

Adoption : 18 octobre 2013
Publication: 13 janvier 2014

Public
Greco RC-III (2013) 11F
Deuxième rapport intérimaire

Troisième Cycle d'Évaluation

Deuxième Rapport de Conformité *Intérimaire* sur le Danemark

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

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

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

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'évaluation du troisième cycle sur le Danemark, adopté lors de la 43^e réunion plénière du GRECO (2 juillet 2009), a été rendu public le 25 février 2010, suite à l'autorisation du Danemark (Greco Eval III Rep (2008) 9F [Thème I](#) / [Thème II](#)).
2. Conformément au règlement intérieur du GRECO, les autorités ont présenté un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les quatorze recommandations qui y figurent. Le GRECO a chargé l'Albanie et les Pays-Bas de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité.
3. Dans le rapport de conformité adopté lors de sa 51^e réunion plénière (Strasbourg, 23-27 mai 2011), le GRECO a conclu que sur les cinq recommandations au titre du Thème I - Incriminations trois (iii à v) ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre et la recommandation i n'a pas été mise en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, aucune des neuf recommandations n'a été mise en œuvre. Bien que des progrès perceptibles aient été accomplis au regard du Thème I, le GRECO a conclu que, eu égard au non-respect des recommandations concernant le Thème II, le degré de conformité général était globalement insatisfaisant au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son règlement intérieur. Par conséquent, il a décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation, et demandé au Chef de la délégation du Danemark de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en instance (à savoir les recommandations i et ii au titre du Thème I et les recommandations i à ix, au titre du Thème II) avant le 30 novembre 2011, en application du paragraphe 2.i) de cet article.
4. Dans le rapport de conformité intérimaire adopté par le GRECO lors de sa 55^e réunion plénière (Strasbourg, 14-16 mai 2012), le degré de conformité a été jugé comme étant toujours « globalement insatisfaisant » puisque la notation des recommandations n'avait pas été améliorée au regard du rapport de conformité. Par conséquent, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii), le GRECO a invité le Président à envoyer une lettre au Chef de délégation du Danemark, attirant son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et la nécessité d'œuvrer avec détermination à la réalisation de progrès décisifs dans les meilleurs délais. Le GRECO a aussi demandé au Chef de la délégation danoise de produire un rapport sur les dispositions prises pour mettre en œuvre les recommandations en souffrance (à savoir les recommandations i et ii relatives au Thème I et les recommandations i à ix relatives au Thème II) d'ici le 28 février 2013. Ce rapport, soumis le 1^{er} mars 2013, a servi de base au deuxième rapport de conformité intérimaire.
5. Le deuxième rapport de conformité intérimaire a été rédigé par Mme Helena LISUCHOVA, Directrice ad interim, Service de la coopération internationale, Ministère de la Justice (République tchèque) et M. Don O'FLOINN, Conseiller en matière de politiques, ministère de la Sécurité et de la Justice, Département de l'application de la loi (Pays-Bas), avec l'aide du Secrétariat du GRECO. Il évalue les nouvelles mesures prises par les autorités pour se conformer aux recommandations en instance et met en lumière l'ensemble des progrès accomplis depuis l'adoption du rapport de conformité intérimaire.

II. ANALYSE

Thème I: Incriminations

Recommandation i.

6. *Le GRECO avait 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 ».*
7. Il est rappelé que le GRECO avait considéré, dans le rapport de conformité intérimaire, qu'en l'absence d'une quelconque mesure, cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient déclaré que l'approche danoise – consistant à ne pas sanctionner au pénal des affaires concernant certains types de versements modestes destinés à faciliter les choses à l'étranger – ne contrevient pas à la situation dans d'autres Etats membres auxquels le GRECO n'avait pas adressé pareille recommandation.
8. Les autorités danoises maintiennent leur position telle qu'indiquée ci-dessus.
9. Le GRECO souhaite rappeler qu'en vertu de la législation danoise en vigueur, toute forme d'avantage indu est couverte par les dispositions réprimant la corruption des agents publics danois (article 122 du code pénal). Cependant, comme il en découle des travaux préparatoires de la loi et comme cela a été souligné au paragraphe 67 du rapport d'évaluation, même si les éléments sont les mêmes pour la corruption d'agents publics étrangers que pour la corruption d'agents publics danois, la loi n'interdit pas *stricto sensu* les petits paiements dits de facilitation, car les coutumes du pays étranger doivent être prises en considération dans de telles situations. De l'avis du GRECO, cette discordance entre les dispositions relatives à la corruption d'agents publics nationaux et d'agents publics étrangers ne trouve pas de justification dans la Convention pénale et doit être supprimée. Il est conclu que la recommandation n'a pas été mise en œuvre. Le GRECO réitère son invitation aux autorités de reconsidérer leur position et de modifier la législation nationale conformément aux normes internationales.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure non mise en œuvre.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO avait 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.*
12. Le deuxième volet de la recommandation ayant été dûment pris en considération par les autorités, le GRECO rappelle dans le rapport de conformité intérimaire que la recommandation est considérée comme partiellement mise en œuvre. Il note par ailleurs que la rédaction des amendements législatifs appelés par le premier volet de la recommandation a été reportée au deuxième semestre 2012.

13. Les autorités danoises font savoir que le gouvernement a déposé, en février 2013, un projet de loi devant le Parlement proposant des modifications à la loi destinées à renforcer la prévention, l'investigation et la poursuite des crimes économiques. Les peines maximales prévues en cas de violation de l'article 122 du code pénal (infraction de corruption active dans le secteur public) ont été alourdies, portant la peine d'emprisonnement maximale à six ans (contre trois ans dans le CP alors en vigueur), de violation des articles 299 (2) et 304.a du code pénal (infraction de corruption active et passive dans le secteur privé) et de corruption d'arbitres – infraction passible d'une peine d'emprisonnement maximale de quatre ans (contre 18 mois dans le CP alors en vigueur). Les amendements législatifs sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2013.
14. Le GRECO accueille avec satisfaction les modifications apportées au Code pénal qui ont accru la sévérité des sanctions prévues en cas de commission d'infractions de corruption dans le secteur privé, ainsi que d'infractions de corruption active et passive d'arbitres. De plus, s'agissant du deuxième volet de la recommandation, il se félicite de ce que les autorités soient allées au-delà d'un simple examen, alourdissant effectivement la peine maximale encourue en cas d'infractions de corruption active dans le secteur public. Cela répond vraiment à la préoccupation sous-jacente à cette recommandation qui est d'instaurer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. Malgré tout, une différence entre le niveau des sanctions applicables aux infractions de corruption dans le secteur public et le secteur privé peut encore laisser supposer que la corruption dans le secteur privé est une infraction moins grave que la corruption dans le secteur public, comme indiqué dans le paragraphe 69 du rapport d'évaluation. Par conséquent, tout en saluant les amendements récents au Code pénal qui traduisent mieux l'esprit de la Convention, le GRECO encourage les autorités à examiner cette question de manière plus approfondie.
15. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante.

Thème II: Transparence du financement des partis politiques

16. Il est rappelé que le GRECO, dans le rapport d'évaluation, a adressé neuf recommandations au Danemark concernant le Thème II et qu'il a été considéré dans le rapport de conformité intérimaire qu'aucune n'avait été mise en œuvre.
17. Le GRECO avait recommandé :
- *d'interdire les dons provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue du parti politique ou du candidat bénéficiaire (recommandation i) ;*
 - *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 ii) ;*
 - *de fournir des orientations supplémentaires quant au signalement et à l'estimation des dons en nature aux partis politiques (recommandation iii) ;*
 - *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 iv) ;*

- *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 v) ;*
 - *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 vi) ;*
 - *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 vii) ;*
 - *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 (recommandation viii) ; et*
 - *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 (recommandation ix).*
18. Il est rappelé que les autorités danoises n'ont pris aucune mesure particulière en rapport avec chacune de ces recommandations. Il a été fait état de l'intention du gouvernement de lancer la préparation de recommandations en vue d'accroître la transparence du financement des partis politiques. Le GRECO se réjouit de ce premier signal positif mais se doit de conclure malgré tout, dans le rapport de conformité intérimaire, que les neuf recommandations n'ont toujours pas été mise en œuvre.
19. Les autorités danoises font savoir que le président du Parlement a engagé, début 2013, un examen des règles nationales de financement des partis politiques. Les travaux étant encore à leurs prémices, aucune information sur l'ampleur éventuelle de la réforme n'est disponible au regard des questions soulevées dans le rapport d'évaluation.
20. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite de ce que le Parlement ait lancé une révision des règles nationales régissant le financement des partis politiques. Il ne doute pas que le contenu de chaque recommandation sera examiné avec la plus grande attention et que des dispositions seront prises pour s'y conformer dans les meilleurs délais. Il faut espérer que la réforme envisagée renforcera non seulement la transparence du financement des partis politiques mais aussi celle des campagnes électorales, comme le prescrivent les recommandations. Entretemps et considérant l'absence persistante de progrès perceptible dans ce domaine, le GRECO ne peut que réitérer ses précédentes conclusions selon lesquelles les recommandations en souffrance n'ont pas été mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

21. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Danemark n'a accompli que de faibles progrès au regard de la mise en œuvre des onze recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre dans le rapport de conformité intérimaire (sur les quatorze recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation du troisième cycle).** En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante et la recommandation i n'a pas été mise en œuvre. Toutes les neuf recommandations relevant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, restent non mises en œuvre.
22. Le GRECO se réjouit de l'alourdissement des sanctions applicables aux infractions de corruption. Il se félicite de ce que l'on ait plus que doublé la durée des sanctions pénales encourues en cas d'infraction de corruption dans le secteur privé, ainsi que d'infractions de corruption active et passive d'arbitres (la peine d'emprisonnement maximale est portée à quatre ans). Le même principe a aussi été appliqué au regard de la corruption dans le secteur public (à savoir la sanction pénale maximale atteint à présent une peine d'emprisonnement allant jusqu'à six ans). Ces mesures ont à l'évidence le potentiel de rendre le régime de sanctions plus efficace, proportionné et dissuasif.
23. Passant à la transparence du financement des partis politiques, le GRECO note avec intérêt la décision d'engager un processus aboutissant à la révision des règles actuelles qui régissent les partis politiques. Tenant compte du fait que plus de trois années se sont écoulées depuis l'adoption du rapport d'évaluation, le GRECO invite instamment les autorités à tout mettre en œuvre pour élaborer un train de mesures législatives pour se conformer à ces recommandations, et les faire adopter par le Parlement dans les meilleurs délais.
24. En l'absence de résultat perceptible, le GRECO conclut que le degré actuel de conformité avec les recommandations reste « globalement insatisfaisant » (au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son règlement intérieur).
25. En application de l'article 32, paragraphe 2, alinéa i) du règlement intérieur, le GRECO invite le Chef de la délégation danoise à fournir un rapport sur les dispositions prises pour mettre en œuvre les recommandations en souffrance (à savoir la recommandation i concernant le Thème I et les recommandations i à ix concernant le Thème II) d'ici le 31 juillet 2014.
26. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii) c), le GRECO invite le Secrétaire général du Conseil de l'Europe à envoyer une lettre au ministre danois des Affaires étrangères appelant son attention sur la non-conformité avec les recommandations pertinentes, et la nécessité de s'employer avec détermination à accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
27. Le GRECO invite les autorités danoises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.