

Strasbourg, 30 septembre 2004

Public
Greco RC-I (2004) 10F

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur le Danemark

Adopté par le GRECO
lors de sa 20^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 27-30 septembre 2004)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur le Danemark (Greco Eval I Rep (2002) 6F) lors de sa 10^e Réunion Plénière (8-12 juillet 2002). Il a été rendu public par le GRECO le 25 septembre 2002, suite à l'autorisation des autorités danoises.
2. Conformément à l'Article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités danoises ont soumis, le 10 mars 2004, leur Rapport de Situation (rapport RS) sur les mesures prises pour se conformer aux recommandations, et fourni sur demande, le 12 juillet 2004, des informations complémentaires.
3. Lors de sa 13^e Réunion Plénière (24-28 mars 2003), le GRECO a chargé, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, la Géorgie et les Pays-Bas de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Levan KHETSURIANI au titre de la Géorgie, et Mme Eline WEEDA au titre des Pays-Bas. Le Secrétariat du GRECO a aidé les rapporteurs à rédiger le rapport de conformité (rapport RC).
4. Le rapport RC a été adopté par le GRECO, après examen et débat conformément à l'Article 31.7 du Règlement Intérieur, lors de sa 20^{ème} Réunion Plénière (Strasbourg, 27-30 septembre 2004).
5. Conformément à l'Article 15 paragraphe 6 du Statut du GRECO et de l'Article 30.2 de son Règlement Intérieur, le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités danoises et, dans la mesure du possible, de leur efficacité en vue de se conformer aux recommandations du Rapport d'Evaluation.

II. ANALYSE

6. Il a été rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé 4 recommandations au Danemark. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé 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.*
8. Les autorités danoises ont signalé que, dès la publication du rapport d'évaluation, le Ministère de la Justice a rendu public un communiqué de presse résumant les principales conclusions du rapport et mentionné le site Internet du GRECO, sur lequel figure le rapport.
9. Les autorités ont également indiqué que la lutte contre la corruption était considérée comme particulièrement importante pour la coopération pour le développement du Danemark et que le Ministère des Affaires étrangères apportait son soutien depuis plusieurs années aux mesures anti-corruption dans le cadre de programmes d'assistance, contexte dans lequel la corruption a régulièrement été examinée avec les gouvernements des pays partenaires. En outre, en 2003, le

ministre des Affaires étrangères a lancé un plan d'action ciblé – le « *Plan d'action Danida de lutte contre la corruption* », qui comprend l'élaboration d'un code de conduite, la formation et la sensibilisation du personnel de Danida, la formulation de clauses anti-corruption dans les contrats, etc. Une conférence s'est tenue en 2003 préalablement au lancement du plan d'action.

10. Il a également été signalé que la Confédération des industries danoises (organisme privé) a créé un site Internet sur la corruption, qui a pour objet d'aider et de conseiller les entreprises exportatrices à comprendre les problèmes de corruption. En juillet 2002, la Confédération des industries danoises a publié un document intitulé « *Avoid corruption – a Guide for companies* », qui traite de la corruption pouvant avoir lieu à l'étranger.
11. En ce qui concerne le second paragraphe de la recommandation, les autorités danoises ont fait état de la création d'un système de coopération entre les organismes chargés de prévenir et de combattre la corruption. Le Procureur général chargé de la criminalité économique (SØK), qui s'occupe des cas graves de criminalité en col blanc, notamment de corruption, coopère étroitement avec d'autres autorités pour prévenir et combattre la corruption. Plus particulièrement, l'Unité de renseignements sur la criminalité économique (qui fait partie intégrante du Bureau du SØK) a mis en place en 2001 un réseau reliant les 54 districts policiers du Danemark, ce qui facilite l'échange quotidien d'informations. Des réunions du réseau se sont tenues à l'échelle nationale les 6 et 18 novembre 2003. De plus, le Service national de renseignement criminel (NEC) coopère et échange souvent des informations avec les districts policiers et l'Administration des douanes. En outre, le SØK, le ministère public et d'autres organes de police coopèrent et échangent des informations régulièrement sur la criminalité économique avec par exemple l'Administration des douanes, l'Autorité de contrôle financier, l'Autorité de concurrence, la Confédération des industries danoises, etc. Cette coopération est mise en œuvre à l'occasion d'enquêtes sur des cas précis et dans le cadre des activités du « Groupe de contact sur la criminalité économique » mis en place par le gouvernement en 1997.
12. Enfin, les autorités danoises ont signalé la mise en place par le Ministère de la Justice d'un réseau national chargé de prendre en considération différentes opinions pour les négociations de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Ce réseau se compose de représentants d'institutions publiques et d'organisations privées, comme la Confédération des industries danoises et Transparency International.
13. En ce qui concerne le premier paragraphe de la recommandation, le GRECO s'est félicité du fait que les initiatives anti-corruption dans le domaine des transactions commerciales et des programmes de développement dans les pays étrangers continuaient à progresser. La plupart des mesures mentionnées – déjà examinées lors de la visite d'évaluation – ont été mises en œuvre principalement par le Ministère des Affaires étrangères et la Confédération des industries danoises.
14. Cependant, le premier paragraphe de cette recommandation porte – avant tout – sur le renforcement de la sensibilisation du public à l'égard du phénomène de la corruption *au Danemark*, en vue entre autres de « se distancier de cette perception qui voudrait que la corruption n'existe que dans les autres pays » (Rapport d'Évaluation, paragraphes 101 et 102), un tel point de vue pouvant être dangereux pour la vigilance à l'égard des risques de corruption aujourd'hui et dans l'avenir. A cet égard, les autorités ont seulement mentionné un communiqué de presse (mis à la disposition du GRECO), indiquant les travaux du GRECO, sa visite au Danemark et une conclusion générale du Ministre de la Justice selon lequel la corruption en général n'existait pas au Danemark, ainsi qu'une référence au site Internet du GRECO. En

l'absence d'autres mesures pour maintenir et renforcer la sensibilisation du public à la possibilité d'une corruption interne et à ses dangers, le GRECO n'a pas pu conclure que le Danemark s'était pleinement conformé à cette partie de la recommandation.

15. En ce qui concerne le second paragraphe de la recommandation, le GRECO a rappelé que l'EEG avait déjà observé une coopération étroite entre les autorités répressives lors de la visite d'évaluation (Rapport d'Evaluation, paragraphe 103). Le GRECO s'est félicité de ce que la coopération entre les autorités répressives et d'autres organes semble se renforcer et a été d'avis que cette partie de la recommandation avait été mise en oeuvre.
16. Le GRECO conclut que la recommandation i. a été partiellement mise en oeuvre.

Recommandation ii.

17. *Le GRECO a recommandé 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.*
18. Les autorités danoises ont déclaré que le Ministre de la Justice, par tradition et par principe, faisait preuve de la plus grande prudence lorsqu'il s'agissait d'intervenir dans des décisions particulières prises par le procureur compétent.
19. Par ailleurs, les autorités ont signalé que, le 13 novembre 2003, trois partis politiques (non représentés au gouvernement) avaient soumis au Parlement une proposition de résolution sur la compétence du Ministre de la Justice visant à supprimer la faculté de ce dernier d'intervenir dans les enquêtes et les poursuites relatives à certaines affaires pénales, afin d'éviter tout risque d'influence politique au cours de la procédure. Le gouvernement n'a pas soutenu cette proposition, qui n'a pas été adoptée par le Parlement. Néanmoins, le Ministre de la Justice est convenu qu'il serait souhaitable de faire preuve de plus de transparence et d'ouverture dans les rares cas où il intervenait dans des affaires pénales. Il est donc prévu de soumettre à cette fin un projet de loi au Parlement en 2004/2005.
20. Le GRECO note que la question soulevée dans cette recommandation a fait l'objet d'un examen à la fois au niveau du gouvernement et du parlement, et il conclut que la recommandation ii. a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iii.

21. *Le GRECO a recommandé 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.*
22. Les autorités danoises ont souligné que la lutte contre la corruption et la formation sont abordées dans le cadre plus large de la lutte contre la criminalité économique. Les séances de formation dans ce domaine ont été conçues en étroite collaboration entre l'Ecole de Police et le Procureur général pour la criminalité économique (SØK), pour que les policiers et les procureurs puissent bénéficier de plusieurs niveaux de spécialisation. Depuis 2004, l'Ecole de Police renforce sa

formation sur la corruption, notamment sur les enquêtes, en s'appuyant sur des dossiers de cas d'espèce pertinents. En outre, le SØK, qui est l'organe central spécialisé dans les enquêtes sur les affaires de corruption, a organisé en novembre 2003 un séminaire thématique national sur la corruption (la législation et les enquêtes dans la pratique) à l'intention des cadres de tous les districts policiers du Danemark qui s'occupent régulièrement d'affaires de criminalité économique. Le séminaire a notamment porté sur les symptômes comportementaux pouvant conduire à la corruption ou à des délits similaires. Le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur le Danemark et ses recommandations ont également été examinés.

23. Le GRECO a pris note des informations communiquées et conclut que la recommandation iii. a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iv.

24. *Le GRECO a recommandé 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.*
25. Les autorités ont rappelé que le Danemark comptait très peu de cas de corruption, et que la plupart d'entre eux ne concernaient que des affaires mineures ; c'est pourquoi le recours à des moyens spéciaux d'investigation a été très rare dans la pratique. Néanmoins, les autorités ont signalé que ces moyens avaient été renforcés sur plusieurs points. Le 6 juin 2002, le Parlement a adopté une nouvelle loi qui a étendu la confiscation à l'argent et à d'autres biens (au-delà des seuls « objets »), en ce qui concerne les instruments (Code pénal, article 77 a). Selon les amendements apportés à la Loi sur l'administration de la justice, les entreprises de télécommunication et les fournisseurs de service Internet sont tenus d'enregistrer et de stocker pour une durée d'un an des informations sur les données transmises par leurs réseaux de télécommunication et par Internet (article 786). Le Ministre de la Justice peut adopter des instruments sur l'assistance pratique à apporter à la police par les fournisseurs de services de télécommunication dans les cas d'écoutes téléphoniques, etc. (article 786). Par ailleurs, la police peut obtenir une ordonnance du tribunal pour pouvoir récupérer des données dans un système d'information non accessible au public, au moyen d'un logiciel ou de tout autre dispositif (article 791b), mener à bien plusieurs perquisitions sans notification immédiate (article 799) et ordonner à un tiers de lui remettre des documents, etc. (communication de pièces) sans mandat préalable dans des cas urgents (article 806).
26. Par ailleurs, le Parlement a adopté le 4 juin 2003 une nouvelle loi sur la lutte contre la criminalité organisée, qui prévoit de nouveaux moyens d'investigation. La Loi sur l'administration de la justice avait été modifiée pour permettre à la police de passer un accord avec un particulier qui agirait en tant qu'intermédiaire de la police dans le cadre d'une enquête spécifique (article 754b-2), et d'obtenir une ordonnance du tribunal pour récupérer des données dans un système d'information non accessible au public, au moyen d'un logiciel ou de tout autre dispositif en cas d'infractions graves (et plus seulement pour les cas d'infractions très graves) (article 791 b). En outre, le code pénal a été modifié afin de permettre la confiscation totale ou partielle de biens appartenant à une personne reconnue coupable d'un acte passible d'une peine de prison d'une durée minimale de six ans, ainsi que dans d'autres circonstances, pour autant que l'acte commis soit de nature à procurer un gain important.
27. Les autorités ont souligné que tous les moyens spéciaux d'investigation prévus par la législation (notamment perquisition, saisie, confiscation, accès au contenu de messages confidentiels,

écoutes téléphoniques, récupération, enregistrement, divulgation et observation de données, et utilisation d'intermédiaires), à la seule exception des opérations secrètes de recherche, conformément à l'article 799 de la Loi sur l'administration de la justice, peuvent être employés dans les affaires de corruption grave.

28. Le GRECO a pris note des informations fournies et conclut que la recommandation iv. a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

29. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Danemark a mis en œuvre la grande majorité des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle. Les recommandations ii, iii et iv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. La recommandation i a été partiellement mise en œuvre.
30. Le GRECO invite le Chef de la délégation du Danemark à communiquer au plus tard le 31 mars 2006 des informations complémentaires sur les progrès de la mise en œuvre de la recommandation i.