sociétés souhaitent participer à des appels d'offre d'autres pays et se heurtent à l'incompatibilité de leur projet avec les règles de l'UE. L'Autorité examine aussi bien les cas de sociétés danoises rencontrant des difficultés dans d'autres pays que ceux des entreprises étrangères rencontrant des difficultés pour répondre à un appel d'offre au Danemark.
91. Il a été précisé à l'EEG que l'autorité de la concurrence n'avait jamais reçu de plainte insinuant qu'une société danoise transgressait les règles de la concurrence en procédant au versement de pots-de-vin. Les représentants de l'autorité ont assuré à l'EEG qu'ils informeraient la police de toute plainte de ce type.

*iv) L'Agence danoise du Commerce et des Entreprises*

92. Conformément à la directive européenne 84/253 concernant l'agrément des personnes chargées du contrôle légal des documents comptables, la nouvelle loi danoise sur les comptables publics établit plusieurs règles visant à garantir l'indépendance des comptables en fonction. Cette loi, administrée par *l'Agence danoise du Commerce et des entreprises du ministère du Commerce et de l'Industrie*, précise entre autres les qualifications requises pour être certifié comptable public agréé, ce que le comptable est légalement autorisé à faire, les règles de conflits d'intérêt des comptables et de participation dans les cabinets comptables, certaines règles concernant les commissions de ces derniers et les procédures disciplinaires à l'encontre des comptables en infraction. La législation danoise a pour objectif d'éviter aux comptables de subir une influence excessive. L'Agence du Commerce et des Entreprises choisit au hasard des échantillons de rapports annuels et les examine afin de repérer toute violation éventuelle de la Loi précitée, de la Loi sur les sociétés, de la Loi sur les entreprises privées, de la Loi sur les fondements opérationnels ou de la Loi sur la Comptabilité. L'Agence est habilitée par la loi à exiger de la part de toute entreprise ou de son contrôleur financier toute information qu'elle juge nécessaire à son examen et peut décider d'appliquer comme mesures coercitives une amende quotidienne ou hebdomadaire, payable par le dirigeant ayant refusé de fournir les informations demandées.

*v) L'Association nationale des collectivités locales*

93. Le cadre légal des activités de l'administration locale est délimité dans la Loi sur les collectivités locales. Le ministre de l'Intérieur est responsable de l'exécution de la Loi et de la coordination entre les collectivités locales en ce qui concerne, par exemple, les orientations budgétaires.

94. L'Autorité de surveillance est un organe gouvernemental local, dont l'objectif consiste à vérifier que les collectivités locales se conforment à la législation. Elle peut ainsi infliger des amendes et décider de poursuites judiciaires à l'encontre des représentants des collectivités locales. L'Autorité de surveillance est également habilitée à annuler les décisions des collectivités locales contraires à la loi et de recevoir les plaintes émanant des citoyens.
95. Les contrôleurs financiers des administrations locales sont engagés par les municipalités et leur nomination est soumise à l'approbation de l'Autorité de surveillance ; ils ne peuvent être démis de leurs fonctions qu'avec le consentement de cette dernière, afin de garantir à la fois leur indépendance vis-à-vis des conseils municipaux et le professionnalisme de l'audit.
96. L'Association nationale des collectivités locales (ANCL) a fourni à l'EEG un projet de 1996 portant sur *La prévention et la lutte contre de corruption dans les collectivités territoriales danoises*, « y compris contre toute influence non professionnelle d'intérêts privés ou économiques sur les décisions publiques » des administrations locales. Ce document décrit en détail la corruption, l'interdiction d'exercer certaines fonctions, les emplois secondaires et les appels d'offre. L'EEG a été informée du fait que ce document a été utilisé comme document de travail par l'ANCL en matière d'assistance et de coopération internationale avec d'autres Etats.

vi) *La Confédération des industries danoises*

97. La *Confédération des industries danoises* est le principal regroupement d'employeurs du secteur industriel du pays (elle compte environ 7 000 membres). Ses membres réalisent globalement une part très importante de leur chiffre d'affaires à l'exportation, grâce à des contrats ou des investissements à l'étranger, parfois avec des pays sérieusement touchés par la corruption. La Confédération a par conséquent activement participé aux négociations préalables à la Convention de l'OCDE et elle consulte ses membres sur des questions de corruption depuis plusieurs années. Le récent cadre juridique international de lutte contre la corruption – les Conventions de l'OCDE et du Conseil de l'Europe – a modifié le fonctionnement des entreprises et la Confédération s'efforce de sensibiliser ses membres au phénomène de corruption. L'EEG a été informée du fait que les membres de la Confédération exprimaient fréquemment une grande frustration lorsqu'ils perdaient un marché suite au paiement de pots-de-vin par un concurrent étranger. Les représentants de la Confédération ont précisé à l'EEG qu'ils n'avaient aucune preuve que les entreprises danoises recouraient à la corruption mais que cette hypothèse ne pouvait naturellement être écartée avec certitude. La Confédération rappelle à ses membres que, si l'absence de recours à la corruption peut leur coûter quelques marchés, il est dans leur intérêt à long terme de ne pas céder à cette tentation. En effet, les entreprises qui choisissent la corruption s'exposent à trois risques : 1) la pratique est illégale au regard de la loi danoise et peut entraîner des poursuites judiciaires, 2) elle peut se traduire par l'interdiction de participer à des marchés publics et 3) peut occasionner des difficultés de réglementation avec certaines organisations américaines, notamment la *Securities and Exchange Commission* (SEC) et les Bourses. La Confédération conseille en outre à ses membres d'élaborer des codes de bonne conduite traitant de la déontologie professionnelle et de se conformer aux critères établis par ces codes. La Confédération était d'ailleurs, au moment de la visite de l'EEG, sur le point de publier un modèle de code de conduite pouvant être adopté volontairement par ses membres, ainsi qu'un manuel anticorruption destiné à être diffusé par Internet<sup>6</sup>. La Confédération projette également d'organiser une conférence publique sur ce thème. Il a été précisé à l'EEG que le code de déontologie professionnelle, particulièrement important pour les affaires à l'étranger, avait été mis au point en collaboration avec la Banque mondiale et serait d'un grand intérêt pour

---

<sup>6</sup> Le code de conduite et le manuel anticorruption ont été adoptés et publiés après la visite de l'EEG.

des organisations telles que l'Agence danoise pour le développement international (Danida), dans le cadre de sa collaboration avec les entreprises danoises présentes dans les pays en développement.

### **c. Immunités à l'encontre des enquêtes, des poursuites et des jugements pour corruption**

98. La Constitution danoise prévoit que le Roi ou la Reine bénéficient d'une immunité totale en matière de responsabilité civile ou pénale (immunité de non-responsabilité).
99. La Constitution accorde également l'immunité aux députés. Ces derniers ne sont pas tenus pour responsables des opinions et des votes exprimés au Parlement (immunité de non-responsabilité). Cette immunité n'est pas limitée dans le temps mais elle peut être levée par décision du Parlement<sup>7</sup>. Les députés jouissent en outre d'une immunité les préservant des poursuites judiciaires et des peines d'emprisonnement de toute sorte (y compris l'arrestation et la détention provisoire) à moins qu'ils ne soient surpris sur le fait (*flagrante delicto*). Cette *immunité d'inviolabilité* dure le temps du mandat de député. Une fois que le député a quitté ses fonctions, des accusations peuvent être portées contre lui sans l'autorisation du Parlement. Tel est également le cas des actions commises par l'individu alors qu'il était député. En cas d'accusation portée avant que la personne ne soit élue à la députation, il est généralement admis qu'un consentement est nécessaire au maintien éventuel d'une accusation. Le ministère public peut proposer au ministre de la Justice, qui soumet alors la requête au Parlement, de lever cette immunité. Seule la majorité simple est alors nécessaire (le Roi ou la Reine ou encore le Parlement peuvent porter une accusation contre les ministres pour déficience dans l'exercice de leurs fonctions). Dans de tels cas, les poursuites sont exercées devant le « *Court of Impeachment* ».

## **III. ANALYSE**

### **a. Politique générale sur la corruption**

100. Il ressort du consensus observé lors des entretiens de l'EEG avec tous les représentants rencontrés qu'il n'y a pratiquement pas corruption au Danemark. Toutes les administrations rencontrées ont appris ou laissé entendre à l'EEG que non seulement la corruption n'est pas un problème au Danemark, mais également, qu'elle est fortement condamnée à tous les niveaux de la société danoise. Ce sentiment était partagé par les représentants des médias et de Transparency International<sup>8</sup>. L'EEG s'est vu plusieurs fois expliquer que la taille relativement réduite de la société danoise, les normes et valeurs partagées par tous et la politique de transparence de l'Etat dans toutes les transactions officielles agissaient comme autant de moyens de dissuasion contre la corruption. Quelques rares cas de corruption ont bien été cités, mais ils sont d'une importance mineure et traités efficacement par le système de répression des délits ou des agissements irréguliers. L'opinion selon laquelle la corruption est très peu répandue au Danemark est apparemment largement partagée dans l'ensemble du pays. Certaines informations transmises à l'EEG laissent toutefois entendre qu'une fois les frontières passées, les entreprises danoises se trouvent face à un autre type de réalité.
101. L'EEG est préoccupée par le fait que le taux très peu élevé de cas de corruption, combiné à l'attitude généralement répandue parmi les Danois selon laquelle la corruption ne constitue pas

---

<sup>7</sup> En pratique, l'immunité n'est pas levée dans ces cas.

<sup>8</sup> L'EEG a été informée du fait que Transparency Internationale comprend parmi ses membres des compagnies de tout premier ordre.

un problème, risque d'aboutir à une situation dans laquelle les individus seraient peu conscients des dangers de la corruption et, de fait, ne réagiraient pas assez à des manifestations éventuelles de corruption. Une telle situation pourrait aboutir à une baisse du nombre des transactions suspectes signalées aux autorités, ce qui risquerait d'empêcher l'engagement de poursuites pour tirer au clair les activités concernées, etc. L'EEG remarque également que la société danoise est de plus en plus hétérogène et que ses entreprises commerciales traitent avec d'autres qui ne partagent pas les mêmes valeurs, d'où le risque que s'amenuisent avec le temps les éléments de dissuasion de la corruption qui agissent apparemment à l'heure actuelle. Par conséquent, et malgré le fait que la corruption ne soit pas pour le moment, ni vraisemblablement à court terme, une menace pour la société danoise, il serait toutefois judicieux de se distancier de cette perception qui voudrait que la corruption n'existe que dans les autres pays.

102. L'EEG juge que le système juridique danois en matière de prévention générale de la corruption dans les administrations publiques, tant centrales que locales, est approprié. La législation pénale sur la corruption est en outre extrêmement claire et précise. Notons toutefois que l'EEG a constaté, pendant toute la durée de l'évaluation, une attitude tendant à considérer que seules les corruptions active et passive dans le secteur public, évoquées dans les dispositions des articles 122 et 144 du Code pénal, sont des actes de corruption. La portée du terme serait donc relativement limitée, ce qui (outre le fait que la corruption en elle-même est effectivement très peu présente au Danemark) contribuerait largement au faible taux de corruption indiqué par les statistiques. L'EEG observe qu'une perception si étroite de la corruption présente le risque que certains comportements ne soient pas perçus comme relevant de la corruption : en effet, dans tel ou tel cas, les autorités compétentes ne pourront pas prouver qu'un fonctionnaire a été corrompu, mais seulement qu'il a commis une infraction liée à un abus de pouvoir ou constituant un autre délit de ce type. Elle observe également que les peines maximales infligées en cas de corruption dans le secteur privé (et dans une moindre mesure pour corruption active dans le secteur public) peuvent être remises en question dans le cas d'une affaire sérieuse, même si ces actes peuvent être couverts par d'autres dispositions prévoyant des peines plus sévères.
103. L'EEG est consciente qu'une coopération étroite est en place entre les autorités répressives en ce qui concerne la criminalité économique. Elle note également qu'en sus de la Police et du Ministère public, le Danemark dispose de plusieurs institutions excellentes, tel que décrit dans ce rapport, qui jouent actuellement un rôle de premier plan – chacune dans son champ de compétence – dans la prévention et le contrôle de la corruption. Elle est préoccupée par le fait qu'une communication/coopération étroite entre d'autres organes et autorités (y compris ceux sans compétence répressive) et le service de police et le Ministère public, serait bénéfique à la détection des activités impliquant des cas de corruption, puisque cela conduirait à une meilleure utilisation des connaissances et expériences acquises dans l'ensemble de l'administration publique.
104. En conclusion, **l'EEG recommande aux autorités danoises de maintenir et renforcer :**
- **la sensibilisation du public à l'égard du phénomène de la corruption au sens large sur les dangers qu'elle représente pour la société et les secteurs les plus susceptibles d'être touchés,**
  - **la coopération entre les autorités répressives et d'autres organes de l'Etat, agences et autorités qui jouent un rôle dans la prévention et le contrôle de la corruption.**

## b. Organes et institutions chargées de la lutte anticorruption

105. L'EEG remarque que le Danemark est doté des structures policières et judiciaires nécessaires à une détection efficace de la corruption. Elle regrette toutefois que le Ministre de la Justice puisse intervenir directement dans les décisions de la police et du ministère public pour les affaires soumises à une enquête ou à des poursuites. Cette possibilité remet en cause l'indépendance totale de ces organes vis-à-vis du pouvoir politique. En cas de corruption au sein des partis politiques et des arcanes du pouvoir, le Ministre de la Justice peut empêcher la tenue d'une enquête ou de poursuites. L'EEG comprend bien que ce problème reste théorique, puisque comme cela a été rapporté à l'EEG, le Ministre n'exerce cette faculté d'intervention dans des affaires particulières qu'avec la plus grande réserve et ce pouvoir rarement utilisé engage clairement la responsabilité politique du Ministre. **Néanmoins, l'EEG recommande au Danemark de réexaminer le fait que le Ministre de la Justice puisse, en principe, intervenir dans le travail de la police et/ou du Procureur général dans les cas individuels de corruption au cours de l'enquête ou des poursuites afin d'éviter les risques d'influence indue ou inappropriée.**
106. À l'exception du SØK pour la criminalité économique et les affaires graves de corruption, l'EEG constate que le Danemark ne compte pas d'organe, ni de policiers, ni de magistrats spécialisés dans les affaires de corruption. L'EEG ne pense pas que la création d'une telle entité – en plus du SØK soit nécessaire au vu du faible niveau de corruption du pays. De plus le SØK semble être l'organisme approprié pour les affaires graves de corruption. L'EEG estime que le Danemark devrait fournir des efforts complémentaires pour préparer son système répressif ordinaire à réagir à toute situation future impliquant la corruption. Une telle réactivité suppose une formation adéquate du personnel en matière de corruption à l'échelle nationale et internationale, ainsi qu'une spécialisation au sein des catégories de personnel dans l'esprit du Principe directeur numéro 7. **L'EEG recommande donc au Danemark d'organiser des séances de formation additionnelles, portant notamment sur les typologies de la corruption, et notamment dans sa dimension internationale, à l'intention des officiers de police et des procureurs traitant des affaires de ou liées à la corruption, dans le but de disposer d'un personnel spécialisé dans la corruption au sein des structures actuelles de la police et du ministère public.**
107. L'EEG est préoccupée par le fait que l'on n'a jamais recouru à des moyens spéciaux d'enquête en cas de corruption bien que cela soit possible sur le plan juridique au Danemark, sauf dans les cas de corruption active isolée et de corruption dans le secteur privé. Elle a également compris que les conditions juridiques de même que les réticences d'ordre politique ont freiné dans la réalité l'usage de moyens spéciaux d'enquête. **Elle recommande, par conséquent, de réexaminer les conditions pour pouvoir recourir à des moyens spéciaux d'investigation dans les cas de corruption grave, tout en respectant le principe de proportionnalité ainsi que les protections constitutionnelles et juridiques existantes.**

## c. Immunités

108. L'EEG a noté que le système d'immunités danois ne concerne que le chef de l'État et les parlementaires. Les immunités de procédure, pour ce qui est des parlementaires, concernent les poursuites et l'emprisonnement/arrestation/détention provisoire, et ne font pas obstacle aux investigations en matière pénale. L'EEG estime, par conséquent, que le système d'immunité danois ne constitue pas un obstacle à la lutte anticorruption et il le juge compatible avec le Principe directeur numéro 6 (*limiter les immunités au degré nécessaire dans une société démocratique*).

#### IV. CONCLUSIONS

109. Le Danemark semble connaître très peu d'affaires de corruption. Les seules identifiées depuis de nombreuses années sont toutes (sauf une) des affaires mineures, réglées avec succès par la justice pénale du pays. Il semble, de plus, exister un consensus au sein de la société danoise s'accordant à reconnaître la quasi-inexistence de la corruption. A l'inverse du crime économique et du crime organisé, la corruption ne constitue donc pas un problème prioritaire au Danemark. Il en découle qu'aucune politique ou programme anticorruption n'existe dans le pays et que les enquêtes sur ce sujet sont menées par les services ordinaires de la police et du ministère public, excepté dans les cas graves de corruption. Le Danemark s'est en outre montré désireux de se préserver de la corruption en se conformant à toutes les normes anticorruption internationales et en mettant celles-ci en œuvre dans le cadre de la législation nationale et de l'administration publique.
110. La situation du Danemark à l'égard de la corruption est donc très positive et les recommandations se limitent à quelques remarques qui permettraient d'améliorer le système. Il serait bon de sensibiliser davantage la population au phénomène de la corruption et à ses dangers, d'autant plus que le Danemark est un petit pays de plus en plus multiculturel, largement dépendant des relations extérieures et du commerce international. Si le système répressif semble assez efficace, son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif pourrait être plus marquée. L'application de la loi pourrait en outre être améliorée par une spécialisation de certaines catégories de personnel et par un recours plus large à des moyens d'investigation spécifiques. Enfin, les différentes autorités impliquées dans la supervision et le contrôle du secteur public pourraient collaborer de façon plus étroite entre elles et avec le système répressif.
111. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Danemark :
- i. **maintenir et renforcer :**
    - la sensibilisation du public à l'égard du phénomène de la corruption au sens large sur les dangers qu'elle représente pour la société et les secteurs les plus susceptibles d'être touchés,
    - la coopération entre les autorités répressives et d'autres organes de l'Etat, agences et autorités qui jouent un rôle dans la prévention et le contrôle de la corruption ;
  - ii. **réexaminer le fait que le Ministre de la Justice puisse, en principe, intervenir dans le travail de la police et/ou du Procureur général dans les cas individuels de corruption au cours de l'enquête ou des poursuites afin d'éviter les risques d'influence indue ou inappropriée ;**
  - iii. **organiser des séances de formation additionnelles, portant notamment sur les typologies de la corruption, et notamment dans sa dimension internationale, à l'intention des officiers de police et des procureurs traitant des affaires de ou liées à la corruption, dans le but de disposer d'un personnel spécialisé dans la corruption au sein des structures actuelles de la police et du ministère public ;**

- iv. **réexaminer les conditions pour pouvoir recourir à des moyens spéciaux d'investigation dans les cas de corruption grave, tout en respectant le principe de proportionnalité ainsi que les protections constitutionnelles et juridiques existantes.**
112. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités du Danemark à tenir compte des observations faites par les experts dans la partie analytique du présent rapport.
113. Enfin, conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités du Danemark à présenter un rapport sur la suite qui aura été donnée aux recommandations susvisées avant le 31 décembre 2003.

## ANNEXE I

### Code pénal du Danemark

#### Corruption active :

« **Article 122.** Tout individu accordant, promettant ou offrant sans raison justifiable un cadeau ou un privilège à un fonctionnaire danois, étranger ou international dans le but de l'inciter à commettre ou omettre un acte en relation avec ses devoirs officiels est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de trois années au maximum. »

#### Corruption passive :

« **Article 144.** Tout individu qui, tout en exerçant une fonction ou une profession publique danoise, étrangère ou internationale, reçoit, réclame ou accepte sans raison justifiable un cadeau ou tout autre privilège est passible d'une peine d'emprisonnement de six années au maximum ou d'une amende en cas de circonstances atténuantes. »

#### Corruption dans les affaires privées :

« **Article 299.** Tout individu qui, dans des circonstances autres que celles visées à l'Article 280 du Code pénal danois,

(1) .....

(2) en sa qualité d'administrateur des biens d'une autre personne, manque à ses devoirs en réclamant ou en acceptant d'un tiers, pour son propre bénéfice ou pour celui d'autres personnes, un cadeau ou tout autre privilège, ainsi que tout individu qui accorde, promet ou offre de tels avantages, est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'un an et six mois au maximum. »

#### Responsabilité pénale – Personnes morales :

« **Article 306.** La responsabilité pénale des sociétés, etc. (personnes morales) peut être engagée au titre des dispositions de la partie 5 en cas de violation du Code pénal. »

## ANNEXE II

### Loi sur l'Administration judiciaire

#### Légalité des poursuites – les exceptions :

« **Article 722.** (1) L'accusation peut être retirée en tout ou en partie dans les cas suivants :

(i) l'infraction motivant l'accusation ne peut, selon la loi, donner lieu à une sanction plus sévère qu'une amende et l'infraction ne justifie pas une sanction lourde ;

(ii) en application de l'article 723(1) de la présente loi, le retrait de l'accusation est assorti de la condition que le prévenu se soumette aux mesures prévues à l'article 40 de la Loi sur le service social ;

(iii) le prévenu avait moins de 18 ans au moment où l'infraction a été commise et le retrait de l'accusation est assorti de conditions en application de l'article 723(1) de la présente loi ;

(iv) l'article 10b ou l'article 89 du Code pénal est applicable, lorsqu'il est considéré qu'aucune peine ne serait infligée ou que la peine infligée serait négligeable, et qu'une condamnation ne présentera pas d'intérêt substantiel à d'autres égards ;

(v) la poursuite de la procédure entraînera des difficultés, des coûts ou des délais qui ne sont pas proportionnés à l'importance de l'affaire ni à la sanction qui serait normalement infligée en cas de condamnation ;

(vi) la loi permet le retrait de l'accusation en vertu d'une compétence spéciale, ou

(vii) le retrait de l'accusation découle de dispositions prises par le ministre de la Justice ou le directeur du Ministère public.

(2) Dans les autres cas, l'accusation ne peut être retirée que s'il existe des circonstances particulièrement atténuantes ou d'autres circonstances spéciales et que les poursuites ne puissent être tenues pour nécessaires à l'intérêt général.

(3) La décision de retirer l'accusation portée contre un prévenu peut être prise par le procureur si elle relève de l'alinéa (1) du présent article ; elle appartient à l'instance immédiatement supérieure du ministère public si elle relève de l'alinéa (2). »