



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

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES  
DIRECTION DES MONITORINGS



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 27 mai 2011

**Public**  
**Greco RC-III (2011) 8F**

## Troisième Cycle d'Évaluation

### Rapport de Conformité sur le Danemark

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

\*\*\*

#### « Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO  
lors de sa 51<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 23 – 27 mai 2011)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités du Danemark pour mettre en œuvre les 14 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur le Danemark (voir paragraphe 2), qui portent sur deux thèmes différents, à savoir :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE n° 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 43<sup>e</sup> Réunion Plénière du GRECO (2 juillet 2009) et a été rendu public le 25 février 2010, après autorisation du Danemark (Greco Eval III Rep (2008) 9F Thème I / Thème II).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités danoises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 31 janvier 2011, amendé les 19 et 23 mai 2011, a servi de base à l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Albanie et les Pays-Bas de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M<sup>me</sup> Helena PAPA, Inspectrice, Département du contrôle administratif interne et de la lutte contre la corruption, Conseil des ministres (Albanie) et M<sup>me</sup> Nicole VISSCHER, Conseiller principal en matière de politiques, ministère de la Justice (Pays-Bas). Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités après l'adoption du présent Rapport de Conformité (voir le paragraphe 34).

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

6. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 5 recommandations au Danemark au titre du Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

#### **Recommandation i.**

7. *Le GRECO a recommandé de mettre hors de doute le fait que les infractions de corruption pertinentes en relation avec les agents publics étrangers et les agents*

*d'organisations/assemblées/cours internationales couvrent bien toutes les formes d' « avantages indus ».*

8. Le GRECO rappelle, comme le soulignait le Rapport d'Évaluation (paragraphe 67), que la législation danoise établit clairement que toute forme d'avantage indu est couverte par les dispositions réprimant la corruption d'agents publics danois. Cependant, les choses sont moins claires en ce qui concerne différentes formes de corruption d'agents publics étrangers et peut-être aussi d'agents d'organisations ou assemblées ou cours internationales. Dans ce contexte, il est fait référence aux documents préparatoires aux amendements législatifs, où il est indiqué que même si les éléments sont les mêmes pour la corruption d'agents publics étrangers que pour la corruption d'agents publics danois, *« on ne peut exclure que, dans certains pays, prévalent des conditions très particulières faisant qu'une gratification symbolique devrait échapper en la circonstance au champ pénal, alors qu'une gratification équivalente aurait été considérée comme une forme de paiement illicite si elle avait été accordée au Danemark. On peut même imaginer que le cas se produise lorsqu'une gratification a été accordée pour induire un agent public étranger à enfreindre ses obligations. Pour déterminer si de telles occurrences sont non criminelles (non "illicites"), une évaluation concrète est nécessaire dans chaque cas, y compris l'évaluation de la raison mise en avant pour accorder une gratification »*. Cette question a été identifiée comme un domaine de préoccupation par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales dans ses rapports des phases 1 et 2 sur le Danemark. En réponse aux préoccupations exprimées par l'OCDE, le Danemark a publié, en février 2007, une brochure indiquant que les paiements dit de « facilitation » à l'étranger sont « indus » et donc punissables. Néanmoins, il a été conclu dans le Rapport d'Évaluation du GRECO que la loi n'exclut pas *stricto sensu* les petits paiements de « facilitation » car les coutumes du pays étranger doivent être prises en compte dans de telles situations.
9. Les autorités danoises évoquent les faits exposés dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 67 résumé ci-dessus) et déclarent que le Danemark, dès l'époque de l'adoption du Rapport d'Évaluation, avait formulé des objections fortes à l'encontre de la recommandation en l'état. En outre, elles font de nouveau mention de la brochure de 2007, selon laquelle il peut exister dans certains pays une tradition de paiements de « facilitation » de petit montant, autrement dit le versement de petites sommes d'argent ou le don de petits cadeaux à des employés publics dans l'exercice de leurs fonctions (par exemple, pour le traitement d'un passeport ou la délivrance d'une autorisation). Dans ces cas, le paiement de « facilitation » de petit montant ne peut pas être incriminé par le Code pénal danois même si, pris isolément, l'acte constituerait une infraction pénale au Danemark. Par ailleurs, les autorités indiquent qu'il est aussi mentionné dans la brochure que le fait de payer une somme d'argent dans le contexte de relations commerciales internationales afin d'induire des employés publics à enfreindre leurs obligations sera toujours « indu » et, partant, constitue une infraction pénale. Enfin, les autorités évoquent la réserve émise par le Danemark à l'égard de l'article 17, alinéa 1b de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), afin de poursuivre les infractions de corruption à l'étranger – y compris les paiements de « facilitation » de petits montants – seulement lorsque l'acte en question constitue également une infraction en vertu de la loi de l'État étranger où il a été commis (« double incrimination »). Par conséquent, les autorités ne voient pas de raison fondamentale de préciser que toutes les formes d' « avantages indus » sont visées par les dispositions pertinentes relatives aux infractions de corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires internationaux. En conclusion, les autorités déclarent que l'approche danoise – ne pas sanctionner au pénal des affaires concernant certains types de versements modestes à l'étranger

destinés à faciliter les choses – ne contrevient pas à la situation telle qu'elle est dans d'autres États membres et invite instamment le GRECO à retirer la recommandation.

10. Le GRECO prend note des informations fournies. Aucun élément important non connu au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation n'a été communiqué et aucune mesure concrète n'a été adoptée. Par conséquent, le GRECO conclut que la non-concordance décrite entre la corruption nationale et la corruption étrangère peut toujours créer des ambiguïtés quant à ce qui est considéré comme licite ou illicite (avantage légitime ou indu) s'agissant de la corruption dans un contexte étranger ou international. La situation de « deux poids, deux mesures » évoquée entre la corruption nationale et à l'étranger ne se justifie pas dans la Convention pénale et, qui plus est, donne au grand public un signal des plus fâcheux. La réserve du Danemark à l'égard de l'article 17 de la STE n° 173, fondée sur la « double incrimination », constitue une question différente (concernant la compétence), qui est abordée ci-après et qui ne devrait pas être amalgamée avec les éléments des infractions particulières.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

12. *Le GRECO a recommandé de i) relever le niveau maximum des sanctions pénales applicables aux infractions de corruption active et passive dans le secteur privé (article 299.2 du Code pénal) ainsi que de corruption active et passive d'arbitres (article 304a) ; ii) envisager de relever la sanction pénale maximale applicable aux infractions de corruption active dans le secteur public (danois, étranger et international) définies à l'article 122 du code pénal.*
13. Les autorités danoises signalent que le ministère de la Justice a examiné cette recommandation avec le Directeur du ministère public et le Procureur chargé de la criminalité économique grave. Les autorités concernées ont soigneusement examiné les possibilités de relever les peines pour toutes les infractions visées par la recommandation sans introduire de déséquilibres par rapport aux peines en vigueur pour d'autres infractions pertinentes et ainsi rompre avec la tradition juridique au Danemark. Suite à cette réflexion, le ministère de la Justice a conclu qu'il y a lieu de traiter la recommandation dans sa totalité. Ainsi, il est prévu d'accroître la sanction maximale en cas de violation de l'article 122 du Code pénal (CP) (infractions de corruption active dans le secteur public), en la portant à une peine d'emprisonnement maximale de 6 ans (contre 3 ans actuellement), et d'accroître la sanction maximale en cas de violation des articles 299.2 CP et 304a CP (corruption active et passive dans le secteur privé et d'arbitres), en la portant à une peine d'emprisonnement maximale de 4 ans (contre un an et demi actuellement). A cette fin, le ministère de la Justice présentera au Parlement un projet de loi incluant les modifications décrites, fin 2011 ou début 2012 sans doute.
14. Le GRECO se félicite de ce que les autorités danoises aient examiné la recommandation et qu'un relèvement des sanctions semble être en cours. Cependant, les modifications législatives prévues n'ont pas encore donné lieu à la rédaction d'un projet de loi. Ainsi, si le premier volet de la recommandation (qui appelle à l'adoption de dispositions législatives) n'a pas été mis en œuvre, son deuxième volet (qui appelle à l'examen de la question) a été mis en œuvre.
15. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

16. *Le GRECO a recommandé d'examiner la possibilité d'incriminer le trafic d'influence conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et donc retirer ou ne pas renouveler la réserve émise au sujet de cet article de la Convention.*
17. Les autorités danoises font savoir cette recommandation a été examinée par le ministère de la Justice en collaboration avec le Directeur des Services du Procureur public et le Procureur public chargé des crimes économiques graves sur la base d'un mémorandum présentant notamment des arguments pour l'incrimination possible du trafic d'influence en tant que délit distinct ainsi qu'une analyse de la jurisprudence pertinente ; des réunions ont eu lieu le 28 septembre 2009 et le 13 septembre 2010. En outre, le 19 janvier 2011, des représentants du ministère de la Justice et de la délégation danoise auprès du GRECO se sont rencontrés pour discuter de cette recommandation. Toutefois, en raison de la complexité de l'infraction de trafic d'influence, ainsi que du fait que cette infraction est déjà couverte dans une large mesure par les dispositions sur la corruption en association avec les dispositions générales en matière de complicité dans le Code pénal, l'incrimination du trafic d'influence en tant qu'infraction distincte n'est pas souhaitable au Danemark. En conséquence, les autorités n'ont pas l'intention de retirer ou de ne pas renouveler la réserve émise au sujet de l'article 12 de la Convention pénale.
18. Le GRECO regrette que le Danemark maintienne sa position passée sur l'infraction de trafic d'influence. Il note que cette position résulte d'examens formels des autorités, qui se sont donc bien penchées sur cette recommandation. Il fait en outre observer que d'autres pays ayant une tradition juridique similaire à celle du Danemark semblent être revenus sur leur opposition passée à l'incrimination du trafic d'influence en tant qu'infraction distincte, et espère que le Danemark en fera de même dans le futur.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation iv.**

20. *Le GRECO a recommandé d'examiner la possibilité de supprimer l'exigence de double incrimination s'appliquant aux infractions de corruption commises à l'étranger et donc retirer ou ne pas renouveler la réserve émise au sujet de l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).*
21. Les autorités danoises font savoir que cette recommandation aussi a été examinée par le ministère de la Justice en coopération avec le Directeur du ministère public et le Procureur chargé de la criminalité économique grave ; des réunions ont eu lieu le 28 septembre 2009 et le 13 septembre 2010. En outre, le 19 janvier 2011, des représentants du ministère de la Justice et de la délégation danoise auprès du GRECO se sont rencontrés pour discuter de cette recommandation. Toutefois, il a été conclu de ne pas s'écarter du point de vue d'un comité d'experts qui, en 2008, s'était penché sur la question de la « double incrimination » dans le cadre d'une révision général du Code pénal. En conséquence, le Danemark ne va pas supprimer l'exigence de double incrimination concernant les infractions de corruption commises à l'étranger et donc de ne pas retirer ou s'abstenir de renouveler la réserve émise au sujet de l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).
22. Le GRECO prend note des informations fournies ; il regrette que le Danemark maintienne son exigence de double incrimination et n'aie pas à cet égard renforcé sa capacité à poursuivre les

faits de corruption commis dans des pays où l'incrimination de la corruption est moins avancée qu'au Danemark. Par ailleurs, le GRECO fait observer que la réserve en question a des conséquences beaucoup plus larges que celles évoquées au titre de la recommandation i (ci-dessus). Suivant la même logique celle appliquée pour la recommandation précédente, le GRECO prend note que cette recommandation aussi a été examinée par les autorités.

23. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation v.**

24. *Le GRECO a recommandé d'accorder un haut degré de priorité à la prise de dispositions qui permettraient d'introduire une législation conforme à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et à son Protocole additionnel (STE n° 191) au Groenland et dans les îles Féroé et donc retirer ou ne pas renouveler les réserves formulées à l'égard de ces instruments en ce qui concerne ces territoires.*

25. Les autorités danoises indiquent que le nouveau Code pénal groenlandais (CPG) (loi n° 306 du 30 avril 2008) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Le CPG érige la corruption en infraction pénale de la même façon que les dispositions analogues du Code pénal danois. Cependant, il convient de souligner que le CPG, conformément à la tradition juridique du Groenland, ne prévoit pas de sanctions spécifiques dans les dispositions propres à chaque infraction concernée. Le CPG contient plutôt diverses sanctions (notamment, l'avertissement, l'amende, la peine d'emprisonnement avec sursis, la surveillance, les travaux d'intérêt général et la peine d'emprisonnement ferme), dont toute infraction est passible. En vertu du chapitre 24 et de l'article 147 CPG, la sanction la plus sévère consiste en une peine d'emprisonnement maximale de 10 ans. D'autre part, les autorités font savoir qu'en vertu d'un décret royal (décret royal n° 1139 du 4 décembre 2009), un nombre important de modifications au Code pénal des îles Féroé (CPF) sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010. En matière de corruption, les dispositions du CPF sont aussi comparables aux dispositions analogues du CP danois. Par conséquent, les autorités examineront la question de la levée de la réserve territoriale à la Convention pénale sur la corruption en ce qui concerne le Groenland et les îles Féroé.

26. Le GRECO se réjouit de ces éléments nouveaux positifs, qui sont conformes aux exigences formulées par la recommandation en question. Cependant, le GRECO souligne qu'il n'a pas évalué la conformité des nouvelles dispositions en vigueur au Groenland et dans les îles Féroé avec les dispositions de la Convention pénale et de son Protocole additionnel.

27. Le GRECO conclut que la recommandation v a été traitée de façon satisfaisante.

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

28. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, a adressé 9 recommandations au Danemark concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

**Recommandation i :** *le GRECO a recommandé d'interdire les dons provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue du parti politique ou du candidat bénéficiaire ;*

**Recommandation ii :** *le GRECO a recommandé de compléter l'obligation de comptabilité et de communication concernant les dons dépassant le seuil fixé par la loi sur la comptabilité des partis*

*politiques en obligeant les partis politiques à indiquer, outre l'identité des donateurs, la valeur totale des dons versés par chaque donateur ;*

**Recommandation iii :** *le GRECO a recommandé de fournir des orientations supplémentaires quant au signalement et à l'estimation des dons en nature aux partis politiques ;*

**Recommandation iv :** *le GRECO a recommandé d'envisager l'adoption d'une obligation de rapports plus fréquents sur les recettes et dépenses liées aux campagnes électorales, et veiller à ce que les informations pertinentes soient divulguées de telle manière que le public puisse les consulter ;*

**Recommandation v :** *le GRECO a recommandé d'envisager d'élargir les obligations de comptabilité et de rapport des partis politiques de façon à englober les revenus tirés des biens et activités au niveau central et, dans la mesure du possible, au niveaux régional et local, et rechercher des moyens d'accroître la transparence des contributions versées aux partis politiques par des « tierces parties » (entités affiliées au parti, groupes d'intérêt, etc.) ;*

**Recommandation vi :** *le GRECO a recommandé de veiller dans la mesure du possible, par le biais d'une législation appropriée, à ce que les dons à des listes indépendantes et à des candidats libres dépassant un certain seuil soient rendus publics (ainsi que l'identité du donateur et le total des dons versés par un même donateur) ;*

**Recommandation vii :** *le GRECO a recommandé de garantir un contrôle des comptes indépendant et approfondi pour tous les partis politiques enregistrés aux élections nationales, aux élections [européennes] et, le cas échéant, aux élections régionales et municipales, et établir des règles / lignes directrices claires pour assurer la nécessaire indépendance des commissaires aux comptes chargés de contrôler les comptes des partis politiques ;*

**Recommandation viii :** *le GRECO a recommandé d'assurer un contrôle indépendant et approfondi du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; et*

**Recommandation ix :** *le GRECO a recommandé d'accompagner les règles à venir concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales de sanctions flexibles, telles que des sanctions administratives, qui soient à la fois efficaces, proportionnées et dissuasives.*

29. Les autorités danoises déclarent que les points évoqués par les recommandations i, ii, iv et vi ont fait l'objet d'un débat au Parlement le 20 mai 2010, sur proposition de membres d'un parti d'opposition. Cependant, ce débat n'a abouti à aucune autre mesure et la proposition, qui a ensuite été transmise à une commission parlementaire, est devenue caduque à la fin de la session législative 2009-2010. En ce qui concerne la recommandation i (interdiction des dons anonymes), les autorités évoquent également l'article 6A(1) de la Loi sur la comptabilité des partis politiques, qui érige en infraction le fait de déclarer un don d'un montant supérieur au seuil de référence de 20 000 DKK (2 700 EUR) en tant que don anonyme lorsque le parti politique concerné connaît l'identité du donateur. S'agissant de toutes les recommandations au titre du Thème II, les autorités danoises affirment qu'elles ne voient pas la nécessité d'adopter des mesures supplémentaires pour modifier le cadre législatif actuel en matière de financement des partis politiques.

30. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 68 et 69) que la transparence du système de financement des partis politiques s'est améliorée ces dernières années au Danemark, et qu'il existe actuellement dans le pays des règles prévoyant la transparence du financement des partis politiques au niveau national, telles qu'elles figurent dans la Loi sur la comptabilité des partis politiques et la Loi sur le financement public – entre autres, l'obligation imposée aux partis politiques de déclarer les dons supérieurs à un certain seuil et l'obligation imposée au Parlement de rendre les états comptables des partis politiques accessibles au public. Cela étant dit, le Rapport d'Évaluation appelle à poursuivre l'amélioration du système actuel sur le plan de la transparence ainsi que de l'efficacité de la surveillance. Le GRECO regrette que les informations communiquées ne contiennent aucune mesure concrète à cet égard et que rien ne semble être prévu pour corriger les lacunes identifiées dans le Rapport d'Évaluation, Thème II.
31. GRECO conclut que les recommandations i à ix n'ont pas été mises en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

32. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Danemark a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante trois des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations iii, iv et v ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de façon satisfaisante ; la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre et la recommandation i n'a pas été mise en œuvre. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, aucune des recommandations (i à ix) n'a été mise en œuvre.
33. Le GRECO note que des progrès importants semblent être en cours pour ce qui est du Thème I, à savoir le renforcement des sanctions pour un certain nombre d'infractions de corruption dans le cadre du Code pénal et le possible retrait ou non-renouvellement de la réserve relative aux territoires du Groenland et des îles Féroé suite à l'adoption d'une nouvelle législation pénale pour ces territoires. Cependant, le défaut de mesures concrètes en ce qui concerne les recommandations du Thème II est décevant ; absolument aucune avancée significative n'a été enregistrée pour ce qui est des neuf recommandations visant toutes à améliorer la législation danoise dans ce domaine, conformément aux exigences des dispositions pertinentes de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le GRECO souhaite préciser que toutes les recommandations formulées à l'intention du Danemark ne requièrent pas nécessairement des mesures législatives.
34. Compte tenu de ce qui précède et en dépit des progrès constatés au titre du Thème I, le GRECO conclut que le non-respect total des recommandations formulées au titre du Thème II rend les suites généralement données aux recommandations « globalement insuffisantes » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Le GRECO décide, par conséquent, d'appliquer l'article 32 relatif aux membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et demande au Chef de la délégation danoise de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qui n'ont pas été suivies d'effet au plus tard pour le 30 novembre 2011, en vertu du paragraphe 2(i) de cet article.
35. Le GRECO invite les autorités du Danemark à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.