

Adoption: 16 octobre 2015  
Publication: 12 novembre 2015

**Public**  
**Greco RC-III (2015) 14F**  
**4<sup>e</sup> intérimaire**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

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

## I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur le Danemark, adopté lors de la 43<sup>e</sup> réunion plénière du GRECO du 2 juillet 2009, avait été rendu public le 25 février 2010, suite à l'autorisation du Danemark (Greco Eval III Rep (2008) 9F [Thème I](#) / [Thème II](#)). Conformément à son Règlement intérieur, le GRECO avait chargé l'Albanie et les Pays-Bas de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité.
2. Dans le [Rapport de Conformité](#) adopté lors de sa 51<sup>e</sup> réunion plénière à Strasbourg, du 23 au 27 mai 2011, le GRECO avait conclu que sur les cinq recommandations formulées au titre du Thème I – Incriminations, trois recommandations (iii à v) avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, la recommandation ii avait été partiellement mise en œuvre et la recommandation i n'avait pas été mise en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, aucune des neuf recommandations n'avait été mise en œuvre. Bien que des progrès perceptibles aient été accomplis au titre du Thème I, le GRECO avait conclu qu'au vu de l'absence de mise en œuvre des recommandations relatives au Thème II, le degré de conformité général était « globalement insatisfaisant », au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO avait par conséquent décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation.
3. Dans son [Rapport de Conformité intérimaire](#) adopté lors de sa 55<sup>e</sup> réunion plénière à Strasbourg, du 14 au 16 mai 2012, le GRECO avait conclu que le degré de conformité demeurait « globalement insatisfaisant » puisque la notation des recommandations n'avait pas été améliorée. Par conséquent, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii), le GRECO avait invité le Président à adresser un courrier au Chef de la délégation du Danemark<sup>1</sup>, attirant son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et la nécessité d'œuvrer avec détermination à la réalisation de progrès décisifs.
4. Dans son [Deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#) adopté lors de sa 61<sup>e</sup> réunion plénière à Strasbourg, du 14 au 18 octobre 2013, le GRECO avait à nouveau conclu que le degré de conformité du Danemark était « globalement insatisfaisant ». Aussi, en vertu de l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) c), le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, à l'invitation du GRECO, avait adressé un courrier au ministre danois des Affaires étrangères dans lequel il attirait son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes par le Danemark.
5. Dans son [Troisième Rapport de conformité intérimaire](#), adopté lors de sa 65<sup>e</sup> réunion plénière du 10 octobre 2014, le GRECO avait réitéré son évaluation, selon laquelle le degré de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant », et avait à nouveau demandé aux autorités de lui remettre un rapport sur cette question. Les autorités danoises ont communiqué de nouvelles informations au GRECO le 24 août 2015.
6. Le présent Quatrième Rapport de Conformité intérimaire a été rédigé par Ms Iva NATHANAILI, Conseillère du Ministre, Ministère d'Etat sur les questions locales/Coordinateur national contre la corruption, Cabinet du Premier Ministre (Albanie) et M. Richard HAGEDOORN, Officier politique, Direction des affaires du travail dans le secteur public, Ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume (Pays-Bas), avec l'aide du Secrétariat du GRECO. Il évalue les nouvelles mesures prises par les autorités pour se conformer aux recommandations en souffrance, à savoir la

---

<sup>1</sup> La lettre en question a été envoyée le 15 juin 2012.

recommandation i au titre du Thème I et les recommandations i à ix au titre du Thème II, depuis l'adoption du Troisième Rapport de Conformité intérimaire.

## II. ANALYSE

### Thème I : Incriminations

#### **Recommandation i.**

7. *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 ».*
8. Le GRECO avait conclu dans son Troisième Rapport de Conformité intérimaire à l'absence de mise en œuvre de cette recommandation. Il avait pris acte de l'interprétation retenue par les autorités danoises de l'article 122 du Code pénal, qui demeurait identique à celle qui avait été examinée et critiquée dans le Rapport d'Evaluation. Pour ce qui est des lignes directrices émises par la Direction du ministère public, le GRECO avait conclu qu'elles n'étaient pas conformes aux exigences de la recommandation et qu'elles étaient en outre contraires à la teneur de la brochure antérieure du ministère de la Justice « Prévenir la corruption ». La brochure de 2007 précisait en effet que l'ensemble des paiements de facilitation à l'étranger avaient un caractère indu et étaient par conséquent répréhensibles. Tout en rappelant la principale disposition de l'article 122 du Code pénal, selon laquelle tous les paiements de facilitation à l'étranger ont un caractère indu et sont par conséquent constitutif d'une infraction pénale, les lignes directrices émises par la Direction du ministère public prévoient également des possibilités d'exceptions soulignées dans les travaux préparatoires ; elles comptent un seul élément nouveau : elles excluent expressément de ces exceptions les paiements effectués dans le cadre de transactions commerciales internationales en vue d'amener des agents publics étrangers à enfreindre leurs obligations, qui doivent systématiquement être jugés illicites et répréhensibles au titre de l'article 122 du Code pénal. En l'absence de décisions de justice en la matière, le GRECO avait convenu que la coexistence de deux lignes directrices contradictoires était source de confusion. Aussi, au vu de ce qui précède, le GRECO n'avait pu que souligner à nouveau que les infractions de corruption pertinentes relatives à des agents publics étrangers ne prenaient toujours pas en compte toutes les formes d'« avantages indus ». En outre, aucun éclaircissement n'avait été apporté à la situation des différentes formes de corruption d'agents d'assemblées et de cours internationales.
9. Les autorités danoises renvoient une nouvelle fois à l'article 122 du Code pénal, qui incrimine les paiements de facilitation nationaux et étrangers, et au principe du « caractère matériellement atypique » mentionné dans les travaux préparatoires en question, ce qui laisse supposer que dans des circonstances « exceptionnelles » certaines gratifications symboliques ne relèveront pas du champ d'application de l'article 122 du Code pénal. Les autorités mentionnent également trois affaires judiciaires, qui ont abouti à une condamnation pour corruption, jugées au Danemark au cours des cinq dernières années.
10. Les autorités danoises précisent par ailleurs qu'elles avaient organisé en septembre 2014 un « Forum de lutte contre la corruption » en vue d'améliorer la coordination et le partage d'informations entre les autorités compétentes en matière de lutte contre la corruption. Ce Forum a notamment réuni des représentants du ministère de la Justice, de la Direction du ministère public, des services du Procureur d'Etat chargé des graves infractions économiques et internationales (SØIK), du ministère des Affaires étrangères et du ministère des Finances. La

première réunion ce Forum<sup>2</sup> a été consacrée au renforcement de la coordination des orientations données au secteur privé en matière de corruption, ainsi qu'à la sensibilisation à la corruption d'agents publics étrangers dans le secteur public et privé.

11. En février 2015, conformément aux lignes directrices de 2014 émises par la Direction du ministère public, le ministère de la Justice a apporté des modifications à la brochure « Prévenir la corruption » et a invité les autres autorités à faire de même à l'égard de leurs lignes directrices en matière de corruption afin d'assurer la coordination et la cohérence du discours des Etats sur ce point. En avril 2015, la version révisée de la brochure a été publiée en danois et en anglais et adressée aux parties prenantes concernées. Elle précise désormais que, d'une part, le recours à de petits paiements de facilitation est généralement déconseillé et que ces paiements doivent être systématiquement et exactement pris en compte dans les registres comptables et les états financiers des entreprises et que, d'autre part, les paiements effectués dans le cadre de transactions commerciales internationales en vue d'amener des agents publics à enfreindre leurs obligations doivent systématiquement être jugés illicites et qu'ils constituent par conséquent une infraction pénale.
12. Enfin, le SØIK mettra en place en septembre 2015 une nouvelle unité internationale renforcée pour les enquêtes et les poursuites qui présentent une dimension internationale, ainsi que pour l'ensemble des affaires danoises de corruption d'agents publics étrangers. Cette mesure vise à apporter de nouvelles synergies et à renforcer les connaissances et les usages au sujet de questions particulières généralement soulevées par des affaires internationales. Cette nouvelle unité sera également chargée d'obtenir l'aide judiciaire de pays étrangers.
13. Le GRECO souligne l'absence d'une amélioration qualitative de la situation par rapport au précédent rapport intérimaire. Il prend note notamment que la brochure du ministère de la Justice, qui auparavant précisait que tous les paiements de facilitation - sous la forme « d'avantages indus » - effectués à l'étranger revêtaient systématiquement un caractère indu et étaient répréhensibles, ait reculé sur ce point : en effet, tout comme les lignes directrices de la Direction du ministère public, la brochure n'exclue à présent plus que dans des circonstances exceptionnelles (la notion de « circonstances exceptionnelles étant sujette à interprétation) susceptibles de prévaloir dans un certain nombre de pays, les gratifications accordées ne relèveront plus de l'article 122 du Code pénal et ne seront par conséquent pas sanctionnées, quand bien même cette forme de corruption constituerait une infraction pénale si elle était commise au Danemark. Ainsi, les affaires judiciaires précitées ne relèvent plus de la corruption d'agents publics étrangers ou d'agents d'assemblées et de cours internationales. Aucune autre évolution pertinente n'a été signalée au sujet de ces deux dernières catégories.
14. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a toujours pas été mise en œuvre.

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

15. Il convient de rappeler que dans son Rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé neuf recommandations au Danemark au titre du Thème II et qu'il avait conclu dans son Troisième Rapport de Conformité intérimaire qu'aucune de ces recommandations n'avait été mise en œuvre.

---

<sup>2</sup> La première réunion s'est tenue le 22 septembre 2014 et la seconde le 27 mai 2015.

16. 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).*

17. Début 2013, le Président du Parlement avait annoncé le réexamen des dispositions nationales applicables au financement des partis politiques. Le Gouvernement avait ainsi nommé en mars 2014 un Comité d'experts pour la transparence des contributions financières versées aux partis politiques danois dont la tâche consistait à réviser les dispositions applicables au financement des partis politiques et à élaborer des modèles de réglementation qui pourraient s'appliquer à l'avenir en la matière. Cette révision, qui devait notamment tenir compte des recommandations formulées par le GRECO et des tendances internationales pertinentes, devait s'achever en

octobre 2014. En l'absence de plus amples informations, le GRECO avait alors conclu qu'aucune des recommandations en souffrance n'avait été mise en œuvre.

18. Les autorités du Danemark indiquent à présent qu'en mars 2015, ce Comité d'experts a publié un *Rapport sur la transparence des aides financières versées aux partis politiques*, dont le résumé en anglais a été rapidement communiqué au GRECO. Le rapport comporte une série de recommandations visant à accroître la transparence des sources publiques et privées de financement des partis politiques et à renforcer l'obligation comptable des partis politiques et des candidats. Différents modèles de réglementation susceptibles d'être applicables à l'avenir sont également proposés. En avril et mai 2015, à la suite de la publication du rapport, le Gouvernement a procédé à une première série de consultations de l'ensemble des partis politiques représentés au Parlement. Toutefois, à l'issue des élections générales du 18 juin 2015, un nouveau Gouvernement a été formé le 28 juin 2015, lequel doit encore se prononcer sur les suites précises à donner au rapport du Comité d'experts.
19. Le GRECO félicite les autorités d'avoir élaboré et publié un rapport approfondi sur l'état du financement politique au Danemark, assorti d'un ensemble de recommandations et de trois options de réglementation applicable à l'avenir dans ce domaine. Le GRECO est d'avis que ce rapport représente un point de départ adéquat pour l'engagement d'une réforme globale de la législation<sup>3</sup> ; il profite de cette occasion pour indiquer sa préférence pour le second modèle proposé, qui prévoit des réformes approfondies globalement conformes aux recommandations du GRECO. Il invite instamment les autorités danoises à prendre rapidement les mesures qui s'imposent pour donner suite au rapport et leur rappelle que toute réforme de la législation doit être conforme aux normes de la Recommandation (2003)<sup>4</sup> sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. En attendant, compte tenu de l'absence d'avancées dans le respect de l'ensemble des recommandations précitées, le GRECO conclut qu'elles n'ont toujours pas été mises en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

20. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Danemark n'a accompli aucune avancée concrète dans la mise en œuvre des dix recommandations qui, selon le Troisième Rapport de Conformité intérimaire, n'avaient pas été mises en œuvre (sur les quatorze recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle).**
21. S'agissant du Thème I – Incriminations, la recommandation i n'a toujours pas été mise en œuvre, tout comme l'ensemble des neuf recommandations formulées au titre du Thème II – Transparence du financement des partis politiques.
22. Le GRECO note l'absence de progrès dans la position prise par les autorités à l'égard de petits paiements de facilitation - sous la forme « d'avantages indus » - offerts aux agents publics étrangers (et aux agents d'assemblées et de cours internationales). En effet, sauf lorsqu'ils sont effectués dans le cadre de transactions commerciales internationales en vue d'amener des agents publics étrangers à enfreindre leurs obligations, ces paiements peuvent, dans des « circonstances exceptionnelles » imprécises, ne pas relever du champ d'application du Code

---

<sup>3</sup> Le rapport se subdivise en dix parties, qui comportent notamment une description générale de la législation en vigueur applicable au financement des partis politiques, précisent les principales caractéristiques du débat politique au sein du Parlement danois sur les dispositions qui régissent actuellement le financement des partis politiques, passent en revue les dispositions applicables au financement des partis politiques dans plusieurs pays européens et examinent les recommandations du GRECO et de la Commission européenne.

pénal et échapper ainsi à toute sanction. Le GRECO insiste sur le fait que les autorités doivent encore veiller à ce qu'aucun doute ne subsiste sur la prise en compte de tous les petits paiements de facilitation par les dispositions pertinentes en matière de corruption.

23. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politique, le GRECO félicite les autorités pour l'élaboration et la publication du « *Rapport sur la transparence des aides financières versées aux partis politique* », qui représente un point de départ adéquat pour la définition d'une réforme globale de la législation. Parmi les options qui y sont proposées, le GRECO est particulièrement favorable au second modèle, qu'il considère comme la tentative la plus ambitieuse d'apporter davantage de clarté et de transparence dans le domaine du financement des partis politique. Il encourage les autorités danoises à engager la réforme sans plus tarder et à veiller à ce qu'elle soit conforme aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption et aux recommandations du GRECO.
24. 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, et que des progrès perceptibles doivent encore être réalisés.
25. En application de l'article 32, paragraphe 2, alinéa i) du Règlement intérieur, le GRECO invite le Chef de la délégation danoise à lui fournir un rapport sur les dispositions prises pour mettre en œuvre les recommandations en souffrance, à savoir la recommandation i au titre du Thème I et les recommandations i à ix au titre du Thème II, d'ici au 31 juillet 2016.
26. Conformément à l'article 32, paragraphe 2(iii), le GRECO demande aux autorités danoises de recevoir une mission à haut niveau afin d'examiner sur place avec l'ensemble des parties prenantes les moyens d'accélérer les modifications législatives et politiques soulignées par le présent rapport.
27. Le GRECO invite les autorités danoises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.