



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 28 mars 2014
Publication: 16 avril 2014

Public
Greco Eval IV Rep (2013) 6F

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT D'ÉVALUATION

DANEMARK

Adopté par le GRECO lors de sa 63^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 24-28 mars 2014)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

CONTENTS

RÉSUMÉ	4
I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	5
II. CONTEXTE	7
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	8
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	8
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	9
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES	11
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS	12
CONFLITS D'INTERETS	14
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	15
<i>Cadeaux</i>	15
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	15
<i>Intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques, contacts avec les tiers</i>	16
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	16
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	17
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI	19
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	21
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	22
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE	22
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	24
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	27
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS	28
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	29
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	29
<i>Récusation et retrait</i>	31
<i>Cadeaux</i>	32
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i>	32
<i>Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts</i>	32
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI	33
<i>Contrôle des activités accessoires</i>	33
<i>Procédures disciplinaires et pénales</i>	34
<i>Informations statistiques</i>	35
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	35
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	37
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC	37
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	38
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	40
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS	40
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	42
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	42
<i>Récusation et retrait</i>	43
<i>Cadeaux</i>	44
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i>	44
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	44
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI	45
<i>Contrôle interne</i>	45
<i>Procédures disciplinaires et pénales</i>	45
<i>Surveillance par l'Ombudsman parlementaire</i>	46
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	47
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	48

RÉSUMÉ

1. La perception que se fait le public du niveau de corruption au Danemark a toujours été très basse. La prévention de la corruption – y compris en ce qui concerne les parlementaires, les juges et les procureurs – repose dans une large mesure sur la confiance, l'ouverture et le contrôle public et semble être assez efficace dans la pratique. Le niveau d'intégrité de toutes les catégories de personnes examinées semble élevé. En outre, le GRECO a identifié plusieurs points forts structurels – par exemple, l'indépendance de la magistrature a été renforcée en 1999 grâce à l'établissement de plusieurs organes tels que l'Administration des tribunaux et le Comité des nominations judiciaires, et semble exemplaire. Les activités accessoires des juges sont rigoureusement réglementées. Les questions d'éthique sont couvertes par la formation dispensée aux juges et aux procureurs.

2. Cela étant dit, le GRECO considère que le système actuel – qui est fondé sur la confiance – pourrait dans certains cas ne pas offrir de garde-fous suffisants contre les risques de corruption dans le futur, et tient à souligner que les risques liés aux conflits d'intérêts ne doivent pas être sous-estimés. Ce rapport inclut des recommandations – ainsi que diverses propositions – visant à mieux sensibiliser les parlementaires, les juges et les procureurs sur ces risques, à renforcer la transparence et la confiance du public à l'égard de ces personnes et des institutions qu'elles représentent.

3. Le GRECO a identifié des aspects de la prévention de la corruption chez les parlementaires qui sont susceptibles d'améliorations. Il est notamment recommandé d'élaborer un code de conduite, d'imposer une déclaration *ad hoc* des conflits d'intérêts effectifs et potentiels, de rendre obligatoire un enregistrement public régulier des activités professionnelles et des intérêts financiers et de veiller à l'application des règles. Ces mesures devraient être considérées comme des garde-fous visant à garantir que le processus parlementaire est exempt de toute influence extérieure indue – et est aussi perçu comme tel.

4. Pour ce qui concerne les juges et les procureurs, l'élaboration, la publication et la diffusion d'ensembles de normes de déontologie ou de codes de conduite précis – conçus sur mesure pour les deux professions – sont recommandées, non sans les assortir de mesures visant à faciliter leur application, notamment une formation spécialisée. Il est indispensable que cette formation soit aussi dispensée aux experts jurés et aux juges non professionnels, qui jouent un rôle important dans le système judiciaire.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. Le Danemark a adhéré au GRECO en l'an 2000. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier, Deuxième et Troisième Cycles d'évaluation du GRECO (février 2002, septembre 2004 et décembre 2008 respectivement). Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco).

6. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de son champ d'action. En même temps, ce thème est clairement lié aux travaux précédents du GRECO : ceux du Premier Cycle d'Évaluation qui a mis l'accent sur l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle, qui a examiné, en particulier, l'administration publique, et du Troisième Cycle, axé sur les incriminations de la corruption (y compris à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

7. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou la limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

8. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. S'agissant de l'appareil judiciaire et des autres acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses du Danemark au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2013) 6E) ainsi que d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite au Danemark du 9 au 13 septembre 2013. L'EEG se composait de M. Ernst GNAEGI, Chef, Unité du droit pénal international, Office fédéral de la justice (Suisse), M^{me} Alexandra KAPISOVSKA, Conseiller juridique, ministère de la Justice (République slovaque), M. Jens-Oscar NERGÅRD, Conseiller principal, ministère du Gouvernement local et de la Modernisation (Norvège) et M^{me} Angelina SARANOVIC, Conseiller auprès de la Commission du tourisme, de l'agriculture, de l'écologie et de l'aménagement du territoire, Parlement du Monténégro (Monténégro). L'EEG était assistée de M. Michael JANSSEN du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG a rencontré plusieurs représentants des organes suivants : ministère de la Justice, Administration des tribunaux, Tribunal maritime et commercial, Haute Cour orientale, Tribunal de district de Copenhague, Conseil d'autorisation des recours, Cour suprême, Tribunal spécial d'inculpation et de révision, Conseil des activités extérieures, Conseil des nominations judiciaires, Directeur du ministère public, Procureur d'État de Copenhague, Commissaires de Copenhague et de Nordsjælland, Procureur d'État pour les crimes économiques et internationaux graves. L'EEG s'est également entretenue avec les interlocuteurs ci-après : un représentant de l'Ombudsman parlementaire (médiateur parlementaire), le Président du *Folketing* (Parlement national), d'autres membres du *Folketing* et le Præsidium du *Folketing*, ainsi que des agents de l'administration du *Folketing*, plus précisément le Bureau d'appui juridique, le Secrétariat des commissions,

la Direction financière, le Bureau du personnel et la Direction de la communication. Enfin, l'EEG s'est entretenue avec des représentants des organisations suivantes : Association des juges danois et Association des juges assistants danois, Association des procureurs publics, section danoise de Transparency International, Association des médias danois, Université d'Aalborg (département de droit), Confédération de l'industrie danoise et Barreau danois.

10. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités danoises pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et pour renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport présente une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités danoises, qui doivent désigner les institutions ou organes chargés de prendre les mesures nécessaires. Le Danemark devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

11. D'après le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle du GRECO de 2002, « le Danemark semble connaître très peu d'affaires 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. »¹. Cette évaluation a été confirmée par de récentes études internationales².

12. La perception que se fait le public du niveau de corruption au Danemark a toujours été très basse. Le Danemark est classé parmi les quatre pays les moins corrompus par l'Indice de perception de la corruption (IPC) établi chaque année par Transparency International depuis 1995, la première année où est intervenue la publication de l'IPC. En 2012 et 2013, le Danemark a été classé au premier rang. Les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale affichent une tendance identique à celle de l'IPC, puisque le Danemark se situe depuis bientôt dix ans dans le haut du classement pour ce qui est de l'État de droit et du contrôle de la corruption³.

13. S'agissant plus précisément des domaines couverts par le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, il semblerait qu'au cours de la dernière décennie, la confiance du public dans le Parlement et les partis politiques a été en permanence plus élevée au Danemark que dans la plupart des autres pays couverts par l'enquête Eurobaromètre Commission européenne⁴. Dans le même ordre d'idées, en 2013, 38 % des sondés estimaient que la corruption est répandue chez les politiciens au Danemark, contre une moyenne de 56 % dans l'UE⁵. Pour la justice, selon l'Eurobaromètre sur la corruption, 9 % des sondés au Danemark estiment que la corruption est répandue dans cette branche du pouvoir, un pourcentage clairement inférieur à la moyenne de l'UE (32 %) ⁶. En outre, il ressort que la justice est l'institution qui inspire le plus confiance au Danemark.

14. Même si le système danois a gagné la confiance des citoyens dans des institutions essentielles telles que Parlement et l'appareil judiciaire, l'EEG pense qu'il est encore possible d'améliorer le régime de prévention de la corruption – et fait donc siennes les remarques ci-après formulées dans le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle dans le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle du GRECO, qui corroborent l'impression qu'elle a eue lors de la visite sur place du Quatrième Cycle : « Quel que soit l'échelon de la société (administration publique, entreprises privées, associations, communautés scientifiques ou médias), toute le monde s'accorde à dire que la corruption n'a aucune chance dans la société danoise. L'opinion générale considère que même des changements dans les attitudes morales et l'évolution vers une société plus diversifiée partageant des racines morales et éthiques différentes ne remettront pas en cause les valeurs traditionnelles danoises relatives à la corruption. L'EEG espère que cette certitude n'entraînera pas un faux sentiment de sécurité et que la population demeurera consciente des dangers de la corruption. Dans tous les cas, édicter de nouvelles règles contraignantes sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêt renforcera cette base solide »⁷.

¹ Voir document Greco Eval I Rep (2002) 6F, paragraphes 100, 102 et 103.

² Voir, en particulier, l'évaluation du système danois d'intégrité réalisée par Transparency International (National Integrity System Assessment on Denmark, Transparency International, 2011) et les indicateurs de gouvernance durable établis par la Fondation Bertelsmann (Sustainable Governance Indicators, Denmark Report, Bertelsman Stiftung, 2011).

³ Voir http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

⁴ Voir http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm?&lang=fr, pour la question associée « Confiance dans les institutions ».

⁵ Eurobaromètre spécial sur la corruption 397 (publié en février 2014).

⁶ Eurobaromètre spécial sur la corruption 374 (publié en février 2012).

⁷ Voir document Greco Eval II Rep (2004) 6F, paragraphe 64.

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

15. Le Danemark est une monarchie constitutionnelle et une démocratie parlementaire. Aux termes de la Constitution de 1953, le Parlement danois (*Folketing*) a pour missions de légiférer, d'exercer un contrôle sur le gouvernement, de voter le budget de l'État et d'entretenir une coopération internationale. Le *Folketing* est un Parlement monocaméral qui comprend 179 députés, élus directement au système proportionnel. Deux députés sont élus dans chacun des territoires autonomes du Groenland et des îles Féroé. Des élections législatives doivent être tenues au moins tous les quatre ans, sachant que le Premier Ministre a le pouvoir de demander à la Reine de convoquer des élections avant l'échéance d'une législature. La Constitution fixe certains principes de base pour les élections législatives. Des dispositions plus détaillées figurent dans la loi sur les élections législatives⁸, qui régleme[n]te par ailleurs la rémunération, la pension de retraite et les autres émoluments des députés. Les procédures de travail internes du *Folketing* sont précisées dans le Règlement.

16. L'article 56 de la Constitution dispose que « les membres du *Folketing* ne sont liés que par leur conviction et non par un mandat impératif de leurs électeurs. » Par conséquent, d'un point de vue juridique, chaque député est entièrement libre de déterminer s'il doit représenter l'intérêt public national ou des intérêts plus particuliers, par exemple ceux de sa circonscription ou de son parti politique. Toutefois, les autorités indiquent que, dans la pratique, la loyauté envers les partis est très forte et que, dans la grande majorité des cas, les députés votent conformément à la ligne de leur parti politique.

17. Un député peut volontairement renoncer à son siège à tout moment pour quelque raison que ce soit, mais ne peut être contraint à démissionner que s'il a été condamné pour un acte qui, aux yeux du public, le rend indigne d'exercer la charge de député. Il incombe au *Folketing* de déterminer – par un vote en session plénière – si un acte pour lequel un député a été condamné en justice le rend indigne de sa charge. Depuis 1980, un tel vote en plénière n'a eu lieu qu'à deux reprises. En 1991, un député a perdu son siège après avoir été condamné pour des infractions pénales et, en 1983, un député a perdu son siège après avoir été condamné pour des infractions fiscales. Depuis 1980, des affaires similaires n'ont pas été soumises à un vote parce que, par exemple, les députés concernés avaient volontairement renoncé à leur siège. Si un député renonce à son mandat, perd son mandat ou meurt, son suppléant est appelé pour assurer le mandat vacant. Le suppléant peut aussi être appelé à titre temporaire dans le cas où le député titulaire est mis en congé.

18. Il existe 26 commissions permanentes, dont le champ de compétence respectif est, pour l'essentiel et dans la plupart des cas, calqué sur celui des ministères. Les commissions permanentes comptent chacune 29 membres, exception faite de la Commission du Règlement, qui en compte 21, ainsi que de la Commission des scrutateurs, de la Commission des finances et de la Commission de la naturalisation, qui compte chacune 17 membres. En principe, les sièges des commissions permanentes sont répartis de manière proportionnelle entre les groupes de partis du *Folketing* ; dans la pratique, les groupes de partis forment deux blocs principaux, entre lesquels les sièges des commissions sont attribués proportionnellement. Au sein de chaque bloc, les sièges des commissions sont répartis sur la base d'arrangements politiques.

19. Le *Folketing* élit en son sein un Président et quatre Vice-Présidents pour chaque session parlementaire. Les principales responsabilités du Président du Parlement sont

⁸ Les élections au Groenland et dans les îles Féroé sont régies par des règles légèrement différentes définies par deux lois séparées.

d'assurer des conditions optimales pour les travaux parlementaires, ainsi que de veiller à ce que les sessions parlementaires se déroulent de façon satisfaisante et que les députés bénéficient de conditions de travail satisfaisantes. Le Président du Parlement est aussi le chef de l'Administration du *Folketing*, qui emploie un effectif de 440 agents. Le Président et les Vice-Présidents forment conjointement l'autorité suprême du *Folketing*, appelée le Præsidium.

20. Par ailleurs, il existe trois institutions spéciales qui sont rattachées au *Folketing* et financées par ce dernier, mais qui travaillent de manière indépendante du *Folketing*. Ni le gouvernement ni le *Folketing* ne peuvent influencer leur fonctionnement. Il s'agit, premièrement, du Bureau du Contrôleur général dirigé par le Contrôleur général (nommé par le Président du *Folketing* avec le consentement de la Commission du Règlement sur recommandation de la Commission des finances publiques), qui vérifie les comptes de l'État ; deuxièmement, de la Commission des finances publiques, dont les six membres sont nommés par le *Folketing* et qui examine le rapport annuel du Bureau du Contrôleur général et présente ses conclusions au *Folketing* ; et troisièmement, de l'Ombudsman (médiateur), qui est élu par le *Folketing* et qui exerce un contrôle sur les organes de l'État, les autorités municipales et d'autres autorités administratives publiques – hormis l'appareil judiciaire – pour le compte du *Folketing*. L'Ombudsman instruit les plaintes de citoyens et se saisit également de sa propre initiative d'affaires (telles que des affaires fortement médiatisées) et rend régulièrement visite à des institutions publiques.

Transparence du processus législatif

21. Tout député est habilité à présenter un projet de loi et une proposition relative à une autre décision, et le *Folketing* est tenu de l'examiner (toutefois, celui-ci peut décider à la majorité simple lors d'un vote en plénière de rejeter un projet de loi ou une autre proposition). Cependant, dans la pratique, la grande majorité des projets de loi soumis au *Folketing*, et l'écrasante majorité des projets de loi adoptés, sont des projets de loi du gouvernement. Dans le cadre des travaux préparatoires relatifs aux projets de loi du gouvernement, le ministère compétent procède en principe à une consultation publique⁹ sur le projet de texte concerné et, dans la plupart des cas, c'est à cette occasion que le texte complet de la nouvelle proposition de loi est rendu accessible au public (via Internet). La consultation publique sur un projet de texte implique en général la communication dudit projet à un éventail d'autorités, d'organisations, d'entreprises, etc. dont on pense qu'elles sont particulièrement intéressées par la question et qui sont alors invitées à faire part au ministère compétent de toute observation dans un certain délai. En principe, toute personne ou entité peut formuler des observations sur le projet de texte en écrivant au ministère compétent. Par ailleurs, lors de la présentation d'un projet de loi du gouvernement au *Folketing*, le ministère compétent transmet en principe les observations recueillies au cours de la consultation publique à la commission permanente concernée, en les accompagnant d'une note écrite présentant les points de vue du ministère sur les différentes observations.

22. Selon les « lignes directrices relatives à la qualité de la législation » (non contraignantes) publiées par le ministère de la Justice, le délai de consultation publique doit être adapté aux circonstances de chaque cas, mais devrait être suffisamment long pour permettre aux parties consultées de produire une réponse adaptée. Cependant, lors de la visite sur place, différents interlocuteurs, y compris des députés, ont fait part à l'EEG de leur préoccupation à propos du fait que, dans la pratique, les périodes de consultation sont souvent très courtes, ce qui fait obstacle à la contribution traditionnelle des organisations de la société civile et des parties concernées au travail législatif et restreint le fondement du processus de décision politique. Les députés interrogés par l'EEG sont conscients du problème, mais ne sont pas encore parvenus à un accord

⁹ La consultation publique est prévue par les lignes directrices non contraignantes du gouvernement relatives à la qualité de la législation et, d'après les autorités, est largement perçue comme faisant partie intégrante du processus législatif.

politique pour adopter une réforme sur ce point. Après la visite, les autorités ont indiqué que durant la session parlementaire de 2012-2013, les périodes de consultation se sont améliorées (en particulier, la période de consultation moyenne était de 27 jours comparativement à 21 et 22 jours dans les sessions précédentes), et que, depuis décembre 2013, le ministère de la Justice a recommandé que la date de soumission d'un projet de loi pour consultation et la date limite de la période de consultation (ou la raison dans le cas où un projet de loi n'est pas soumis à une consultation préalable avant qu'il soit soumis au Parlement) devraient être incluses dans l'exposé des motifs d'un projet de loi. L'EEG se félicite de ces développements et invite les autorités à poursuivre leurs efforts afin d'étendre davantage les périodes de consultation publique et leur permettre d'être suffisamment longues dans la pratique, ainsi que l'imposent les lignes directrices susmentionnées. De l'avis de l'EEG, en plus des périodes étendues, des délais fixes seraient préférables, par souci de clarté et de transparence du processus législatif.

23. Dès qu'un projet de loi est soumis au *Folketing*, il est porté à la connaissance du public sur le site Internet du *Folketing* (www.ft.dk) et dans le Rapport des travaux du Parlement danois, diffusé sous forme électronique (www.folketingstidende.dk).

24. Les sessions plénières du *Folketing* sont en principe ouvertes au public. La Constitution et le Règlement disposent que les sessions plénières peuvent être tenues à huis clos, mais cette possibilité n'a jamais été utilisée dans le contexte de la Constitution en vigueur. Les membres du public peuvent assister à une session depuis les tribunes publiques sous réserve de la disponibilité de sièges. Les sessions plénières sont retransmises sur le site Internet et sur la chaîne de télévision du *Folketing*. Les comptes rendus des sessions et les relevés des votes – y compris les votes de chaque député – peuvent être consultés sur le site Internet ou dans le rapport électronique des travaux du Parlement danois.

25. En règle générale, les sessions des commissions se tiennent à huis clos, mais les commissions peuvent décider de les ouvrir. En particulier, les consultations avec les ministres sont souvent ouvertes au public (sous réserve de l'enregistrement préalable des participants et de la disponibilité de sièges) et sont diffusées sur le site Internet et/ou la chaîne de télévision du *Folketing*¹⁰. Au cours des entretiens sur place, l'EEG a appris que de nombreuses sessions des commissions sont publiques. Les commissions peuvent inviter toute personne – y compris des lobbyistes – qu'elles jugent opportune afin de recueillir son point de vue sur la question à l'examen. La composition des commissions à tout moment donné et l'ordre du jour des sessions ordinaires des commissions sont transparents et figurent sur le site Internet du Parlement. Des informations ne sont pas disponibles sur les membres présents à une session donnée, mais les noms des experts entendus et les propositions examinées sont souvent mentionnés sur l'ordre du jour de la session. Lorsqu'une commission renvoie un projet de loi ou une autre proposition à la plénière, elle utilise un rapport qui contient des recommandations, les modifications proposées et, souvent, les observations politiques détaillées des groupes de partis représentés au sein de la commission. Le rapport est rendu public et figure sur le site Internet au moins deux jours avant la lecture suivante en plénière.

26. Même s'il est largement admis que l'ouverture et la transparence des institutions de l'État constituent un aspect important de la culture danoise – et que les représentants des médias ont indiqué à l'EEG que les conditions pour effectuer un travail d'investigation sont dans l'ensemble satisfaisantes, l'attention de l'EEG a été attirée à plusieurs reprises sur certaines restrictions à l'accès à l'information. En particulier, plusieurs interlocuteurs ont fait état de leur préoccupation au sujet du fait que certaines dispositions de la loi sur l'accès à l'information adoptée récemment, qui ont soulevé de vives critiques au sein de

¹⁰ La chaîne de télévision, qui s'appelle simplement *Folketinget*, est diffusée en clair au Danemark, ainsi que dans le cadre des bouquets de base de tous les principaux câblo-opérateurs danois.

l'opinion publique, peuvent empêcher les médias et le public en général d'appréhender comme il se doit le processus décisionnel des pouvoirs publics et de jouer un rôle de défenseur de l'intérêt public (entre autres, il a été indiqué qu'en vertu de la nouvelle législation, les documents échangés entre les députés et les ministres sur des questions touchant à la législation et aux « processus politiques connexes » ne sont pas accessibles au public). À ce propos, l'EEG a noté avec satisfaction que l'Ombudsman parlementaire a été chargé d'évaluer l'application de la nouvelle législation, qui entrera en vigueur en janvier 2014, pendant une période de trois ans. Étant donné le rôle important du public dans le contrôle des institutions de l'État au Danemark, l'EEG invite les autorités à maintenir à l'étude la législation sur l'accès à l'information pour s'assurer que cet accès n'est pas indument restreint.

Rémunération et avantages économiques

27. D'après Danmarks Statistik (l'office statistique danois), en 2011, le salaire brut moyen au Danemark s'est élevé à 38 090,47 DKK soit environ 5 100 EUR par mois.

28. Un député perçoit actuellement une rémunération de base imposable de 50 083 DKK, soit environ 6 700 EUR par mois. Le Président du *Folketing* perçoit la même rémunération (imposable) que le Premier Ministre, c'est-à-dire 1 458 214 DKK, soit environ 195 400 EUR par an en 2012. Outre la rémunération de base susmentionnée, chaque député – y compris le Président – perçoit une indemnité pour frais non imposable de 4 962 DKK, soit environ 660 EUR¹¹ par mois. L'indemnité pour frais est une allocation forfaitaire et simple destinée à couvrir un éventail de frais mineurs associés au mandat du député. D'un point de vue juridique, le député n'est pas tenu de travailler pendant une durée fixe.

29. Le *Folketing* met à la disposition du Président et des Vice-Présidents un appartement à titre gratuit et exonéré d'impôt sur le site du Parlement. Les autres députés qui ne sont pas domiciliés dans la région de Sjælland peuvent prétendre soit à un appartement mis à disposition à titre gratuit et exonéré d'impôt, soit à un remboursement (non imposable) des frais – à concurrence de 73 223 DKK soit environ 9 810 EUR par an – d'une résidence secondaire dans la région métropolitaine de Copenhague. Ces frais doivent être justifiés sur une base annuelle. En outre, ces députés perçoivent une indemnité forfaitaire et non imposable de 29 290 DKK (soit environ 3 920 EUR) par an au titre des frais supplémentaires liés au maintien de deux domiciles. Les autres députés ont droit au remboursement de 12 nuits d'hôtel au maximum par année civile à Copenhague, en relation avec des réunions (entre autres) au *Folketing*. Enfin, le député a droit au remboursement de 12 nuits d'hôtel au maximum dans sa circonscription par année civile et sous réserve de certaines restrictions. Dans tous les cas, les frais d'hôtel ne sont remboursés que sur présentation de pièces justificatives et jusqu'à concurrence de 1 025 DKK (soit environ 140 EUR) par nuit (1 160 DKK dans les îles Féroé). Les remboursements ne sont pas imposables.

30. Les députés reçoivent, sur demande, une carte leur permettant de voyager gratuitement en première classe sur les réseaux ferroviaire et d'autobus au Danemark aux fins de leur mandat politique et à des fins personnelles (dans le deuxième cas, cet avantage est imposable). Les députés sont remboursés pour le coût des vols intérieurs effectués en rapport avec leur travail politique. En ce qui concerne les déplacements à l'intérieur du Danemark, le *Folketing* suit une politique restrictive et assez détaillée de remboursement des courses effectuées en taxi ou des distances parcourues dans leur propre voiture par les députés. Lorsque les députés se déplacent à l'étranger à titre officiel, par exemple dans le cadre d'une délégation parlementaire, leurs frais de voyage et de logement (y compris l'assurance voyage) sont intégralement couverts par le *Folketing*. La plupart des indemnités de voyage ne sont pas imposables.

¹¹ 6 616 DK, soit environ 880 EUR pour les députés élus au Groenland ou dans les îles Féroé.

31. Les députés reçoivent chacun un lot d'équipements techniques comprenant un ordinateur portable (assorti d'un accès Internet à domicile), un ordinateur tablette et un téléphone mobile, qui peuvent être utilisés à des fins personnelles comme politiques.

32. Les députés commencent à accumuler des droits à pension (imposables) un an après le début de leur mandat au *Folketing*. Les droits à pension accumulés atteignent au maximum 57 % de la rémunération de base après 20 ans de mandat de député.

33. Si un député quitte le *Folketing* à la suite d'une élection ou pour raisons de santé, il peut continuer à percevoir un montant égal à la rémunération de base (« rémunération ex post ») pendant une période comprise entre 12 et 24 mois, en fonction de la durée de son mandat de député. Cependant, la rémunération ex post est diminuée des revenus provenant d'autres sources, après un abattement de 100 000 DKK (environ 13 400 EUR) sur ces revenus au cours des 12 premiers mois suivant la fin du mandat au *Folketing*. Chaque ancien député a aussi droit à la couverture – non imposable – des dépenses d'éducation pour adultes pendant la même période jusqu'à un montant maximum de 20 000 DKK / environ 2 700 EUR par année d'adhésion ou jusqu'à un total de 100 000 DKK / environ 13 400 EUR (selon le montant le plus faible).

34. Le *Folketing* fournit aux députés (et au personnel des groupes de partis) un espace de bureau, des meubles, des équipements techniques, etc. Les députés ne reçoivent pas individuellement de fonds publics au titre du budget de bureau. Ils sont autorisés à utiliser des moyens privés pour le fonctionnement de leur bureau et ne sont pas soumis à l'obligation de rendre compte de ces dépenses. Toutefois, au cours des entretiens, l'EEG a appris qu'un tel appui privé n'est pas courant, les députés interrogés sur la question n'avaient pas connaissance de pareils cas.

35. Les groupes de partis parlementaires perçoivent un financement public (subventions aux groupes de partis), qui sert essentiellement à rémunérer le personnel qu'ils emploient. Ce financement se compose d'un montant de base pour chaque groupe de partis (en 2013, 286 758 DKK, soit environ 38 430 EUR par mois)¹² et d'un montant par membre (44 962 DKK, soit environ 6 020 EUR par mois)¹³. L'emploi des subventions allouées aux groupes de partis est régi par un ensemble de règles définies par la Commission du règlement, et les groupes de partis doivent présenter des comptes annuels sur l'emploi des subventions au Præsidium du *Folketing*. Les comptes sont examinés par des cabinets de vérification externe et publiés sur le site Internet du *Folketing*. Il n'est pas interdit aux groupes de partis de compléter les subventions perçues en tant que groupe de partis par des financements en provenance de sources extérieures.

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

36. Certains principes généraux figurent dans la Constitution – en vertu de laquelle les députés ne sont liés que par leurs convictions¹⁴ ; dans le Règlement – en vertu duquel le Président du Parlement doit s'assurer que les règles sont respectées et que la forme des débats parlementaires est « suffisamment digne »¹⁵ ; et dans les dispositions du Code pénal (CP) sur les infractions commises dans l'exercice d'une charge publique – qui s'appliquent également aux députés, à quelques exceptions près. Cependant, il n'existe pas d'ensemble spécifique de principes déontologiques ou normes de conduite écrits à l'intention des députés.

¹² Pour tout groupe de partis composé de quatre membres ou plus – les groupes de plus petite dimension reçoivent proportionnellement moins.

¹³ Pour le Président du *Folketing* ou pour un membre qui est aussi ministre, il est de 14 988 DKK, soit environ 2 010 EUR.

¹⁴ Voir article 56 de la Constitution et paragraphe 16 ci-dessus.

¹⁵ Voir, en particulier, point 4(2) du Règlement.

37. Le niveau d'intégrité chez les députés semble être élevé et jusqu'à une date récente, les députés n'avaient pas jugé nécessaire d'établir un code de conduite et d'autres parties concernées n'avaient pas préconisé de manière pressante ou répétée l'adoption d'un tel instrument. Cependant, l'EEG a noté avec intérêt que l'élaboration d'un code de conduite à l'intention des députés avait été envisagée brièvement il y a peu à la lumière d'évaluations d'autres États membres réalisées par le GRECO. Lors de débats récents, le Præsidium du *Folketing* s'est dans l'ensemble montré favorable à l'idée de la compilation d'un tel code – en s'inspirant, le cas échéant, des codes élaborés dans des pays ayant un contexte culturel et politique comparable. L'EEG est favorable à ce que le *Folketing* dispose d'un ensemble complet de normes d'éthique et de conduite, élaboré et publié par les députés eux-mêmes – ou du moins avec leur participation. L'EEG est convaincue que le processus visant à développer un code de conduite sensibiliserait encore plus les parlementaires à la dimension déontologique de leur statut d'élu, leur donnerait des orientations et démontrerait au public qu'ils sont désireux d'agir pour que l'intégrité reste forte. L'État de droit et la confiance publique dans les institutions parlementaires peuvent être renforcés lorsque les citoyens savent quel comportement ils devraient pouvoir attendre de leurs représentants élus.

38. S'agissant du contenu d'un code de conduite, l'EEG prend bonne note de la position exprimée par le Præsidium du *Folketing* selon laquelle un tel document devrait avant tout permettre d'accroître la sensibilité des parlementaires sur des questions d'éthique clé plutôt que d'imposer des règles trop spécifiques ou impératives, qui risqueraient de mener à la complaisance et au formalisme. Selon l'EEG, le code de conduite devra inclure et rendre accessibles de façon plus appropriée les normes de base ayant trait aux devoirs fondamentaux des parlementaires et aux restrictions relatives à leur activité. A la fois, cependant, sachant que le cadre juridique est plutôt vague et afin que le code de conduite soit un outil efficace pour les députés, il importe que ledit code fournisse également des directives claires sur la prévention des conflits d'intérêts et sur les questions connexes clé, telles que l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages, l'utilisation abusive d'informations et de ressources publiques et les interactions avec des tiers tels que les lobbyistes (y compris des exemples détaillés). L'absence actuelle de normes est évidente, par exemple, en ce qui concerne le comportement des députés en cas de conflit d'intérêts, le député étant alors complètement livré à lui-même pour ce qui est de la déontologie et de la discipline à respecter (voir ci-après). De même, il n'existe pas de règles sur l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages, exception faite des dispositions générales du CP sur la corruption (article 144). Ni le CP ni aucun autre instrument juridique ne donnent des indications claires sur les types de cadeaux ou d'autres avantages que les députés peuvent accepter, de même qu'il n'existe pas de procédure établie pour restituer ou se débarrasser des cadeaux non désirés. Même s'il n'est manifestement pas commun que les députés se voient offrir et acceptent des cadeaux, et que les députés sont assez peu disposés à accepter des avantages même mineurs (principalement en raison de l'intérêt que portent les médias à cette question), l'EEG a appris que les médias ont relayé des allégations selon lesquelles certains députés auraient accepté des avantages non déclarés, tels que des voyages et des invitations à des manifestations culturelles payés par des entreprises privées. L'EEG pense qu'il est important non seulement que le processus parlementaire soit préservé des influences extérieures indues, mais aussi que le grand public le perçoive comme tel. Des orientations claires sur le traitement des cadeaux et des autres avantages seraient donc bénéfiques pour les députés et leur réputation d'élus, ainsi que pour ceux qui offrent des cadeaux.

39. Par ailleurs, l'EEG considère que le code de conduite doit couvrir les questions ayant trait aux contacts des députés avec les lobbyistes et les autres parties tierces qui cherchent à influencer le processus parlementaire. L'EEG a appris que la question de la réglementation du lobbying a été examinée à plusieurs reprises ces dernières années. En octobre 2012, a été mise en place la possibilité pour les députés d'enregistrer les contacts avec les lobbyistes, entreprises, organisations, etc., sous une rubrique

spécifique du registre facultatif des activités professionnelles et des intérêts financiers (voir ci-après). Toutefois, le système a été abandonné peu de temps après, principalement parce que les députés ont trouvé qu'il était trop contraignant d'enregistrer convenablement leurs contacts et difficile de déterminer si un contact est assez important pour être enregistré. À la place de ce système, les députés peuvent désormais faire inclure sur le site Internet du Parlement un lien vers une page de leur site Internet personnel ou du site Internet de leur parti, sur laquelle ils peuvent décrire des contacts avec des lobbyistes, entre autres, en apportant les détails qu'ils jugent opportuns. Au cours des entretiens dans le pays, il a été souligné qu'au Danemark le lobbying est généralement perçu comme un phénomène nécessaire et positif (en ce sens qu'il apporte au législateur des informations et une expertise utiles), et s'inscrit dans le cadre d'une culture et d'une tradition politiques qui veulent que les députés soient largement accessibles au public et soient aussi libres d'avoir des contacts avec qui bon leur semble dans le cadre de leur travail politique. Cela étant dit, l'EEG note que selon certains interlocuteurs, les discussions sur les formes possibles d'influence indue et les conflits d'intérêts des responsables politiques en sont à leurs débuts et doivent être encouragées. L'EEG fait sien ce point de vue et est convaincue que le code de conduite doit aussi fournir des orientations sur la façon de traiter les tierces parties cherchant à exercer une influence indue sur le travail des députés, et promouvoir activement la transparence dans ce domaine (par exemple, grâce à la divulgation facultative des contacts par les députés mentionnée plus haut).

40. Outre les orientations fournies par le code de conduite, des mesures complémentaires – en temps opportun, à la suite de l'élaboration du code – telles que la mise en œuvre d'une formation spécifique ou la fourniture de conseils confidentiels sur les questions évoquées plus haut et sur le code dans son ensemble seraient également bénéfiques. Eu égard aux paragraphes précédents et conformément au Principe directeur 15 de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant les vingt Principes directeurs pour la lutte contre la corruption, **le GRECO recommande i) qu'un code de conduite à l'intention des parlementaires – y compris, des orientations sur la prévention des conflits d'intérêts, sur les questions concernant les cadeaux et les autres avantages et sur la façon de traiter les tierces parties cherchant à exercer une influence indue sur le travail des députés – soit adopté et rendu facilement accessible au public ; et ii) qu'il soit complété par des mesures d'application pratiques, telles qu'une formation ou des conseils spécialisés.**

Conflits d'intérêts

41. Il n'y a pas de définition générale d'un conflit d'intérêts. D'autre part, le cadre en vigueur ne prévoit pas de mécanisme pour signaler les conflits d'intérêts qui pourraient se poser dans le traitement d'une affaire spécifique par le *Folketing*. Les autorités indiquent que si les députés peuvent d'eux-mêmes faire très attention à éviter tout conflit d'intérêts, ou toute situation qui pourrait ressembler à un conflit d'intérêts, il n'existe ni règles générales ni procédures à cet effet. Il arrive assez souvent que des députés ne prennent pas part à un vote en plénière (le quorum requis étant la moitié des membres, soit 90 députés) ou à une session de commission, mais les motifs spécifiques de leur décision de non-participation ne sont pas enregistrés dans ces cas-là. Les députés interrogés pendant la visite ont fait part de leur conviction qu'un député en situation de conflit d'intérêts s'abstiendrait de participer à une plénière ou à une session de commission ou de voter, mais ont indiqué ne pas avoir eu connaissance de cas récents. Les autorités attestent que la Constitution ne fournit aucune base permettant d'exclure un parlementaire d'un vote lorsque le parlementaire en question est en situation de conflit d'intérêts. Le système repose sur une abstention volontaire et l'observation du public et des électeurs.

42. L'EEG estime que l'absence de règles de divulgation des conflits d'intérêts potentiels n'est pas satisfaisante. Le régime actuel ne garantit pas un niveau de transparence suffisant. Si les autorités soutiennent que la principale fonction du Parlement est d'adopter des lois générales et d'exercer un contrôle sur le gouvernement mais pas de s'occuper des cas particuliers dans lesquels des individus ont un intérêt direct dans un résultat du processus législatif, d'autres interlocuteurs interrogés lors de la visite dans le pays ont eux souligné que des députés (ou des personnes leur étant liés) peuvent bien avoir à titre personnel un intérêt particulier dans un résultat du processus législatif. L'EEG partage cet avis, sachant que la législation n'impose pas de restrictions aux activités commerciales et aux intérêts financiers des députés¹⁶. L'EEG est convaincue qu'une obligation pour les parlementaires de déclarer publiquement les conflits d'intérêt à mesure qu'ils se produisent en relation avec leur travail parlementaire – telle qu'elle existe dans quelques autres États membres – permettrait de garantir une supervision correcte par les parlementaires et le public pour déterminer quand et comment les intérêts des parlementaires pourraient influencer sur le processus décisionnel. Cela serait bénéfique non seulement pour les parlementaires eux-mêmes, mais aussi pour le public dans son ensemble, notamment du point de vue de sa confiance à l'égard du Parlement et des parlementaires. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'une obligation de divulgation ad hoc soit introduite lorsqu'un conflit avec les intérêts privés des parlementaires à titre individuel peut émerger en lien avec une question examinée dans le cadre d'une procédure parlementaire.** Cette obligation devra être reflétée dans le code de conduite recommandé au paragraphe 40 ci-dessus.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

43. Il n'existe pas de règles ou orientations spécifiques sur l'acceptation de cadeaux, en dehors des dispositions du droit pénal en vigueur en matière de corruption. En vertu de l'article 144 du CP, « toute personne occupant un emploi public ou exerçant des fonctions publiques au Danemark, à l'étranger ou à l'échelon international qui reçoit, demande ou accepte indûment la promesse d'un cadeau ou d'un avantage est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de six ans maximum. » La situation n'est pas passible de poursuites pénales seulement dans les cas où l'avantage revêt un caractère subordonné et n'implique pas de risque d'influence sur l'accomplissement du travail du bénéficiaire. Les cadeaux ordinaires offerts en reconnaissance du travail général du bénéficiaire, par exemple à l'occasion d'un anniversaire, d'une démission ou d'une mutation ne sont généralement pas assimilés à un avantage indu au sens de l'article 144 du CP. Une recommandation relative à l'adoption d'orientations sur les questions ayant trait aux cadeaux et aux autres avantages a été formulée ci-dessus¹⁷.

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

44. Aucune disposition légale n'empêche les députés, mis à part le Président du *Folketing*, d'occuper d'autres postes ou d'exercer d'autres fonctions ou de se livrer à des activités accessoires, que ce soit dans le secteur privé ou public. En principe, les députés peuvent, par exemple, exercer la charge de conseiller municipal, exercer un mandat d'administrateur dans une société privée ou publique, exploiter une entreprise ou se livrer à d'autres activités génératrices de revenus. Cependant, les interlocuteurs de l'EEG ont souligné que les responsabilités associées aux travaux parlementaires exigent un engagement à temps plein de la part des députés, et que les activités accessoires – en particulier dans le secteur privé – ne sont pas très courantes. Ils n'avaient pas souvenir de cas de députés exerçant la charge d'administrateur d'une grande société ou de maire.

¹⁶ Voir paragraphe 46 ci-après.

¹⁷ Voir paragraphes 38 et 40 ci-dessus.

L'EEG n'estime pas qu'il soit nécessaire de recommander la réglementation d'incompatibilités spécifiques entre le mandat d'un député et d'autres fonctions ou activités. Cela étant, les autorités voudront peut-être réfléchir à de possibles modifications à la législation en vue de supprimer la possibilité théorique pour les députés d'exercer des fonctions dans d'autres branches du pouvoir d'État, par exemple les fonctions de juge ou de procureur, laquelle possibilité pose problème du point de vue de la séparation des pouvoirs.

45. Aucune disposition légale n'empêche les députés d'exercer une activité particulière une fois leur mandat achevé. S'il est clair qu'un mandat parlementaire ne couvrira pas, en général, toute une carrière, l'EEG n'en reste pas moins préoccupée par le fait qu'un parlementaire pourrait influencer des décisions au Parlement en ayant à l'esprit des avantages qu'il pourrait en tirer une fois qu'il aura quitté l'institution pour entrer ou revenir dans le secteur privé le cas échéant. Les autorités sont invitées à réfléchir sur la nécessité d'introduire des règles ou lignes directrices pour de telles situations.

Intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques, contacts avec les tiers

46. Il n'y a ni interdiction ni restriction à la détention d'intérêts financiers par des parlementaires ou à la conclusion de contrats entre ceux-ci et les autorités publiques. De plus, il n'existe pas de règles spécifiques sur l'abus de biens publics par les parlementaires. Les dispositions générales du CP sur les crimes économiques tels que le vol, la fraude et le détournement de fonds s'appliquent aux députés.

47. Les députés sont libres d'avoir des contacts avec qui bon leur semble dans le cadre de leur travail politique, y compris des lobbyistes, groupes d'intérêt, ONG, syndicats, associations d'employeurs ou autres organisations. Une recommandation relative à l'adoption d'orientations sur l'interaction avec des tierces parties telles que les lobbyistes a été formulée ci-dessus¹⁸.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

48. Aux termes de l'article 152 du CP, toute personne qui exerce ou a exercé des fonctions publiques ou une charge publique et qui, sans y être dûment autorisée, divulgue ou exploite des informations confidentielles obtenues en lien avec ses fonctions ou sa charge, est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de six mois au maximum¹⁹. Les informations sont confidentielles lorsqu'elles ont été classées comme telles par une disposition législative ou autre en vigueur ou lorsqu'il est autrement nécessaire d'en préserver la confidentialité afin de protéger des intérêts publics ou privés importants. Dans la pratique, il est très probable qu'un député prenne connaissance d'informations confidentielles dans le contexte du contrôle de l'action du gouvernement, généralement à l'occasion de réponses de ministres à des questions parlementaires au sujet de la situation personnelle de particuliers ou de questions sensibles touchant à la sûreté nationale, à la sécurité publique ou aux intérêts économiques de l'État, ou à des secrets commerciaux d'entités privées. Dans quelques cas, des dispositions législatives plus spécifiques imposent aux députés de protéger la confidentialité de certaines informations – par exemple, les membres de la Commission des services de renseignements sont tenus en vertu de la loi de respecter la confidentialité de toute information reçue dans le cadre de la commission.

49. Sauf avis contraire de la commission concernée, les députés sont tenus de respecter la confidentialité des déclarations de leurs collègues lors des sessions à huis

¹⁸ Voir paragraphes 39 et 40 ci-dessus.

¹⁹ Si l'infraction est commise dans l'intention d'en tirer un gain illicite pour soi-même ou pour un tiers, ou si d'autres circonstances particulièrement aggravantes sont présentes, la peine peut être alourdie jusqu'à deux ans d'emprisonnement.

clos des commissions permanentes. Tout membre d'une commission qui viole cette obligation de confidentialité est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de trois mois au maximum, aux termes de l'article 129, 1^{ère} phrase du CP (sur la divulgation illicite, entre autres, du contenu des discussions d'organes publics).

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

50. Aucune loi n'oblige un parlementaire à déclarer son patrimoine, ses revenus, son passif ou ses intérêts au Danemark. Toutefois, la Commission du règlement du *Folketing* a adopté, le 18 mai 1994²⁰, les « Règles relatives à l'enregistrement facultatif des activités professionnelles et des intérêts financiers des membres du Parlement danois ». Ladite commission recommande que les députés fassent enregistrer les intérêts en question, auquel cas ils doivent accepter de se soumettre aux règles dans leur intégralité. Aux termes des lignes directrices émises par le Præsidium du *Folketing* le 22 juin 1994, « les règles visent à assurer, pour les médias et le public, une plus grande transparence en ce qui concerne chaque député, en allant au-delà de ses travaux parlementaires pour couvrir ses intérêts financiers. » Le but de l'enregistrement est de « rendre public tout conflit d'intérêts susceptible de résulter de l'association de la fonction de député, d'une part, et d'intérêts financiers privés, d'autre part. »

51. Suivant les règles susmentionnées, l'enregistrement doit être effectué dans un délai d'un mois à compter de la session inaugurale d'un nouveau Parlement, de l'admission d'un membre suppléant en tant que membre à part entière ou de la prise d'effet de l'obligation d'enregistrement pour un membre temporaire. Les éléments nouveaux, concernant notamment les intérêts récemment acquis dans des sociétés ou des modifications à apporter à des informations antérieurement enregistrées, doivent en principe être enregistrés dans un délai d'un mois à compter du moment où ils sont disponibles. Le consentement écrit, et renouvelable annuellement, du député à la publication des informations est un préalable à l'enregistrement.

52. Aux termes des règles susmentionnées, les députés doivent déclarer les informations ci-après :

1) revenus provenant :

- de mandats d'administrateur rémunéré de sociétés du secteur privé ou public (les postes et les sociétés sont enregistrés) ;
- de postes, activités professionnelles ou emplois similaires rémunérés en plus des fonctions de député (les postes et les employeurs sont enregistrés) ; et
- d'activités indépendantes à but lucratif exercées en plus des fonctions de député (les types d'activités sont enregistrés) ;

2) cadeaux, voyages à l'étranger, soutien financier, etc. :

- soutien financier, y compris les avantages matériels, services de secrétariat, etc., fournis par des sociétés, organisations, institutions ou personnes physiques danoises (le nom du donateur et le type de soutien sont enregistrés) ;
- cadeaux de donateurs danois, lorsque la valeur du cadeau en question est clairement supérieure à 3 000 DKK, soit environ 400 EUR et que le don du cadeau en question est lié à la qualité de membre du *Folketing* – autrement dit, ne sont pas concernés les cadeaux reçus à titre privé, par exemple, en provenance de membres de la famille ; en revanche, les avantages tels que les annonces publicitaires gratuites offertes directement à un député en rapport avec une campagne électorale, par exemple, doivent être déclarés – (le nom du donateur, le type de cadeau et la date de réception du cadeau sont enregistrés) ;
- voyages et visites dans des pays étrangers dont le coût n'est pas intégralement pris en charge par le budget de l'État, par le parti politique du député ou par le député lui-même

²⁰ Les règles ont été modifiées pour la dernière fois le 12 décembre 2012.

et qui sont liés à la qualité de membre du *Folketing* (le nom du donateur, la date du voyage et le pays visité sont enregistrés) ; et

- gratifications, avantages financiers, cadeaux ou dons similaires de tout type reçus en provenance d'organismes publics, d'organisations diverses ou de personnes physiques d'autres pays, lorsque la valeur de la chose reçue en question est clairement supérieure à 3 000 DKK, soit environ 400 EUR et que la chose reçue concernée est liée à la qualité de membre du *Folketing* (le nom du donateur, le type de la gratification, etc. et la date de réception sont enregistrés) ;

3) situation financière :

- intérêts dans des sociétés dont la valeur est clairement supérieure à 75 000 DKK, soit environ 10 050 EUR (le nom de la société est enregistré) ;

4) accords avec des employeurs anciens et/ou futurs sur des questions actuelles ou futures :

- accords de nature financière avec d'anciens employeurs, y compris les accords relatifs à des congés, à des congés sans solde, au maintien d'une rémunération, à des prestations, à des droits à pension, etc. pendant la durée du mandat de membre du *Folketing* (le type d'accord et le nom de l'employeur sont enregistrés) ;

- accords relatifs à un emploi ou à une relation similaire avec un employeur futur, indépendamment du fait de savoir si la nomination prend effet après le départ du député du *Folketing* ou pas (le type d'accord et le nom de l'employeur sont enregistrés).

53. Les déclarations des députés sont effectuées au moyen d'un formulaire type approuvé par le Præsidium du *Folketing*. Les informations soumises sont consignées dans un registre par un fonctionnaire désigné par le Præsidium (chef de section au sein du Bureau d'appui juridique). Le registre doit être tenu à la disposition du public dans un délai de 20 jours ouvrables à compter de l'expiration du délai d'enregistrement après des élections générales. Les mises à jour doivent être effectuées dans un délai de 10 jours ouvrables à partir de la date à laquelle le député enregistre les nouvelles informations, et les données antérieurement enregistrées pour ce député doivent être archivées. Les informations relatives aux cadeaux, aux voyages à l'étranger, au soutien financier, etc. sont maintenues dans le registre pendant une durée de quatre ans à compter de la réception du cadeau, etc. Conformément à une décision du Præsidium, les informations enregistrées sont aussi publiées sur le site Internet du Parlement. Par conséquent, toute personne peut avoir accès aux informations figurant dans le registre soit en obtenant une copie du registre auprès du *Folketing* soit en consultant les informations sur la page de chaque député sur le site Internet du Parlement.²¹

54. L'EEG prend note de l'existence d'un registre public des activités professionnelles et des intérêts financiers des députés, ainsi que du formulaire type et des lignes directrices y afférentes qui sont assez détaillées et, selon les interlocuteurs de l'EEG, assez faciles à appliquer. De plus, l'EEG a noté avec intérêt qu'il avait été envisagé de rendre obligatoire l'enregistrement – qui est actuellement facultatif. Toutefois, une telle obligation n'a pas été introduite en fin de compte, certains députés ayant considéré que les informations en question sont de nature privée. En outre, les autorités précisent que l'introduction d'une obligation légale de la part des parlementaires à déclarer leurs activités professionnelles et leurs intérêts financiers soulèverait des problèmes d'ordre constitutionnel. D'un autre côté, l'EEG a relevé que plusieurs représentants, y compris des députés, rencontrés au cours de la visite sont convaincus des avantages qu'il y aurait à rendre la déclaration obligatoire. L'EEG a aussi noté qu'à l'heure actuelle 43 des 179 députés ne participent pas au système d'enregistrement, et on peut penser qu'ils ont des liens plus marqués avec le secteur privé que ceux qui déclarent leurs activités professionnelles et leurs intérêts. Par conséquent, une déclaration obligatoire pourrait mettre à jour des conflits d'intérêts potentiels. D'autre part, l'EEG ne voit pas comment

²¹ Voir <http://www.thedanishparliament.dk/Members.aspx>).

l'enregistrement obligatoire (du moins suivant le modèle du système actuel) porterait indubitablement atteinte au droit au respect de la vie privée. Elle ne voit pas non plus en quoi une telle disposition pourrait être contraire à la Constitution – étant entendu qu'un manquement aux règles ne serait pas passible de la déchéance ou la suspension du mandat de député ou d'autres conséquences sévères d'une pertinence directe avec les droits et devoirs des parlementaires sous la Constitution. Ce point de vue était partagé par plusieurs interlocuteurs consultés à ce sujet. De l'avis de l'EEG, un enregistrement et une divulgation des intérêts à titre obligatoire et à intervalles réguliers (par exemple, annuellement) constitueraient la prochaine étape logique, ayant à l'esprit que, dans le système danois, la surveillance du comportement et des possibles conflits d'intérêts des députés repose, dans une large mesure, sur la vigilance du public et des médias.

55. Par ailleurs, l'EEG estime que le contenu du système d'enregistrement, tel qu'il est actuellement conçu, peut être amélioré. À l'heure actuelle, les informations quantitatives sur les activités professionnelles et les intérêts financiers susmentionnés ne sont pas – et ne peuvent même pas être – enregistrées (par exemple, même pas des chiffres approximatifs sur les revenus, cadeaux ou intérêts détenus dans des sociétés). En outre, les déclarations ne contiennent pas d'informations sur le patrimoine immobilier et les autres avoirs des députés, ni sur le revenu de leurs placements, les contrats commerciaux qu'ils ont conclus avec des organismes publics ou leur passif. Enfin, les règles sur l'enregistrement facultatif s'appliquent aux députés uniquement, et pas aux membres de leur famille, à savoir le conjoint et les personnes à charge. Au cours de la visite au Danemark, l'EEG a observé chez les députés une forte opposition à l'idée d'enregistrer des informations plus complètes et plus détaillées, notamment des informations quantitatives ou des informations sur le conjoint et les personnes à charge. Toutefois, l'EEG pense que l'élargissement du champ de l'enregistrement à ces données faciliterait l'identification des conflits d'intérêts potentiels. Eu égard aux paragraphes précédents, **le GRECO recommande i) qu'un enregistrement public des activités professionnelles et des intérêts financiers à intervalles réguliers par les parlementaires soit rendu obligatoire ; ii) que le système actuel soit développé encore davantage, notamment en incluant des données quantitatives sur les activités professionnelles et les intérêts financiers des parlementaires ainsi que des données sur les éléments significatifs du passif, et iii) qu'il soit envisagé d'élargir le champ des déclarations pour inclure des informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne devraient pas nécessairement être rendues publiques).**

Contrôle et application de la loi

56. Les informations sur l'utilisation de fonds publics, à savoir les avantages reçus par les députés détaillés plus haut²² (par exemple, la prise en charge des frais de logement et le remboursement des frais de déplacement), doivent être communiquées par les parlementaires à l'administration du *Folketing*, qui vérifie les informations communiquées. Les groupes de partis doivent annuellement présenter les comptes relatifs à l'utilisation des subventions reçues en tant que groupe de parti au Præsidium du *Folketing*. Les comptes sont examinés par des cabinets d'audit externes et publiés sur le site Internet du *Folketing*.

57. Comme souligné plus haut, il n'y a ni restriction ni interdiction aux députés d'intervenir sur des cas ou des questions dans lesquels ils ont un intérêt en jeu à titre personnel, de même qu'aucune disposition légale n'empêche les députés d'occuper d'autres postes ou d'exercer d'autres fonctions ou de se livrer à des activités accessoires, de détenir des intérêts financiers, etc. En outre, l'enregistrement des activités professionnelles et des intérêts financiers des députés est facultatif. En conséquence, il n'existe ni mécanisme de contrôle ni sanctions spécifiques. Les informations

²² Voir paragraphes 29 et 30 ci-dessus.

communiquées volontairement par les députés ne sont ni examinées ni vérifiées ni approuvées par le Præsidium ou le fonctionnaire chargé de l'enregistrement. Aucune sanction ni procédure ne sont prévues pour les cas où les informations soumises seraient incomplètes ou inexactes. Cependant, si les informations communiquées révèlent une possible violation d'une loi ou d'un règlement, les mécanismes répressifs généraux s'appliquent.

58. Les parlementaires sont passibles de poursuites pénales et de sanctions s'ils commettent des infractions telles qu'une fraude, un délit de corruption ou la violation de la confidentialité liée à leur fonction. Aux termes de l'article 57, 1^{ère} phrase, de la Constitution, « aucun membre du *Folketing* ne peut, sans le consentement de celui-ci, être mis en accusation ni être détenu sous n'importe quelle forme, à moins qu'il n'ait été pris en flagrant délit. » La décision de donner un tel consentement est soumise à un vote en plénière. Les autorités indiquent que dans la pratique, le *Folketing* accorde toujours son consentement à l'engagement de poursuites à l'encontre d'un de ses membres si le ministère public en fait la demande et, par la suite, le ministère de la Justice informe le *Folketing* de la décision finale du tribunal. Depuis 2001, des poursuites ont été engagées dans quatre affaires : 2003 (fraude), 2004 (agression sexuelle), 2006 (infraction au code de la route) et 2010 (propos racistes). Le consentement du Parlement n'est pas requis si le député concerné accepte d'acquitter une amende sans que l'affaire ne passe devant un tribunal, par exemple dans le cas d'une infraction mineure au code de la route. Une fois qu'une personne n'est plus député, elle peut faire l'objet de poursuites (sans le consentement du *Folketing*) même pour des infractions commises lorsqu'elle était parlementaire.

59. L'EEG note que selon les autorités, la perception suivant laquelle une élection est synonyme d'expression d'une confiance dans certains individus – plutôt qu'une simple méthode de nomination – est particulièrement répandue au Danemark. Il a été expliqué, que d'un point de vue philosophique, la confiance dans la conscience individuelle des députés, plutôt que dans des instructions et des menus détails de contrôles bureaucratiques, est le principe directeur de la relation entre les citoyens et leurs représentants élus. Ce sont avant tout les électeurs, auxquels le député doit rendre compte au moins une fois tous les quatre ans, qui sont responsables de veiller à ce que la charge parlementaire ne soit pas abusivement utilisée à des fins de profit personnel ou de népotisme. Tout en tenant compte de cette approche, l'EEG est convaincue que le contrôle exercé par le public, qui est déterminant et indispensable pour prévenir la corruption dans le contexte de la prise de décision politique, serait encore plus efficace s'il s'accompagnait de garanties administratives – destinées surtout à assurer au public un accès aux informations adéquates. Ayant à l'esprit la précédente recommandation visant à rendre obligatoire l'enregistrement des activités professionnelles et des intérêts financiers des députés,²³ l'EEG pense qu'il serait tout à fait normal d'exiger, aux fins de l'application des règles, une certaine forme de contrôle et de coercition par un organe compétent. Plus généralement, l'EEG pense qu'un mécanisme interne de contrôle du respect, par les députés, des normes ayant trait au comportement des députés (par exemple, un code de conduite, tel que recommandé ci-dessus)²⁴ pourrait constituer un outil efficace de prévention des manquements mineurs – qui, s'ils font seulement l'objet d'un contrôle *ex-post* par le public, pourraient nourrir une défiance à l'égard des responsables politiques et tenir l'image du système à la longue. Cela étant dit, il est clair qu'il convient de préserver la tradition danoise de transparence et de confiance et de ne pas créer de procédures bureaucratiques inutiles, et qu'il revient aux autorités danoises elles-mêmes de décider de la meilleure façon dont le contrôle et la mise en application pourraient être organisés. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mesures appropriées soit prises pour garantir le contrôle et l'application i) des règles sur l'enregistrement des activités professionnelles et des intérêts financiers par les**

²³ Voir paragraphe 55 ci-dessus.

²⁴ Voir paragraphe 40 ci-dessus.

parlementaires et ii) des normes de conduite des parlementaires, le cas échéant.

Conseils, formation et sensibilisation

60. Des sessions d'introduction sont organisées pour les députés nouvellement élus, mais elles ne couvrent pas les questions d'éthique. Cela étant dit, chaque député élu doit signer une déclaration dans laquelle il s'engage à respecter la Constitution²⁵. En outre, après des élections générales, tous les députés reçoivent un courriel ou une lettre concernant l'enregistrement facultatif des activités professionnelles et des intérêts financiers, qui contient en annexe les règles et les lignes directrices pertinentes ainsi que les coordonnées du fonctionnaire chargé de l'enregistrement. De surcroît, chaque année, les députés qui choisissent d'enregistrer les activités professionnelles et les intérêts financiers reçoivent un courriel sur le renouvellement de leur consentement à l'accès du public aux informations enregistrées. Enfin, les députés peuvent s'adresser au Bureau d'appui juridique pour obtenir des conseils sur les règles susmentionnées. L'EEG a appris qu'une fois par an, vers la période du renouvellement de leur consentement, ainsi qu'après des élections générales, il arrive que des députés contactent le Bureau d'appui juridique pour des questions touchant aux règles. La plupart de ces questions concernent le fait de savoir si les règles requièrent l'enregistrement de telle ou telle autre profession (par exemple, conseiller municipal).

61. L'EEG note qu'aucune formation ne se concentre sur l'éthique et la conduite, la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et questions connexes. Elle pense qu'il serait possible de faire davantage pour maintenir voire renforcer le niveau de sensibilisation des députés – en particulier, les députés nouvellement élus – sur ces questions, notamment à travers le développement de normes de conduite plus complètes prescrit dans le présent rapport. Une recommandation visant à dispenser des orientations plus précises aux parlementaires, notamment par une formation ou des conseils spécialisés, a été formulée ci-dessus²⁶.

²⁵ Voir article 32 (7) de la Constitution.

²⁶ Voir paragraphe 40 ci-dessus.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

62. Le système judiciaire du Danemark est régi par la Constitution (chapitre 6 relatif aux tribunaux) et plusieurs lois, en particulier la loi relative à l'administration de la justice (LAJ). Cette dernière inclut des dispositions spécifiques sur le statut des juges, qui complètent les dispositions générales de la loi sur la fonction publique.

63. L'indépendance de la magistrature vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif est inscrite dans la Constitution. En vertu de l'article 3 (sur la division tripartite des pouvoirs), le pouvoir judiciaire est exclusivement exercé par les tribunaux. L'article 61 stipule explicitement que l'exercice du pouvoir judiciaire (par exemple, les attributions, les procédures et l'organisation des tribunaux) ne peut être régi que par la loi. L'article 64 (sur l'indépendance fonctionnelle et personnelle des juges) stipule que les juges doivent seulement se conformer à la loi et qu'ils ne peuvent être révoqués qu'en vertu d'un jugement, ni déplacés contre leur gré, sauf dans le cas d'une réorganisation des tribunaux. Les autorités ajoutent que nul ne peut donner des instructions à un juge dans une affaire particulière, et que les juges sont donc tout à fait indépendants dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

64. L'Administration des tribunaux assure une gestion correcte et satisfaisante des finances, ressources humaines, locaux et moyens informatiques de tribunaux et du Conseil d'autorisation des recours. Créée en 1999 en tant qu'institution indépendante, elle est dirigée par un Conseil des gouverneurs et un Directeur qui est nommé et peut être révoqué par le Conseil des gouverneurs. Ce conseil est composé de onze membres, dont huit représentent les tribunaux, un est un avocat privé et deux ont des compétences spéciales en gestion et en matière sociale. Ils sont nommés par le ministre de la Justice sur recommandation de la Cour suprême, des Hautes Cours, du Conseil général du Barreau, du Conseil de l'emploi et de la Conférence des recteurs, des juges des tribunaux de district, des milieux universitaires et des milieux non universitaires, respectivement. L'Administration des tribunaux est rattachée au ministère de la Justice, mais le ministre de la Justice n'est pas habilité à lui donner des instructions et ne peut pas revenir sur des décisions prises par l'Administration des tribunaux.

65. Le système des tribunaux repose sur une structure unifiée dans le cadre de laquelle tous les tribunaux peuvent connaître des affaires dans différents domaines du droit, tels que le droit civil et pénal ou le droit du travail, administratif et constitutionnel, sauf dans les cas ci-après. Le Tribunal maritime et commercial est un tribunal spécial compétent, entre autres, pour les affaires relevant de la loi sur les marques de commerce, de la loi sur les dessins, de la loi sur les pratiques commerciales et de la loi sur la concurrence ainsi que pour les affaires ayant trait au commerce international. Le Tribunal d'enregistrement foncier, qui a été établi en 2007, traite l'enregistrement des titres fonciers, des hypothèques et autres charges, des régimes matrimoniaux, etc., et règle les différends relatifs à l'enregistrement. La Haute Cour de justice – qui revêt un caractère spécial – connaît principalement des affaires concernant des ministres²⁷, tandis que le Tribunal spécial d'inculpation et de révision examine, entre autres, les affaires disciplinaires concernant des juges ou d'autres agents juridiques employés par les tribunaux.²⁸

66. Il existe 24 tribunaux de district (première instance), dont les décisions peuvent faire l'objet d'un recours auprès des deux Hautes Cours (deuxième instance). Un recours devant la Cour suprême à Copenhague (troisième instance et juridiction d'appel de

²⁷ La Haute Cour de justice se compose de juges de la Cour suprême et de députés.

²⁸ Le Tribunal spécial d'inculpation et de révision statue également en dernier ressort sur les demandes de réouverture d'affaires pénales et les recours contre des décisions de récusation d'avocats de la défense dans des affaires pénales.

dernier ressort) nécessite une permission spéciale du Conseil d'autorisation des recours, qui est accordée en cas de possibles implications pour les décisions dans d'autres affaires ou en cas d'intérêt particulier pour le public²⁹. Le Conseil d'autorisation des recours relève de l'Administration des tribunaux pour ce qui est des subventions et de l'administration, mais il est autrement indépendant de l'appareil judiciaire et des services gouvernementaux. La Cour suprême statue également sur les recours contre les décisions du Tribunal maritime et commercial. Les décisions du Tribunal d'enregistrement foncier sont susceptibles de recours devant la Haute Cour du Danemark occidental.

67. Le Tribunal des îles Féroé, situé à Tórshavn, statue sur les mêmes affaires que les tribunaux de district dans les autres régions du Danemark. Les recours sont portés devant la Haute Cour du Danemark oriental. Les tribunaux du Groenland sont composés de la Haute Cour du Groenland, du Tribunal du Groenland et 4 Justices de paix. La plupart des affaires sont jugées en première instance par les Justices de paix, dont les juges sont des juges non professionnels ayant suivi une formation spéciale et ayant une connaissance approfondie de la société groenlandaise. Les juges du Tribunal du Groenland – qui traite en première instance les affaires complexes du point de vue du droit et assure la surveillance et l'éducation des magistrats – et la Haute Cour du Groenland sont des juristes³⁰. Sous réserve de la permission du Conseil d'autorisation des recours, les arrêts de la Haute Cour du Groenland sont susceptibles de recours devant la Cour suprême à Copenhague.

68. Le système des tribunaux comprend les juges professionnels, les juges non professionnels et les experts jurés. Les juges professionnels sont des juristes exerçant à plein temps en tant que juge titulaire ou juge suppléant. Les juges non professionnels et les experts jurés exercent à temps partiel dans l'appareil judiciaire. Dans les tribunaux de district, la règle générale est que les affaires civiles sont entendues par un juge professionnel unique. Cependant, elles peuvent être entendues par trois juges professionnels ou par un juge professionnel et deux experts jurés. Les affaires pénales mineures sont entendues par un juge professionnel unique, tandis que les affaires pénales plus graves sont entendues par un juge professionnel et deux juges non professionnels (les décisions sont adoptées à la majorité simple). Les affaires pénales les plus graves sont entendues par trois juges professionnels et six jurés (c'est-à-dire juges non professionnels), sachant qu'un verdict de culpabilité requiert une majorité des deux tiers des juges professionnels et des jurés³¹. Les Hautes Cours sont subdivisées en chambres qui comprennent trois juges professionnels. Deux experts jurés peuvent participer à l'examen des affaires civiles qui sont entendues en appel avec des experts jurés dans le tribunal ci-après. Dans les affaires pénales plus graves, trois juges non professionnels participent au jugement et la décision est adoptée à la majorité simple ; en cas d'égalité des voix, c'est le résultat le plus favorable à l'accusé qui est adopté. Dans les affaires pénales les plus graves, neuf jurés participent au jugement et la décision est rendue comme dans les tribunaux de district. La Cour suprême ne compte que des juges professionnels, en principe 15, et se subdivise en deux chambres. Chaque affaire est entendue par cinq juges au minimum³².

69. Les affaires civiles portées devant le Tribunal maritime et commercial sont entendues par un juge professionnel (ou, dans les cas exceptionnels, trois) et deux experts jurés (ou, dans les cas exceptionnels, quatre) (la décision est adoptée à la majorité simple). Le traitement des affaires par le Tribunal d'enregistrement foncier est

²⁹ Il y a quelques exceptions aux règles générales décrites dans le paragraphe ci-dessus. Par exemple, dans certaines affaires civiles, la Cour suprême connaît des appels en deuxième instance et aucune permission spéciale n'est requise pour ces recours.

³⁰ Dans le présent rapport, le terme « juriste » s'entend d'une personne possédant des compétences en droit, par opposition à un juge non professionnel.

³¹ Si un verdict de culpabilité est rendu, la sentence est conjointement décidée par les juges et les jurés, les deux groupes ayant le même nombre de voix (sachant que chaque juge a deux voix et chaque juré, une voix) ; en cas d'égalité de voix, c'est le résultat le plus favorable à l'accusé qui est adopté.

³² Le présent paragraphe ne s'applique en grande partie pas aux îles Féroé ou au Groenland.

en grande partie automatique (pour environ 70 % des affaires). La plupart des affaires qui ne peuvent pas être traitées automatiquement sont traitées par des assistants de bureau agréés à cet effet par le président dudit tribunal. Les affaires complexes sont traitées par un juge professionnel.

70. Au total, il existe quelque 640 juges professionnels (dont 380 juges titulaires et environ 260 juges suppléants) et quelque 11 500 juges non professionnels, plus six juges non professionnels titulaires au Groenland, ainsi qu'un certain nombre de juges non professionnels temporaires et assistants. Enfin, le Danemark compte 125 experts jurés au niveau du Tribunal maritime et commercial et 205 experts jurés au niveau de la Haute Cour orientale et des tribunaux de district qui en dépendent ; le nombre d'experts jurés au niveau de la Haute Cour occidentale et des tribunaux de district qui en dépendent n'était pas disponible au moment de la visite sur place.

71. L'Association danoise des juges a pour objet de préserver l'indépendance de la magistrature, de promouvoir la loi et l'ordre, de gérer les intérêts des juges et de renforcer leur unité. De même, L'Association danoise des juges suppléants a pour objet de renforcer l'unité de ses membres et de préserver leurs intérêts. L'adhésion à ces deux associations est facultative, mais à l'heure actuelle tous les juges professionnels (juges titulaires et juges suppléants) sont membres de l'association pertinente. Enfin, il existe une association des experts jurés.

72. L'EEG reconnaît que le système judiciaire danois présente plusieurs points forts structurels. À différentes fins, il existe au sein de l'appareil judiciaire des organes indépendants, tels que le Conseil d'autorisation des recours, l'Administration des tribunaux, le Conseil des activités extérieures, le Conseil des nominations judiciaires et le Tribunal spécial d'inculpation et de révision.³³ Ces organes non seulement renforcent l'autonomie et indépendance institutionnelles de la magistrature vis-à-vis des autres pouvoirs publics, mais aussi promeuvent l'impartialité à l'intérieur du système – par exemple, à travers leur composition multidisciplinaire et les procédures de nomination de leurs membres – et établissent un ensemble assez sophistiqué de contrôles et d'équilibres à l'intérieur de l'appareil judiciaire. Dans ce contexte, il convient de noter que la création de l'Administration des tribunaux – à l'instar de celle du Conseil des nominations judiciaires (voir ci-après) – en 1999 visait explicitement à renforcer l'autonomie et l'indépendance de la magistrature et à consacrer sa position de troisième pouvoir de l'État. À l'issue de longs débats au sein du *Folketing* et dans les médias, le *Folketing* a unanimement résolu que les tribunaux ne devaient plus être administrés par le ministère de la Justice. Même si rien n'établissait que le système antérieur (dans le cadre duquel le ministère de la Justice assurait l'administration des tribunaux et des juges titulaires) avait une incidence négative sur l'indépendance judiciaire, le *Folketing* ne voulait laisser aucune place à la possibilité, même théorique, que cette indépendance puisse être remise en question.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

73. Les juges sont nommés par la Reine sur recommandation du ministre de la Justice conformément à l'avis du Conseil des nominations judiciaires³⁴. Ils sont nommés pour un mandat indéterminé mais doivent prendre leur retraite à l'âge de 70 ans. En règle générale, on s'attend à ce que le ministre suive les recommandations du Conseil des nominations judiciaires. Si le ministre ne se conforme pas à ces recommandations, il doit en informer le Parlement, mais ce cas de figure ne s'est jamais présenté dans la pratique.

³³ Pour des précisions sur le Conseil des activités extérieures, le Conseil des nominations judiciaires et le Tribunal spécial d'inculpation et de révision, voir les paragraphes 74, 112 et 118 ci-après.

³⁴ Voir section 42 de la LAJ.

74. Le Conseil des nominations judiciaires³⁵ est une institution indépendante qui se compose d'un juge de la Cour suprême, d'un juge d'une Haute Cour, d'un juge d'un tribunal de district, d'un avocat privé et de deux représentants du public. Le ministre de la Justice nomme les membres du Conseil pour un mandat non renouvelable de quatre ans, sur la base des propositions de la Cour suprême, des Hautes Cours, de l'Association des juges danois, du Conseil général du Barreau danois, de l'Association des collectivités locales du Danemark et de l'Association danoise d'éducation des adultes. L'Administration des tribunaux remplit les fonctions de secrétariat du Conseil. Par ailleurs, le Conseil encourage le recrutement des juges dans toutes les branches de la profession juridique (car, avant 1999, prédominait le sentiment que de trop nombreux juges avaient un parcours professionnel au sein du ministère de la Justice).

75. La nomination des juges doit être fondée sur une évaluation globale des qualifications des candidats pour chaque poste concerné. Les qualifications juridiques et personnelles revêtent une importance capitale, sachant que l'étendue de l'expérience des candidats dans le domaine juridique est prise également en compte³⁶. Une fois qu'il a reçu les candidatures pour un poste vacant de juge, le Conseil des nominations judiciaires collecte aussi une déclaration écrite sur chaque candidat auprès du président du tribunal au niveau duquel le poste est vacant et, dans le cas d'un tribunal de district, auprès du Président de la Haute Cour dont relève le district en question. Le Conseil peut solliciter des informations complémentaires sur les candidats et demander à des candidats sélectionnés de participer à un entretien. La recommandation du Conseil doit être motivée, et le Conseil ne peut recommander qu'un seul candidat pour un poste vacant. Le nom de la personne recommandée pour pourvoir au poste vacant est rendu public.

76. De nombreux juges candidats ont préalablement exercé la fonction de juge suppléant, sachant que les juges suppléants sont recrutés par l'Administration des tribunaux soit parmi les étudiants sortant directement d'une école de droit, soit après quelques années d'expérience juridique de nature diverse, par exemple au sein d'un cabinet d'avocats ou d'un ministère. Il n'existe pas de concours d'entrée formel, le recrutement étant effectué sur la base des diplômes universitaires (une maîtrise de droit danoise est requise), l'impression globale donnée au cours d'un entretien individuel et la pertinence de l'expérience professionnelle. Le juge suppléant est responsable de ses décisions judiciaires et indépendant sur ce plan, mais peut solliciter des conseils auprès du juge qui est responsable de sa formation. Durant les trois premières années de fonction, les juges suppléants suivent auprès d'un des 24 tribunaux de district un programme de formation de base, au terme duquel ils passent un examen destiné à évaluer s'ils sont aptes à poursuivre leur emploi dans le système des tribunaux. Une autre étape importante dans la carrière consiste en un emploi temporaire en tant que juge par intérim près une Haute Cour, lequel emploi dure neuf mois en principe. Enfin, le juge suppléant exerce généralement dans les tribunaux de district pendant quelques années supplémentaires avant de poser leur candidature en vue d'être nommé juge.

77. Le Conseil des nominations judiciaires doit veiller à ce que les juges soient recrutés dans toutes les branches de la profession juridique (par exemple, juges suppléants, fonctionnaires, universitaires et avocats privés). À cet effet, tous les postes de juge font l'objet d'une large publicité dans les publications des branches pertinentes. En outre, les avocats ont la possibilité de postuler à un emploi de juge par intérim pour une durée de trois mois dans une des Hautes Cours ou dans un tribunal de district, emploi dans le cadre duquel ils exercent la fonction de juge au même titre que les autres membres du tribunal et ont un aperçu – tout en acquérant des connaissances – sur la profession³⁷. Lors des échanges au Danemark, il a été indiqué à l'EEG que le nombre

³⁵ Voir section 43a à 43d de la LAJ.

³⁶ Section 43 de la LAJ.

³⁷ Section 44c de la LAJ.

d'anciens avocats recrutés en tant que juges a effectivement progressé ces dernières années.

78. En règle générale, la procédure de nomination des présidents de tribunal est similaire à celle qui s'applique aux juges en général, mais le Conseil des nominations judiciaires peut soumettre les candidats à un test en vue d'examiner leurs compétences en matière de direction. Le Président de la Cour suprême est nommé par la Reine sur recommandation du ministre de la Justice conformément à l'avis de la Cour suprême (autrement dit, dans la pratique, même si cela n'a pas de valeur juridique, la Cour suprême élit son président au sein de ses membres).

79. Les instances chargées de la nomination des juges sont également chargées de la promotion ou de la mutation de ces derniers. Les procédures sont pour l'essentiel les mêmes. Un juge ne peut être promu ou muté que sur demande. Seul le Tribunal spécial d'inculpation et de révision peut, par un jugement, révoquer ou muter un juge contre son gré, excepté dans les cas de réorganisation des tribunaux. Dans le cadre de la réorganisation des tribunaux de 2007, qui a donné lieu à la fusion de 82 tribunaux de district en 24 nouvelles entités, aucun juge n'a été révoqué mais certains d'entre eux ont été mutés contre leur gré dans la mesure où leur tribunal de district n'existait plus.

80. Le traitement annuel moyen s'élève à 778 330,22 DKK, soit environ 104 300 EUR pour les juges des tribunaux de district, à 856 822,19 DKK, soit environ 114 800 EUR pour les juges des Hautes Cours et à 1 313 391,30 DKK, soit environ 176 000 EUR pour les juges de la Cour suprême. Chaque juge perçoit un traitement de base et un complément négocié, tous deux pris en compte dans les chiffres ci-dessus. Tous les juges qui se situent au même échelon ou occupent le même poste perçoivent le même salaire. Les juges ne négocient pas individuellement leur traitement, qui est négocié par l'Association des juges danois et l'Administration des tribunaux. Les juges n'ont droit à aucun autre élément de rémunération supplémentaire.

81. Les juges non professionnels sont nommés pour un mandat de quatre ans par les Hautes Cours sur proposition des municipalités. Dans chaque municipalité, une commission spéciale composée de membres du conseil municipal choisit un certain nombre de résidents qu'elle juge aptes à exercer la fonction de juge non professionnel et les inclut sur une liste qu'elle adresse au président de la Haute Cour compétente. Après une vérification des casiers judiciaires, des listes de personnes disponibles pour servir en tant que juges non professionnels sont établies par tirage au sort. Aux termes des sections 68 et suivantes de la LAJ, les membres de certaines professions – par exemple, les juges professionnels, agents du gouvernement central, etc. – ne peuvent servir en tant que juges non professionnels. Au cours des discussions sur place, il a été indiqué à l'EEG que les campagnes des autorités visant à assurer une diversité ethnique et un équilibre des tranches d'âge chez les juges non professionnels sont assez efficaces. Les nouveaux juges non professionnels sont invités à une session d'introduction qui inclut une présentation des règles relatives à la récusation. Lorsqu'est ouverte une affaire qui implique des juges non professionnels, ces derniers doivent signer une déclaration d'impartialité.

82. Un juge non professionnel peut être suspendu à titre temporaire ou définitif s'il est inculpé ou condamné pour une infraction pénale qui le rend inapte à exercer la fonction de juge non professionnel. Un juge non professionnel qui se comporte mal au tribunal peut être suspendu en cas de récidive. Le président de la Haute Cour compétente statue sur toute question de suspension.

83. Les experts jurés qui interviennent au Tribunal maritime et commercial sont des experts dans leur domaine, proposés par différentes organisations (par exemple, la

Chambre de commerce danoise)³⁸ et nommés par le Président du tribunal. Ils doivent satisfaire à plusieurs exigences énoncées à la section 93 (4) de la LAJ – par exemple, avoir une « réputation irréprochable » et ne pas faire l'objet d'une procédure de faillite, même si la procédure de nomination n'est autrement pas réglementée par la législation. Suite à leur nomination, les experts jurés sont appelés par le juge-président (professionnel) dans un cas particulier pour participer au jugement des affaires, en fonction des qualifications requises. Les nouveaux experts jurés sont invités à une session d'introduction qui inclut une présentation des règles relatives à la récusation. La rémunération d'un expert juré s'élève à 2 500 DKK, soit environ 335 EUR par jour de participation à des audiences. S'agissant des experts jurés intervenant au niveau des Hautes Cours et des tribunaux de district, une liste d'experts jurés est établie pour chacune des deux Hautes Cours. Les nominations sur les deux listes sont effectuées par les Présidents des deux Hautes Cours. Cela mis à part, les informations susmentionnées sur les experts jurés s'appliquent de manière correspondante.

84. L'EEG a la nette impression que le processus de recrutement des juges professionnels est très transparent et garantit que les nominations reposent uniquement sur des critères objectifs. L'EEG prend note de la réforme de 1999 et de l'établissement du Conseil des nominations judiciaires, qui visait alors – à l'instar de la création de l'Administration des tribunaux – à garantir l'indépendance de la magistrature vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif. L'importance du Conseil des nominations judiciaires dans la pratique est corroborée par le fait qu'à ce jour, le ministre de la Justice a toujours suivi ses recommandations. Pour ce qui concerne les juges non professionnels et les experts jurés, l'EEG prend dument note du fait que l'appareil judiciaire est impliqué dans le processus de nomination.

85. L'EEG note que les experts jurés peuvent, du moins en théorie, annuler les décisions des juges professionnels et jouent ainsi un rôle important dans le système, notamment au niveau du Tribunal maritime et commercial où les experts jurés participent au jugement de chaque affaire (tandis que les Hautes Cours et les tribunaux de district, leur participation est à la discrétion du tribunal). Une fois qu'ils ont été proposés par des organismes privés, les experts présentent au tribunal une lettre de motivation accompagnée d'un curriculum vitæ, font l'objet d'une vérification de casier judiciaire et passent un entretien individuel. Après la visite sur place, l'EEG a été informée que les experts jurés sont invités à répondre à un questionnaire afin d'informer le tribunal, entre autres, de leur domaine d'expertise spécifique présent et passé, de leur emploi et de toute adhésion aux conseils d'administration. Si un expert juré est employé ou affilié à un groupe de sociétés, il/elle est invité(e) à lister toutes les entreprises du groupe en question. Les informations communiquées sont stockées dans la base de données de la cour et sont mises à jour sur une base annuelle selon une procédure standard. Les noms des experts jurés sont rendus publics sur Internet et les parties sont informées de l'identité des experts jurés qui sont sélectionnés au cas par cas. Les renseignements relatifs au principal emploi actuel des experts jurés sont également publiés sur Internet, avec l'accord de l'expert concerné. L'EEG reconnaît que la procédure actuelle favorise la transparence et la facilité d'accès aux informations sur les experts jurés.

Gestion des affaires et procédure

86. Après consultation des juges, le président du tribunal décide de l'attribution des affaires entre les juges et du traitement administratif des affaires³⁹. L'attribution des affaires au quotidien s'effectue en principe sur une base aléatoire.

³⁸ Aux termes de la section 93(1) de la LAJ, c'est le ministre de la Justice qui habilite un organisme à proposer des experts jurés.

³⁹ Voir sections 3 (1), 7 (1) et 12 (1) de la LAJ.

87. De manière générale, un juge peut être dessaisi d'une affaire uniquement s'il existe des motifs de récusation (voir ci-après). Les autorités indiquent que le président d'un tribunal supervise la répartition des affaires, mais ne dessaisit jamais un juge d'une affaire contre la volonté de ce dernier. La réaffectation d'une affaire, d'un juge à un autre, ne se fait qu'en cas d'accord mutuel, par exemple pour parvenir à une répartition équilibrée de la charge de travail (par exemple, il se pourrait qu'un juge reçoive une affaire conséquente et compliquée et, de ce fait, se trouve contraint de transférer d'autres affaires, de moindre dimension, à des collègues).

88. En vertu de la LAJ, toutes les affaires pénales doivent être traitées en temps opportun en fonction de la nature de l'affaire. De plus, tous les tribunaux – en matière civile comme en matière pénale – doivent, avant la fin du procès, avoir notifié aux parties le moment où une décision sera rendue et rendre une décision dès que possible après la fin du procès. La législation prévoit un délai précis pour les différents types d'affaires. Par exemple, en matière pénale, la décision doit en principe être rendue dans un délai d'une semaine après le procès si elle ne peut être rendue le même jour et, dans les procès avec jury, au plus tard le jour suivant la fin du procès. En cas de non-respect des prescriptions de délai de traitement, le juge s'expose, dans les cas graves, à des critiques du Tribunal spécial d'inculpation et de révision pour conduite inconvenante, sachant que cela arrive rarement. En 2005, un juge a fait l'objet de critiques pour ne pas avoir bouclé une affaire simple en temps opportun et, en 2006, un juge a reçu des critiques pour ne pas avoir procédé à l'audition préliminaire d'une personne dans un délai de 24 heures après son arrestation conformément à la requête du ministère public (et aux exigences de la Constitution). Dans les cas de conduite inconvenante très grave, le Tribunal spécial d'inculpation et de révision peut prononcer une sanction de destitution du juge, mais cela ne s'est jamais produit dans la pratique.

89. Les autorités précisent que chaque année les tribunaux fixent des objectifs relatifs aux délais de traitement dans les tribunaux de district. Si un tribunal éprouve des difficultés à respecter ses objectifs, l'Administration des tribunaux peut engager un dialogue avec le président de ce tribunal afin d'examiner ce qui pourrait être fait de sorte à améliorer les délais de traitement.

90. Les procédures judiciaires sont pour l'essentiel publiques et orales.⁴⁰ En cas d'affluence, le juge-président peut limiter le public admis dans la salle d'audience. Le tribunal peut décider de la tenue des audiences à huis clos dans certaines circonstances⁴¹, par exemple pour préserver l'ordre dans la salle d'audience ou, dans les affaires pénales, lorsque l'accusé est âgé de moins de 18 ans ou encore lorsque le tribunal estime que le libre accès du public à la salle d'audience gêne sensiblement le traitement de l'affaire.

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

91. L'article 64, première phrase de la Constitution énonce le principe général selon lequel, « dans l'exercice de leurs fonctions, les magistrats doivent seulement se conformer à la loi. » Cependant, il n'existe pas d'ensemble spécifique de principes déontologiques ou normes de conduite écrits à l'intention des juges. En 2005, l'Association danoise des juges a examiné la question de savoir si des principes déontologiques ou normes de conduite spécialement à l'intention des juges étaient nécessaires, et a conclu par la négative. Cependant, la question est actuellement encore à l'ordre du jour (voir ci-après).

⁴⁰ Voir article 65 (1) de la Constitution.

⁴¹ Section 29 de la LAJ.

92. La législation ne donne pas de définition du conflit d'intérêts. Les juges ne peuvent pas intervenir dans une affaire particulière dans laquelle ils ont un intérêt en jeu à titre personnel ; la législation énonce les motifs spécifiques de récusation⁴².

93. Même si les juges danois semblent généralement être bien au fait des exigences éthiques inhérentes à la profession judiciaire, l'EEG constate qu'il existe très peu d'orientations écrites à ce sujet. Au cours des entretiens au Danemark, quelques interlocuteurs ont soutenu que le Code de conduite dans le secteur public⁴³ de 2007 – qui a une portée générale – pourrait s'appliquer aux juges, mais divers juges et autres personnes interrogés ne semblaient pas partager franchement le même point de vue. Quoiqu'il en soit, ce document n'a pas été conçu sur mesure pour l'appareil judiciaire et n'est pas utilisé pour la formation organisée à l'intention des juges par l'Administration des tribunaux et l'Association des juges danois. Même si certains des interlocuteurs de l'EEG n'estimaient pas nécessaire l'établissement d'un code de conduite spécialement destiné à l'appareil judiciaire, la question figure actuellement à l'ordre du jour de l'Association des juges danois. Une commission composée de juges de différents échelons a été chargée de travaux préparatoires et devrait présenter une ébauche, probablement dans le courant de l'année 2014, pour approbation par la plénière de l'association.

94. L'EEG se félicite de l'initiative en cours de l'Association des juges danois, qui a été manifestement suscitée par l'élaboration et la promotion de normes internationales dans ce domaine, notamment la recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe⁴⁴. L'EEG est convaincue que l'établissement d'un ensemble de normes de déontologie/code de conduite adressera un message positif au public concernant les normes de conduite rigoureuses que l'appareil judiciaire doit respecter. Il constituera aussi une bonne occasion pour clarifier des points spécifiques et fournir des orientations détaillées assorties d'exemples concrets, par exemple sur les cadeaux, sur les contacts avec les tiers/la confidentialité et sur le comportement à adopter en cas de conflit d'intérêts – question d'importance capitale vu la taille du pays et les liens étroits qui peuvent exister entre ses habitants, comme souligné à plusieurs reprises au cours des entretiens sur place. Ces orientations pourraient aussi être fournies par des mesures complémentaires, telles que des services confidentiels de conseils au sein de la magistrature et, dans tous les cas, des activités spécifiques de formation à caractère pratique (de préférence à intervalles réguliers). Pour conclure, l'EEG tient à souligner l'importance d'une extension des mesures en question aux juges non professionnels, experts jurés et juges professionnels qui sont recrutés dans d'autres branches (par exemple, les avocats privés). Par conséquent, **le GRECO recommande i) qu'un ensemble de normes de déontologie ou code de conduite professionnelle clair – assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples concrets, y compris des directives sur les conflits d'intérêts et les questions connexes – soit rendu applicable à l'ensemble des juges et facilement accessible au public ; et ii) qu'il soit complété par des mesures d'application pratiques, notamment une formation spécialisée pour les juges professionnels, les juges non professionnels et les experts jurés.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

95. Les juges sont autorisés à exercer des activités professionnelles accessoires (« emploi parallèle à la fonction officielle ») aux termes des conditions énoncées à la

⁴² Voir paragraphes 104 à 106 ci-après.

⁴³ Pour des précisions, voir ci-dessous la partie « Prévention de la corruption des procureurs », en particulier le paragraphe 147.

⁴⁴ Voir [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#).

section 17 de la loi sur la fonction publique et aux sections 47a et 47b de la LAJ (qui est plus précise et s'applique uniquement aux juges titulaires) qui ont été introduites en 2007. La première de ces dispositions stipule qu'un fonctionnaire statutaire – y compris un juge titulaire – « ne peut exercer un autre emploi à côté de son poste de fonctionnaire que dans la mesure où un tel emploi est compatible avec l'accomplissement consciencieux des devoirs officiels attachés au poste de fonctionnaire et avec l'estime et la confiance requises par le poste. » Les autorités font savoir que les juges ne sont pas habilités à comparaître en tant qu'avocat ou avocat commis d'office.

96. Aux termes de la section 47a (1) de la LAJ, un juge ne peut exercer une activité accessoire rémunérée à titre permanent que si la loi dispose que les tâches en question doivent être accomplies par un juge⁴⁵ ou que l'accomplissement de ces tâches par le juge est autorisé par le Conseil des activités extérieures, qui a été mis en place en 2007⁴⁶. En revanche, les tâches à caractère temporaire ou de type spécifique – par exemple, dans le cadre d'un tribunal d'arbitrage particulier – ne requièrent pas l'autorisation du Conseil. D'après les travaux préparatoires, la décision du Conseil doit se fonder sur une évaluation du fait de savoir si l'emploi pourrait poser des problèmes de qualification ou, sur un autre plan, ne serait pas compatible avec la fonction de juge. L'importance de l'activité professionnelle rémunérée par rapport à la fonction officielle est aussi prise en considération, s'il a déjà été établi que l'activité professionnelle en question est susceptible d'avoir des incidences négatives sur le travail dans le cadre de la fonction officielle.

97. Aux termes de la section 47a (2) de la LAJ, seul un juge relevant des juridictions supérieures⁴⁷ peut accomplir les tâches de membre d'une instance publique ou privée dès lors que la législation stipule que les tâches en question doivent être accomplies par un tel juge ou que ces tâches sont autorisées par le Conseil des activités extérieures. D'après les travaux préparatoires, les instances visées par la disposition incluent toutes les instances de plainte et de recours établies par des organismes privés, etc., qui connaissent des litiges d'ordre privé, y compris les instances de plainte et de recours agréées par le ministre du Commerce et de la croissance. Lorsqu'il statue sur la question de l'adhésion d'un juge d'une juridiction supérieure à une instance publique ou privée, le Conseil des activités extérieures tient compte notamment du fait de savoir si l'instance concernée prend des décisions sur des questions ayant trait à la politique juridique ou à des intérêts généraux importants. En principe, l'autorisation de participer à une instance spécifique est accordée aux juges relevant des juridictions supérieures en général, mais elle peut être limitée à un juge spécifique ou à une période déterminée.

98. Aux termes de la section 47a (3) de la LAJ, la proposition d'un juge en tant que membre d'une instance publique ou privée ou en tant que membre d'un tribunal d'arbitrage ou d'un organe de règlement de litige autre qu'un tribunal doit être faite par le président du tribunal concerné. Il s'ensuit que les parties à un litige ne peuvent pas par elles-mêmes nommer un juge pour une telle mission.

99. Les autorités indiquent que, par exemple, en 2012, la permission a été accordée pour donner des cours à l'université, publier un ouvrage et assurer la présidence de l'Ordre des pharmaciens, mais a été refusée pour siéger en tant que membre du conseil d'administration d'une compagnie d'assurance spéciale.

100. La section 47b de la LAJ fixe un plafond de revenu pour les activités professionnelles accessoires des juges (y compris les activités à titre permanent ou

⁴⁵ Par exemple, aux termes de la loi sur les étrangers, le Président et le vice-Président du Conseil de recours des réfugiés doivent être des juges. Autre exemple, le Président et le vice-Président du Conseil d'indemnisation des blessures résultant d'actes criminels doivent être des juges.

⁴⁶ Pour des précisions, voir le paragraphe 112 ci-après.

⁴⁷ A savoir les juges de la Cour suprême, les juges des Hautes Cours ainsi que le Président et vice-Président du Tribunal maritime et commercial.

temporaire ou spécifiques). En tant que moyenne sur une période de trois ans, ce revenu ne peut dépasser 50 % de la plus faible des deux valeurs suivantes : le traitement du juge au titre de sa fonction officielle ou le traitement d'un juge de la Cour suprême.

101. Chaque année, avant le 1^{er} février, les juges doivent déclarer au Président du tribunal concerné, d'une part, les activités professionnelles accessoires rémunérées (y compris les activités à titre permanent ou temporaire ou spécifiques) au cours de l'année civile précédente et, d'autre part, le revenu tiré de chacune de ces activités professionnelles⁴⁸. La déclaration doit contenir des informations sur le type de l'activité professionnelle et l'employeur. S'il s'agit d'une activité d'arbitrage, la déclaration doit mentionner le nom des avocats ou autres représentants des parties (mais pas le nom des parties elles-mêmes) et la manière dont le juge a été désigné. Les présidents de tribunal transmettent les informations au Conseil des activités extérieures, qui les rend publiques, exception faite des informations relatives au revenu perçu.

102. Les autorités indiquent que la réforme de 2007 visait principalement à garantir que l'ampleur des activités accessoires de chaque juge est maintenue à un niveau raisonnable et que la désignation des juges pour exercer ces activités accessoires est effectuée d'une manière qui ne soulève pas de questions quant à l'indépendance et à l'impartialité du juge dans son principal emploi. Lors des discussions au Danemark, l'EEG a appris qu'avant la réforme un débat public avait eu lieu sur les activités accessoires, en particulier sur le montant de revenu raisonnable qu'un juge peut tirer de telles activités et sur les incidences sur sa profession principale de juge. Le point de vue général était que les modifications législatives avaient correctement pris en compte ces aspects, et que le nouveau régime permettait aux organes compétents et au public d'exercer un contrôle satisfaisant. Les très rares cas où des juges n'avaient pas respecté les règles (notamment en dépassant le plafond légal de revenu) ont eu un retentissement notable dans les médias. L'EEG n'a aucune raison de douter de ce point de vue et félicite les autorités pour les réformes récemment entreprises dans ce domaine.

103. Il n'existe pas de règles spécifiques interdisant ou limitant la possibilité pour les juges d'occuper certains postes/fonctions ou de s'engager dans certaines activités au terme de leur activité de juge. L'EEG n'a pas constaté de problème particulier à ce sujet dans le contexte du Danemark. Cela dit, c'est là un domaine potentiellement sensible où des conflits d'intérêts peuvent parfaitement surgir, et qui mérite que les autorités le suivent avec attention.

Récusation et retrait

104. Les conditions de récusation sont stipulées au chapitre 5, sections 60 à 65 de la LAJ. Ces dispositions s'appliquent à tous les juges, c'est-à-dire les juges professionnels (juges titulaires et juges suppléants), les juges non professionnels et les experts jurés. En particulier, un juge est inapte à statuer sur une affaire ⁴⁹ s'il :

- est l'une des parties à l'affaire ou a un intérêt en jeu dans l'issue de l'affaire ou est la victime dans une affaire pénale ;
- est lié à l'une des parties à une action civile ou à l'accusé dans une affaire pénale ;
- est lié à l'avocat d'une des parties à une action civile ou à la victime, au procureur ou à l'avocat de la défense dans une affaire pénale ;
- a témoigné ou est intervenu en tant qu'expert dans l'affaire ou a participé en tant que représentant d'une partie à l'affaire ou de l'accusé dans une affaire pénale ;
- est intervenu en tant que juge au degré de juridiction inférieur ou a participé en tant que juge ou juge non professionnel dans une affaire pénale ;

⁴⁸ Section 47c de la LAJ.

⁴⁹ Voir section 60 (1) de la LAJ.

- est intervenu en tant que juge, juge non professionnel, juré ou assesseur dans une affaire pénale qui a été renvoyée en vue d'un nouveau procès.

105. En outre, un juge est inapte à statuer sur une affaire lorsque d'autres circonstances font naître des doutes quant à son impartialité totale⁵⁰. Le fait qu'un juge a antérieurement été impliqué dans une affaire (en raison d'un cumul de responsabilités) ne le rend pas récusable lorsqu'il n'y a aucune raison de penser qu'il a un intérêt particulier en jeu dans l'issue de l'affaire⁵¹.

106. Les juges sont tenus d'examiner s'il existe des raisons qui pourraient les rendre inaptes. La décision de récuser ou de ne pas récuser un juge pour cause d'inaptitude est prise par le juge (ou le collège de juges) saisi de l'affaire.⁵² Une partie à l'affaire peut également soulever la question de l'inaptitude à statuer. Une décision de ne pas récuser un juge sur une affaire est susceptible de recours.

Cadeaux

107. Il n'existe pas de règles détaillées sur l'acceptation de cadeaux ou d'autres avantages concernant spécifiquement les juges. Les autorités renvoient à ce propos aux dispositions de l'article 144 du CP sur la corruption.⁵³ Elles précisent que les juges ne sont en général pas autorisés à recevoir des cadeaux ou d'autres avantages (par exemple, invitations et hospitalité) dans le cadre de leur fonction – sauf dans des circonstances spéciales, lorsqu'il pourrait paraître impoli de renvoyer ou de refuser le cadeau ou dans le cas des petits cadeaux, offerts par exemple par des visiteurs étrangers en mission officielle. L'EEG a le net sentiment que les juges considèrent qu'il leur est interdit d'accepter des cadeaux et que la qualité de juge impose implicitement d'avoir une attitude sans reproche et d'être indépendant et perçu comme tel. Cela étant, l'EEG pense que l'ensemble de normes de déontologie/code de conduite recommandé plus haut pourrait utilement apporter des éclaircissements sur les circonstances exceptionnelles susmentionnées dans lesquelles des cadeaux ou d'autres avantages peuvent être acceptables.

Contacts avec les tiers et informations confidentielles

108. En dehors des procédures officielles, il n'existe pas de règles spécifiques concernant la communication entre un juge et les tiers. Toutefois, les juges sont tenus d'observer les règles générales sur la confidentialité et ne sont donc pas libres de communiquer des informations confidentielles à des tiers – par exemple, des informations susceptibles de compromettre la poursuite d'une enquête ou un procès ou des informations ayant trait à la santé physique ou mentale, à des condamnations pénales antérieures, à des opinions politiques ou religieuses, à des données génétiques, à la vie sexuelle, etc. La divulgation ou l'utilisation abusive par un juge d'informations confidentielles est passible de sanction aux termes de l'article 152 du CP⁵⁴.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

109. Comme souligné plus haut, les juges sont tenus de signaler toute circonstance qui pourrait justifier leur récusation dans une affaire donnée, et de déclarer annuellement leurs activités professionnelles accessoires rémunérées au cours l'année civile antérieure et le revenu tiré de chacune de ces activités. En revanche, il n'existe pas d'autre obligation, devoir ou réglementation spécifique exigeant des juges et de leurs familles qu'ils soumettent des déclarations de patrimoine, et il n'y a pas eu non plus de

⁵⁰ Section 61 de la LAJ.

⁵¹ Section 60 (7) de la LAJ.

⁵² Section 62 de la LAJ.

⁵³ Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des parlementaires », paragraphe 43.

⁵⁴ Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des parlementaires », paragraphe 48.

discussions récentes en vue d'introduire ce type de prescriptions. Étant donné qu'aucune préoccupation n'a été exprimée au sujet de comportements corrompus de la part des juges et vu que la justice est de manière générale perçue comme une institution tout à fait digne de confiance, l'EEG ne considère pas nécessaire de formuler une recommandation à cet égard.

Contrôle et application de la loi

Contrôle des activités accessoires

110. L'observation par les juges des règles applicables aux activités professionnelles accessoires rémunérées fait l'objet d'un contrôle par les présidents de tribunal et le Conseil des activités extérieures. Comme indiqué plus haut, les juges doivent déclarer annuellement au président du tribunal concerné – qui transmet les informations au Conseil des activités extérieures – toute activité professionnelle accessoire rémunérée et le revenu perçu correspondant⁵⁵. Au besoin, le président du tribunal concerné peut aussi demander à un juge de rendre compte du temps consacré aux tâches accessoires ou de présenter un état du revenu perçu au cours d'une période donnée au titre des tâches en question (et, le cas échéant, un état des revenus futurs). Le cas échéant, à la lumière des informations communiquées par un juge, le président du tribunal concerné, après avoir consulté le Conseil des activités extérieures, peut décider que, pour une période donnée ou jusqu'à nouvel ordre, le juge ne peut accepter des tâches accessoires qu'avec la permission du président ou du Conseil des activités extérieures, voir section 47d de la LAJ.

111. Les présidents de tribunal vérifient, entre autres, que le revenu perçu par les juges au titre des activités professionnelles accessoires n'excède pas le plafond légal.⁵⁶ En cas de dépassement du plafond, ils signalent le cas au Conseil des activités extérieures en lui transmettant les informations de revenu communiquées par le juge. Le Conseil peut décider de fixer un plafond de revenu moins élevé pour le juge concerné au titre de la période triennale suivante, faisant ainsi bénéficier au juge du mécanisme de déclaration et d'autorisation spéciales prévu à la section 47d de la LAJ.

112. Établi en 2007, le Conseil des activités extérieures se compose de sept membres⁵⁷, à savoir les Présidents de la Cour suprême et des Hautes Cours ; un président de tribunal choisi par les autres présidents et un juge choisi par l'Association danoise des juges (qui sont tous deux nommés par le ministre de la Justice suivant les recommandations des tribunaux de district et du Tribunal maritime et commercial et de l'Association danoise des juges, respectivement) ; et deux représentants du public (nommés par le ministre de la Justice, pour un mandat non renouvelable de six ans, sur recommandation du Conseil danois d'éducation des adultes et de la Conférence danoise des recteurs). Les députés, membres des conseils de comté et membres des conseils municipaux ne peuvent être admis au sein du Conseil. Le Conseil s'est doté de règles de procédure. Ses fonctions de secrétariat sont remplies par la Cour suprême.

113. Chaque année, le Conseil des activités extérieures rend compte au public de son travail, en communiquant des informations sur les décisions prises, notamment le nombre de juges concernés par les décisions (le nom des juges n'est pas mentionné) et le tribunal auxquels ces juges sont rattachés⁵⁸. En outre, tous les trois ans, le Conseil doit publier un récapitulatif des décisions prononcées à l'endroit des juges ayant dépassé le plafond de revenu autorisé par la loi.

⁵⁵ Voir paragraphe 101 ci-dessus.

⁵⁶ Section 47b de la LAJ. Voir paragraphe 100 ci-dessus.

⁵⁷ Section 47e de la LAJ.

⁵⁸ Section 47f de la LAJ.

Procédures disciplinaires et pénales

114. Toute violation d'autres règles – y compris les règles sur la récusation, les cadeaux et la confidentialité décrites plus haut – par un juge est passible de mesures disciplinaires ou de sanctions pénales.

115. Lorsqu'un juge se rend coupable de négligence ou d'imprudence dans l'accomplissement de ses devoirs d'une façon qui n'est pas passible de sanction aux termes de la loi, ou lorsqu'un juge se conduit d'une façon inconvenante ou inappropriée, le président du tribunal concerné (ou le président du tribunal d'échelon supérieur si c'est la conduite d'un président de tribunal qui est en cause) peut adresser un avertissement au juge en cause⁵⁹. Dans ces cas, la plainte peut être formulée par le plaignant dans un délai de quatre semaines après avoir eu connaissance de la conduite en cause ou par le président du tribunal.

116. Par ailleurs, toute personne estimant avoir été offensée par la conduite inconvenante ou inappropriée d'un juge dans l'exercice de sa fonction officielle peut déposer une plainte auprès du Tribunal spécial d'inculpation et de révision, qui fait office d'instance disciplinaire dans ces circonstances⁶⁰. La plainte doit être déposée dans un délai de quatre semaines après que le plaignant a eu connaissance de la conduite en cause. Le Tribunal spécial peut également être saisi de l'affaire par le président du tribunal concerné ou par le Directeur du ministère public sur requête du ministre de la Justice, si ce dernier estime que la conduite du juge en cause le rend indigne de l'estime et de la confiance que suppose la fonction judiciaire ou entame cette estime et cette confiance. Dans le cadre de la procédure disciplinaire, il est demandé au juge concerné de présenter une déclaration écrite sur les faits allégués. S'il conteste ces faits, des procédures ordinaires de vérification et d'enquête peuvent être engagées. Si le juge le souhaite ou si la nature de l'affaire l'exige, le Tribunal spécial peut ordonner que l'affaire soit entendue en public ou, au contraire, à huis clos. Sur requête, le Tribunal spécial peut commettre un conseil au juge et au plaignant privé.

117. Le Tribunal spécial d'inculpation et de révision n'est pas habilité à réexaminer une décision rendue par un juge, mais il peut blâmer un juge par écrit ou lui infliger une amende s'il est avéré que le juge s'est conduit de façon inappropriée ou inconvenante dans le cadre de sa fonction. En cas de faute grave, le Tribunal spécial peut révoquer le juge. Les décisions rendues dans ce contexte sont susceptibles de recours devant la Cour suprême. Enfin, le Tribunal spécial peut suspendre un juge dans les cas suivants : le juge fait l'objet de poursuites pénales ; le juge doit être présumé coupable d'une conduite inconvenante visée ci-dessus ; ou le juge est devenu peu fiable ou est incapable d'accomplir ses devoirs en raison de problèmes de santé physique ou mentale.

118. Le Tribunal spécial d'inculpation et de révision se compose de cinq membres (un juge de la Cour suprême, qui en assure la présidence, un juge de la Haute Cour, un juge d'un tribunal de district, un professeur de droit et un avocat privé), qui sont nommés par la Reine sur recommandation du ministre de la Justice pour un mandat non renouvelable de dix ans. Quatre membres sont proposés par la Cour suprême, les Hautes Cours, l'Association des juges danois et le Conseil général du Barreau danois, respectivement. Le professeur de droit est nommé sans proposition.

119. Les juges sont passibles de poursuites pénales et de sanctions ordinaires s'ils commettent des infractions telles qu'un délit de corruption ou la violation de la confidentialité professionnelle. Par ailleurs, la communication intentionnelle par un juge d'informations incorrectes sur ses activités professionnelles accessoires rémunérées est, aux termes de l'article 162 du CP (fausse déclaration), passible d'une amende ou d'une

⁵⁹ Voir section 48 de la LAJ.

⁶⁰ Voir section 49 de la LAJ.

peine d'emprisonnement de 4 mois au maximum. Les juges ne bénéficient pas d'immunités.

Informations statistiques

120. Pour ce qui est de la mise en œuvre dans la pratique des règles relatifs au conflits d'intérêts et aux questions connexes intéressant les juges, les autorités font savoir qu'il n'y pas eu récemment d'infractions pénales commises par des juges qui tomberaient sous le coup des dispositions du droit pénal évoquées plus haut, de même qu'on n'a pas connaissance de cas récents de manquement aux règles qui auraient fait l'objet de mesures disciplinaires. Les interlocuteurs de l'EEG ont indiqué qu'en moyenne, 80 plaintes visant des juges sont enregistrées chaque année, mais que la quasi-totalité d'entre elles ne sont pas fondées et ne concernent en fait pas la conduite des juges mais plutôt l'issue de l'affaire. La dernière amende infligée à un juge par le Tribunal spécial d'inculpation et de révision remonte à 2003.

121. Cela étant dit, dans certains cas, les juges n'ont pas respecté les règles sur les activités professionnelles accessoires rémunérées. Selon son rapport annuel 2012, le Conseil des activités extérieures a traité 12 affaires impliquant un dépassement du plafond de revenu au titre de la période triennale 2010-2012⁶¹. Les juges en cause ont été invités à soumettre une déclaration au Conseil des activités extérieures qui, dans un cas, a autorisé le dépassement de revenu parce qu'il était d'un montant limité (2 016 DKK, soit environ 270 EUR). Pour ce qui concerne chacun des autres juges, le Conseil a réduit, du montant du revenu excédentaire perçu, leur plafond de revenu autorisé pour la période triennale suivante (2013-2015).

122. On pense généralement au Danemark que les juges font preuve d'un niveau élevé d'intégrité, d'impartialité et d'indépendance et qu'il n'y a que très rarement des cas de conduite répréhensible. L'EEG n'a aucune raison de douter que le système visant à rendre comptable l'appareil judiciaire est bien interprété et fonctionne de façon efficace. Les différents mécanismes de contrôle, à savoir le contrôle interne assuré par les tribunaux ainsi que le contrôle externe et les mesures coercitives mis en œuvre par le Conseil des activités extérieures, le Tribunal spécial d'inculpation et de révision et le système de justice pénale, garantissent une protection indépendante contre les écarts de conduite des juges. Il semble que les sanctions disciplinaires et pénales prévues en cas de violation des devoirs de fonction par un juge soient dissuasives et efficaces.

Conseils, formation et sensibilisation

123. L'Administration des tribunaux est responsable de la formation de l'ensemble du personnel des tribunaux, y compris les juges et les juges suppléants. Il propose aux juges environ 200 à 270 cours par an. Les juges suppléants doivent suivre un cours d'initiation de trois jours qui couvre, entre autres sujets, l'éthique, les règles sur l'incapacité/la récusation et sur l'impartialité/l'indépendance et les meilleures pratiques de comportement dans la salle d'audience. Ces sujets sous-tendent également les activités de formation axées sur un thème principal différent. Par ailleurs, le catalogue de formation actuel inclut un sujet consacré aux dilemmes éthiques auxquels les juges peuvent être confrontés. Plus précisément, ces dernières années, un cours de trois jours sur les questions d'éthique et de conduite a été organisé à l'intention d'environ 80 à 100 juges deux fois par an. Toutes les activités de formation, exception faite de la formation initiale à l'intention des juges suppléants, sont facultatives, mais il a été indiqué à l'EEG que dans la pratique presque tous les juges y participent régulièrement.

⁶¹ Les affaires concernaient deux juges de la Cour suprême affichant un dépassement de revenu de 253 531 DKK, soit environ 33 970 EUR et de 378 983 DKK, soit environ 50 780 EUR, respectivement, et dix juges des Hautes Cours et du Tribunal maritime et commercial affichant un dépassement de revenu compris entre 2 016 DKK, soit environ 270 EUR et 765 041 DKK, soit environ 102 500 EUR.

124. Les juges peuvent obtenir des conseils sur les règles régissant les activités professionnelles accessoires rémunérées, auprès du Conseil des activités extérieures ou de son secrétariat. De plus, ils peuvent obtenir des conseils informels sur la conduite escomptée de leur part auprès du président du tribunal.

125. À l'issue de la visite sur place, l'EEG a eu le net sentiment que les juges sont bien au fait des principes déontologiques et de la conduite appropriée. Plusieurs interlocuteurs ont félicité l'Administration des tribunaux pour son programme de formation qui s'est amélioré au fil du temps et inclut désormais des cours réguliers sur les questions d'éthique, que suivent un nombre important de juges. De l'avis de l'EEG, il convient de s'assurer, d'une part, que la formation future prendra en compte les normes de déontologie/le code de conduite professionnelle qui sont en cours d'élaboration et que préconise le présent rapport et, d'autre part, que les juges professionnels recrutés notamment dans d'autres branches, les juges non professionnels et les experts jurés bénéficieront eux aussi de cette formation. Une recommandation à cet effet a été formulée ci-dessus⁶².

⁶² Voir paragraphe 94 ci-dessus.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

126. Le ministère public, qui n'est pas explicitement mentionné par la Constitution, relève de la branche exécutive et est placé sous l'autorité du ministre de la Justice. D'un point de vue formel, le ministère public ne peut pas être considéré comme une institution tout à fait autonome, étant donné que le ministre de la Justice se situe à un échelon hiérarchique supérieur par rapport aux procureurs publics, supervise leur travail et, le cas échéant, formule des lignes directrices générales sur l'exécution de leur mission, voir section 98 (1) et (2) de la LAJ. Cependant, hormis les cas où la législation impose qu'une décision d'ouverture de poursuites soit validée par le ministre de la Justice, le ministère public jouit d'une autonomie dans la pratique dans ses décisions d'engager ou de ne pas engager des poursuites dans une affaire donnée.

127. Dans certains types d'affaires – concernant le terrorisme, etc., la législation impose que le ministre de la Justice décide s'il y a lieu d'ouvrir des poursuites ou pas⁶³. Dans ces cas, le ministre de la Justice agit sur recommandation du Directeur du ministère public (le Procureur général). Dans les autres cas, le ministre de la Justice peut seulement émettre des instructions pour le traitement d'une affaire donnée, y compris pour que des poursuites soient ou ne soient pas ouvertes, soient maintenues ou soient closes, conformément à la section 98 (3) de la LAJ. Dans ce contexte, la décision doit être prise par écrit, motivée et incluse dans le dossier de l'affaire, et le Président du Parlement doit être informé de la décision prise. Dans la pratique, ce pouvoir d'émettre des instructions relatives à l'action publique dans des affaires concrètes n'a pas été exercé depuis son introduction en 2005.

128. L'EEG rappelle qu'il est essentiel pour la confiance du public que les autorités de poursuite soient impartiales et libres de toute influence indue, notamment à caractère politique – et soient aussi perçues comme telles. La Recommandation Rec(2000) 19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale souligne que les instructions d'un gouvernement aux fins de poursuite dans une affaire spécifique doivent être assorties de garanties suffisantes de transparence et d'équité. Les instructions pour la non-ouverture de poursuites doivent rester exceptionnelles et soumises à un contrôle spécifique approprié, notamment dans le souci de garantir la transparence. L'EEG constate que le pouvoir du ministre de la Justice de donner des instructions dans des affaires spécifiques en vertu de la section 98 de la LAJ, qui avait été source de préoccupation et avait ainsi fait l'objet d'une recommandation dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation du GRECO⁶⁴, a été modifié en 2005 en introduisant les conditions susmentionnées au paragraphe 3 de la section en question. L'EEG note, de plus, que ce pouvoir n'a jamais été utilisé depuis l'adoption de la réforme, et estime que la situation actuelle n'est pas en contradiction avec les prescriptions de la Recommandation Rec(2000) 19.

129. L'organisation et les tâches du ministère public sont décrites au chapitre 10 (sections 95 à 107) de la LAJ. Il incombe au ministère public, en coopération avec la police, de poursuivre les auteurs des crimes conformément aux dispositions de cette loi. Le ministère public est structuré en trois échelons hiérarchiques, dont le premier correspond au Directeur du ministère public. Le deuxième échelon comprend deux Procureurs d'État, tandis qu'à l'échelon local, 12 Commissaires dirigent à la fois les services locaux du ministère public et la police locale. En outre, le ministère public inclut les services du Procureur pour les crimes économiques et internationaux graves, dont la compétence s'étend à l'ensemble du pays.

⁶³ Voir articles 110f et 118a du CP.

⁶⁴ Voir document Greco Eval I Rep (2002) 6F, paragraphe 105.

130. Le Directeur du ministère public et ses collaborateurs mènent les poursuites pénales devant la Cour suprême et le Tribunal spécial d'inculpation et de révision. Le Directeur chapeaute les autres procureurs et est habilité à émettre, à leur intention, des instructions de portée générale ou en rapport avec des affaires spécifiques. Le Directeur du ministère public joue également un rôle important en ce sens qu'il prodigue des conseils généraux au ministère de la Justice et des conseils relatifs aux engagements en matière de coopération internationale.

131. Les Procureurs d'État et leurs collaborateurs mènent les poursuites pénales devant les Hautes Cours. Par ailleurs, ils décident s'il y a lieu de faire appel d'une décision d'un tribunal de district devant la Haute Cour et s'il y a lieu d'engager des poursuites dans certaines affaires, notamment celles portant sur des crimes très graves. En plus, elles contrôlent le traitement des affaires pénales par les Commissaires et sont tout à fait habilitées à donner des instructions aux procureurs et aux agents de police.

132. Les collaborateurs juridiques des Commissaires mènent les poursuites pénales devant les tribunaux de district. Dans les affaires mineures, les agents de police sont habilités à intervenir en tant que procureur devant le tribunal. Les Commissaires sont responsables de l'enquête policière dans toutes les affaires pénales et décident s'il y a lieu d'engager des poursuites dans la majorité des affaires pénales, sauf en ce qui concerne les crimes économiques et internationaux graves (comprenant les affaires de corruption), dont les enquêtes dépendent du Procureur d'État pour les crimes économiques et internationaux graves. Les Commissaires sont soumis au contrôle des Procureurs d'État.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

133. Des agents du ministère de la Justice, le Directeur du ministère public et les Commissaires prennent part aux processus de nomination, promotion et révocation des procureurs. Les décisions juridiques formelles et définitives sur ces questions sont prises par le ministère de la Justice (et dans certains cas par la Reine, sur recommandation du ministre de la Justice). Il n'existe pas de système de recours concernant les décisions administratives de nomination et de promotion des procureurs, mais un procureur peut saisir la justice pour renvoi injustifié.

134. Les procureurs sont généralement nommés pour une durée indéterminée. Ils sont employés sur la base de conventions collectives du secteur public, régies par la loi sur les employeurs et les salariés⁶⁵, ou en tant que fonctionnaires statutaires, auxquels s'applique la loi sur la fonction publique. La nomination en tant que fonctionnaire statutaire concerne généralement les agents de haut rang du ministère public. En juillet 2013, le ministère public employait 578 juristes (procureurs), dont 209 étaient des fonctionnaires statutaires et 369 étaient employés sur la base de conventions collectives.

135. La majorité des nouvelles nominations de juristes au sein des institutions relevant du ministère de la Justice – y compris toutes les nominations de procureurs – sont soumises à une procédure de recrutement centralisée. Toutes les candidatures sont évaluées par des membres du Jury central de recrutement, qui comprend des représentants du ministère de la Justice, Service des affaires civiles du Directeur du ministère public, de la Police nationale, du Service de l'immigration et du Service des prisons et de la probation. Ces différents organes nomment leurs représentants au sein du Jury central de recrutement. C'est le ministère de la Justice qui prend la décision formelle de la nomination des juristes au sein des institutions qui relèvent du ministère, mais dans la pratique il se conforme toujours à la recommandation du Jury central de recrutement.

⁶⁵ La loi sur les employeurs et les salariés s'applique non seulement aux agents publics mais aussi aux contrats de travail en général.

136. Les candidats qualifiés titulaires d'une maîtrise de droit danois (*candidata juris*) sont interrogés par le Jury central de recrutement, qui détermine ainsi ceux d'entre eux qui sont les mieux placés pour recevoir une offre d'emploi. Le principe général est que c'est la personne la plus qualifiée pour le poste qui doit être nommée. Selon l'appréciation de chaque dossier, les références énumérées par le candidat peuvent être contactées. Les candidats retenus à ce stade sont soumis à l'appréciation des commissaires de police locaux, puis, au besoin, passent un deuxième entretien au niveau du district de police où se situe le poste proposé. Sous réserve de l'approbation du commissaire des services de police, un poste est alors proposé au candidat.

137. Le Directeur du ministère public est nommé et peut être révoqué par la Reine sur recommandation du ministre de la Justice. Le poste de Directeur du ministère public fait l'objet d'une publication par le ministère de la Justice. Sur la base des candidatures écrites et des entretiens, le ministère de la Justice présente un candidat à la Commission des nominations du gouvernement, qui est composée de membres du gouvernement appuyés par leur sous-secrétaire permanent respectif. L'approbation de la Commission des nominations – qui est une approbation politique (au titre de la coordination des nominations des hauts fonctionnaires) – est suivie de la décision juridiquement contraignante du ministre de la Justice de recommander le candidat choisi pour nomination par la Reine. Le Directeur du ministère public est nommé pour un mandat de six ans, qui peut être prolongé de trois ans.

138. Lorsqu'il souhaite une promotion, le procureur doit soumettre une demande de poste en tant que fonctionnaire statutaire au ministère de la Justice ou autrement au Commissaire local. Dans un cas comme dans l'autre, le supérieur hiérarchique du procureur doit formuler des observations sur les qualifications du candidat, en indiquant s'il recommande la candidature.

139. Le Commissaire local d'un des 12 districts de police ou les Procureurs d'État, le Directeur du ministère public et le ministère de la Justice sont impliqués dans le processus de révocation des procureurs. Aux termes de la loi sur la fonction publique et de la loi sur les employeurs et les salariés, la révocation doit être fondée sur des motifs raisonnables tels que des problèmes de santé, l'incapacité ou des difficultés de collaboration, des fautes ou une restructuration. Le Directeur du ministère public peut être révoqué, sous réserve des mêmes règles et pour les mêmes motifs que les autres fonctionnaires statutaires.

140. La décision de mutation d'un procureur d'un bureau vers un autre est prise par le Commissaire local ou le Procureur d'État, dans certains cas conjointement avec le Directeur du ministère public. Le ministère de la Justice est officiellement habilité à muter contre leur gré des agents, y compris des procureurs, en cas d'impératifs liés à l'organisation. Cependant, ce pouvoir est rarement exercé – sauf lorsqu'il est nécessaire de pourvoir à un poste dans un lieu géographiquement éloigné du pays. Enfin, il convient de noter qu'au sein du ministère de la Justice, y compris le ministère public, l'objectif général est de promouvoir le développement des compétences à travers la rotation de postes. Le principe général est que les agents titulaires d'une maîtrise de droit occupent au moins trois postes ou fonctions différents au cours de leurs 10 premières années d'emploi.

141. Le traitement annuel brut de départ d'un procureur est d'environ 397 714 DKK, soit 53 290 EUR. L'augmentation des traitements suit celle des universitaires employés par l'État, est basée sur le nombre d'années de service et est automatique. Le traitement annuel brut du Directeur du ministère public s'élève à environ 1 450 153 DKK, soit 194 320 EUR. En plus de ce traitement, le Directeur du ministère public a un contrat de gestion publique qui lui assure un revenu complémentaire de quelque 100 750 DKK, soit 13 500 EUR par an si les objectifs du contrat sont atteints. Le contrat de gestion publique

fait l'objet d'une évaluation une fois par an. Les procureurs n'ont droit à aucun autre élément de rémunération.

Gestion des affaires et procédure

142. Dans chacun des districts de la police locale, le ministère public se subdivise en unités distinctes responsables de certains types d'affaires pénales (par exemple, délinquance économique, crime organisé, etc.) afin de garantir que les affaires sont traitées par un procureur spécialisé dans le domaine en question. Par conséquent, les affaires sont attribuées à des procureurs en fonction de leurs compétences spécifiques. En outre, d'autres critères tels que l'expérience et la charge de travail en cours peuvent être pris en compte lors de l'attribution des affaires. L'attribution des affaires pénales est décidée par un procureur principal, généralement le chef d'unité.

143. Les personnes habilitées à attribuer les affaires peuvent aussi décider de dessaisir un procureur d'une affaire, sur la base des mêmes critères que ceux qui régissent l'attribution des affaires. De même, les instances supérieures, c'est-à-dire les Procureurs d'État et le Directeur du ministère public, peuvent décider du « dépaysement judiciaire » d'une affaire vers un autre district de police, par exemple s'il existe un risque potentiel de conflit d'intérêts.

144. L'action publique est obligatoire au Danemark. La LAJ ne prévoit que quelques exceptions à ce principe. Aux termes de la section 96(2) de la LAJ, le ministère public doit procéder au traitement de chaque affaire au rythme que permet la nature de l'affaire. Les autorités ajoutent qu'un des aspects clés de la surveillance exercée par les Procureurs d'État consiste à s'assurer que la police et le ministère public procèdent au traitement de toutes les affaires de manière aussi efficace que possible. Le Procureur d'État peut ainsi formuler des critiques s'il découvre qu'une affaire n'a pas été traitée dans un délai raisonnable.

145. En outre, le Directeur du ministère public, les Procureurs d'État et les Commissaires sont liés par des contrats qui leur imposent d'atteindre certains objectifs, y compris en termes de délai de traitement des affaires pénales. Ces contrats sont renouvelés chaque année. La non-atteinte des objectifs du contrat peut être sanctionnée par une réduction de la rémunération.

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

146. La section 10 de la loi sur la fonction publique énonce la règle générale selon laquelle « le fonctionnaire doit consciencieusement observer les règles qui s'appliquent à son poste et, dans le cadre et en dehors du service, se montrer digne de l'estime et de la confiance requises par le poste »⁶⁶. Une réglementation spécifique sur le travail des procureurs est régulièrement émise depuis plusieurs décennies par le Directeur du ministère public. Elle porte, entre autres, sur les exigences relatives aux différents types d'affaires, la coopération avec différentes autorités et le traitement des victimes d'actes criminels. La réglementation constitue des lignes directrices ayant force obligatoire, dont le non-respect peut avoir pour conséquence la réouverture d'une affaire et, en fin de compte, des mesures disciplinaires si les manquements sont graves.

147. Il n'existe actuellement pas de code de conduite ou d'éthique spécifique à l'intention des procureurs et l'élaboration d'un tel code n'a pas été inscrite à l'ordre du

⁶⁶ La disposition susmentionnée ne s'applique directement qu'aux procureurs publics ayant le statut de fonctionnaire, mais les autorités indiquent que les mêmes principes relatifs à la conduite, tels que définis par la loi sur la fonction publique, s'appliquent aux procureurs employés sur la base de conventions collectives du secteur public.

jour. Cependant, le Code de conduite de 2007 dans le secteur public⁶⁷ s'applique à l'ensemble des agents du secteur public, y compris toutes les catégories de procureurs. Le Code traite des aspects pratiques relatifs aux situations difficiles susceptibles de survenir dans l'administration publique, sous différents chapitres, à savoir : « valeurs fondamentales et principes de l'administration publique », « pouvoir d'émettre des instructions », « liberté d'expression », « obligation de confidentialité », « impartialité » et « acceptation de cadeaux, etc. », « autres activités professionnelles », « responsabilité » et « possibilités de réaction de l'employeur ». Chaque chapitre contient une description des principes sous-jacents et des aspects constitutionnels/juridiques, complétée par des exemples pratiques sur la conduite à tenir dans certaines situations ainsi qu'un résumé des lignes directrices à l'intention des agents publics.

148. Les autorités précisent que la formation et le perfectionnement des procureurs mettent l'accent sur des normes de déontologie rigoureuses. Le ministère public fonctionne en s'appuyant sur sept compétences de base pour les procureurs, au premier rang desquelles figure l'« intégrité ». Ces sept compétences de base constituent le socle du programme de formation, qui lui-même sert de base à l'entretien de développement que chaque agent doit passer annuellement avec son supérieur direct.

149. La législation ne donne pas de définition du conflit d'intérêts. Les procureurs ne peuvent pas intervenir dans une affaire particulière dans laquelle ils ont un intérêt en jeu à titre personnel ; la législation énonce les motifs spécifiques de récusation (voir ci-après).

150. De l'avis de l'EEG, le Code de conduite dans le secteur public est un document complet qui couvre largement les thèmes pertinents de la prévention de la corruption – y compris à travers des exemples pratiques – et peut aussi servir de base utile pour le ministère public. Au cours de la visite, l'EEG a appris que le document du code a été distribué aux procureurs, mais il a relevé que son existence et son contenu n'étaient apparemment pas bien connus des procureurs les plus anciens (vraisemblablement des agents qui ont intégré le ministère public avant l'émission du code en 2007). L'EEG a aussi été informée que les principaux thèmes du code sont couverts par la formation initiale des jeunes procureurs, qui est cependant plus concrètement axée sur les dilemmes éthiques typiques auxquels les procureurs pourraient être confrontés au cours de leur carrière. L'EEG pense que l'élaboration d'un code de conduite spécialement pour les procureurs pourrait permettre de disposer d'un outil utile pour orienter les procureurs en début de carrière et les procureurs plus anciens sur les questions d'éthique en particulier, en maintenant voire en renforçant leur niveau de sensibilisation et en informant le public sur les normes en vigueur⁶⁸. Un tel document de référence pour la profession pourrait être basé sur le Code de conduite dans le secteur public – de portée générale – et complété par des orientations et des exemples spécifiques à l'intention des procureurs (par exemple, en puisant dans des supports de formation existants) concernant, entre autres, les conflits d'intérêts et les questions connexes (telles que la récusation, les activités accessoires, les cadeaux, les contacts avec les tiers/la confidentialité). En outre, des mesures complémentaires telles que la mise en place de services confidentiels de conseils et, dans tous les cas, une formation spécifique – de préférence à intervalles réguliers – de type pratique sur les questions susmentionnées

⁶⁷ Le Code de conduite dans le secteur public a été élaboré et publié par l'Autorité de la fonction publique. La version intégrale en danois ainsi qu'une version résumée en anglais ont été mises en ligne : <http://hr.modst.dk/~media/Publications/2008/Code%20of%20Conduct%20in%20the%20Public%20Sector%200-%20in%20brief/Code%20of%20conduct-pdf.ashx>

⁶⁸ Voir à ce propos le principe 35 de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, qui prescrit aux États de « veiller à ce que l'exercice des fonctions de membre du ministère public soit régi par un « code de conduite ». L'exposé des motifs joint à la Recommandation précise qu'un tel code ne devrait pas constituer un document formel et figé, mais plutôt « un ensemble de prescriptions assez souples concernant la manière de faire, et visant de manière claire à marquer les limites de ce qui est et de ce qui n'est pas acceptable dans la conduite professionnelle des membres du ministère public ».

seraient fort utiles. Par conséquent, **le GRECO recommande i) qu'un ensemble de normes de déontologie ou code de conduite professionnelle clair – basé sur le Code de conduite dans le secteur public (de portée générale) et assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples concrets destinés spécialement aux procureurs, y compris des directives sur les conflits d'intérêts et les questions connexes – soit rendu applicable à l'ensemble des procureurs et facilement accessible au public; et ii) qu'à titre complémentaire, des mesures d'application, notamment une formation spécialisée, soient mises à la disposition de tous les procureurs.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

151. Généralement, les procureurs peuvent cumuler leur travail avec toute autre activité professionnelle – rémunérée ou non – dans le secteur privé ou public, à condition qu'une telle activité ne porte pas atteinte à l'estime et à l'intégrité qui doivent être associées à leur fonction de procureur. Aux termes de la section 17 de la loi sur la fonction publique⁶⁹, les activités professionnelles accessoires doivent être compatibles avec l'« accomplissement consciencieux des devoirs officiels » et avec « l'estime et la confiance requises par le poste ». Selon le Code de conduite dans le secteur public, cela signifie que les activités accessoires à temps partiel ne doivent pas impliquer de risque de conflits d'intérêts avec l'emploi principal, ne doivent pas trop solliciter la capacité de l'agent à s'acquitter de cet emploi et ne doivent pas être en contradiction avec les « exigences de dignité » énoncées, entre autres, à la section 10 de la loi sur la fonction publique (voir ci-dessus). Les autorités indiquent que les procureurs ne sont pas autorisés à exercer un emploi supplémentaire (à temps partiel) de juge ou d'avocat de la défense. Elles ajoutent que les principes susmentionnés s'appliquent également aux procureurs employés sur la base de conventions collectives du secteur public, même s'il n'existe pas de réglementation spécifique à cet égard.

152. Il ressort du Code de conduite dans le secteur public qu'en règle générale, les agents exerçant des activités accessoires à temps partiel ne sont pas tenus de les déclarer à l'instance des nominations, mais ils ont obligation de fournir des informations sur ces activités en réponse aux demandes dûment justifiées. Un agent peut toujours consulter son encadrement en cas de doute sur l'acceptabilité d'une activité effective ou envisagée. Les autorités ajoutent qu'il existe une pratique constante très similaire aux règles écrites à l'usage des agents de police, qui implique que les procureurs, en cas de doute, sollicitent des conseils auprès des Commissaires locaux ou du Directeur du ministère public pour savoir si une fonction à l'extérieur du ministère public est compatible avec leur emploi de procureur.

153. Au cours de la visite, l'EEG a appris que peu de procureurs exercent des activités accessoires. Quelques procureurs sont de temps en temps employés en tant que, par exemple, chargés de cours universitaires à temps partiel, officiers de réserve au sein des forces de défense danoises, etc. Des interlocuteurs de l'EEG ont affirmé qu'il n'existe pas de tradition similaire d'implication de procureurs dans des activités rémunératrices dans le secteur privé, par exemple en tant que membre du conseil d'administration d'une société. Étant donné qu'aucune préoccupation n'a été exprimée au sujet de comportements inappropriés de la part des procureurs et vu que le ministère public est de manière générale perçue comme une institution tout à fait digne de confiance, l'EEG ne considère pas nécessaire de formuler une recommandation à cet égard. En même temps, il est clair que des réformes dans ce domaine similaires à celles mises en œuvre pour les juges – par exemple, l'introduction d'une obligation de déclaration – pourraient

⁶⁹ Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des juges », paragraphe 95.

contribuer à préserver un niveau élevé de confiance dans le ministère public. Les autorités sont donc invitées à réfléchir sur les modifications juridiques possibles à cet effet.

154. Aucune disposition réglementaire n'interdit aux procureurs d'occuper certains postes ou fonctions ni d'exercer d'autres activités rémunérées ou non rémunérées après avoir exercé des fonctions de poursuite. Comme pour les juges, l'EEG n'a pas constaté de problème particulier à ce sujet dans le contexte du Danemark. Cela dit, c'est là un domaine où des conflits d'intérêts peuvent parfaitement surgir, et qui mérite que les autorités le suivent avec attention.

Récusation et retrait

155. La section 97 de la LAJ stipule qu'une personne qui, en vertu de la section 3 de la loi sur l'administration publique, est considérée comme inapte en ce qui concerne une affaire spécifique ne peut intervenir en tant que procureur dans cette affaire. Aux termes de cette dernière disposition, une personne employée par l'administration publique, y compris un procureur, est inapte en ce qui concerne une affaire spécifique si :

- « 1) cette personne a un intérêt personnel ou financier particulier en jeu dans l'issue de l'affaire ou représente ou a antérieurement représenté dans la même affaire une personne qui est intéressée de la sorte ;
- 2) le/la conjoint(e) de cette personne, toute personne liée par le sang ou par mariage ascendante ou descendante en ligne directe ou personne collatérale jusqu'à un(e) cousin(e) au premier degré ou toute autre personne étroitement liée, a un intérêt personnel ou financier particulier en jeu dans l'issue de l'affaire ou représente une personne qui est intéressée de la sorte ;
- 3) cette personne participe à la gestion d'une société, d'un partenariat, d'une association ou d'une autre personne morale privée ayant un intérêt particulier en jeu dans l'issue de l'affaire, ou est étroitement liée d'une autre manière à une telle entité ;
- 4) cette affaire a trait à une plainte ou à l'exercice du contrôle ou de la surveillance concernant une autre autorité publique, et cette personne, lorsqu'elle était antérieurement au service de l'autre autorité en question, a contribué à prendre la décision ou à mettre en œuvre les mesures en rapport avec l'affaire ; ou
- 5) des circonstances autres que celles visées aux points 1) à 4) de la présente sous-section sont susceptibles de jeter un doute sur l'impartialité de cette personne. »

156. Les autorités indiquent qu'afin de prévenir les conflits d'intérêts, la question de l'impartialité est toujours examinée avant d'attribuer une affaire à un procureur. Un procureur qui, à un stade ultérieur, estime ne plus être impartial doit réagir sans délai afin que l'affaire soit transférée à un autre procureur. Plus précisément, il ressort du Code de conduite dans le secteur public qu'un procureur doit informer son supérieur en cas de survenance d'un doute quant à son impartialité dans une affaire spécifique. Si exceptionnellement l'impartialité de l'ensemble du service de poursuite est sujette à caution en relation avec une affaire spécifique, le traitement de cette affaire doit être transféré à un autre district de police.

157. Toute partie à une affaire peut former une requête en récusation d'un procureur. Si cela se produit en matière pénale et que le ministère public ne partage pas le point de vue selon lequel se pose un problème d'impartialité, le juge saisi de l'affaire rendra une décision susceptible de recours devant le tribunal d'échelon supérieur. Dans tout autre cas, la décision sera rendue par un supérieur hiérarchique du procureur. Le plaignant peut saisir les instances supérieures, c'est-à-dire le Procureur d'État ou le Directeur du ministère public, aux fins d'une révision de la décision.

Cadeaux

158. Les autorités indiquent que les procureurs, à l'instar de tous les autres agents publics, devraient en général être extrêmement réticents à accepter des cadeaux ou d'autres avantages en rapport avec leur travail. Ce postulat repose sur les principes généraux du droit administratif – visant à prévenir les situations susceptibles de jeter un doute sur l'impartialité des agents publics⁷⁰ – et les dispositions sur la corruption de l'article 144 du CP⁷¹, et transparaît également dans le Code de conduite dans le secteur public. Le Code précise qu'en règle générale, les agents publics, y compris les procureurs, qui se voient offrir un cadeau ou un autre avantage par une personne ou une société ne devraient pas l'accepter s'il a un lien avec leur emploi dans le secteur public mais que, dans certaines situations, il n'y a pas d'inconvénient à ce qu'ils reçoivent un petit cadeau en rapport avec un événement à caractère personnel (tel qu'un anniversaire) ou à ce qu'ils reçoivent un petit cadeau en provenance de relations d'affaires ou un cadeau en provenance de visiteurs officiels étrangers conformément à une coutume. Les procureurs ne sont pas tenus par la loi de déclarer l'acceptation de cadeaux, mais il ressort du Code de conduite dans le secteur public qu'ils doivent informer sans délai leur hiérarchie si un cadeau ou une offre pourrait étayer un soupçon de corruption.

159. Au terme des discussions qu'elle a eues dans le pays, l'EEG a eu le sentiment que les procureurs considèrent qu'il n'est pas admissible d'accepter des cadeaux ou d'autres avantages (par exemple, invitations et hospitalité), dans la mesure où cela porterait atteinte à la dignité de leur fonction. Cela étant, l'EEG pense que le code de conduite à l'usage des procureurs recommandé plus haut pourrait utilement apporter des explications sur les circonstances exceptionnelles susmentionnées dans lesquelles des cadeaux ou d'autres avantages peuvent être acceptables.

Contacts avec les tiers et informations confidentielles

160. A l'instar de tous les agents publics, les procureurs jouissent de la liberté de parole en vertu de la Constitution et sont donc, en règle générale, autorisés à communiquer avec des tiers sur des sujets en lien avec leur travail. Sachant que l'audition et le jugement des affaires pénales se déroulent habituellement dans le cadre d'un procès public, les procureurs peuvent également communiquer avec les médias – de manière objective et loyale – parallèlement au procès. Toutefois, les procureurs sont – à l'instar des juges – tenus par les règles sur la confidentialité aux termes de la section 27 de la loi sur l'administration publique et ne sont donc pas autorisés à communiquer des informations confidentielles à des tiers⁷².

161. Les procureurs qui divulguent ou exploitent de façon illicite des informations confidentielles obtenues en rapport avec leur fonction sont pénalement responsables aux termes de l'article 152 du CP⁷³.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

162. Les procureurs sont tenus de signaler toute circonstance qui pourrait justifier leur récusation dans une affaire donnée (voir ci-dessus), mais il n'existe pas d'obligation, devoir ou réglementation spécifique qui exigerait des procureurs et de leurs familles qu'ils soumettent des déclarations de patrimoine – et il n'y a pas eu non plus de discussions récentes en vue d'introduire ce type de prescriptions. Étant donné qu'aucune préoccupation n'a été exprimée au sujet de comportements corrompus de la part des procureurs et vu que le ministère public est de manière générale perçue comme une

⁷⁰ Voir, en particulier, la section 3 de la loi sur l'administration publique.

⁷¹ Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des parlementaires », paragraphe 43.

⁷² Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des juges », paragraphe 108.

⁷³ Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des parlementaires », paragraphe 48.

institution tout à fait digne de confiance, l'EEG ne considère pas nécessaire de formuler une recommandation à cet égard.

Contrôle et application de la loi

Contrôle interne

163. Les procureurs sont contrôlés pour garantir qu'ils agissent conformément au cadre législatif. Le contrôle est exercé par les Procureurs d'État et le Directeur du ministère public, qui vérifient si les affaires ont été traitées correctement en termes de qualité et de délai. Il porte notamment sur le respect, par les procureurs, de la réglementation émise par le Directeur du ministère public. Le Directeur du ministère public ainsi que les Procureurs d'État peuvent émettre à l'intention d'un Commissaire des instructions concernant des mesures à prendre aux fins d'un traitement efficace et approprié d'une affaire.

Procédures disciplinaires et pénales

164. Toute violation par un procureur des règles pertinentes, en particulier les règles sur l'interdiction ou la restriction de certaines activités, telles que décrites ci-dessus (par exemple, concernant les activités accessoires, la récusation, les cadeaux et la confidentialité), est passible de mesures disciplinaires ou de sanctions pénales.

165. Le ministère de la Justice, en qualité d'instance des nominations, est responsable des procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs (aussi bien les fonctionnaires statutaires que les procureurs employés sur la base de conventions collectives du secteur public). Il décide de l'ouverture d'une procédure disciplinaire, en cas de violation présumée de la section 10 de la loi sur la fonction publique⁷⁴ ou des règles correspondantes applicables aux procureurs n'ayant pas le statut de fonctionnaire.

166. Une procédure disciplinaire visant un fonctionnaire statuaire commence par une notification au ministère de la Justice, qui inclut les informations factuelles relatives à l'affaire. Le procureur reçoit une copie de la notification et a la possibilité de formuler des observations sur l'affaire. A ce stade, il est décidé si le procureur doit être suspendu tant que l'affaire sera en instance. Une affaire mineure peut être clôturée sans interrogatoire officiel et sanctionnée par un avertissement, un blâme ou une amende pouvant atteindre un vingt-cinquième du salaire mensuel.

167. Pour les affaires plus graves, le ministère de la Justice nomme un enquêteur (généralement un agent de l'administration publique) qui instruit l'affaire puis rend un rapport. Pendant la procédure, le procureur a le droit de se faire assister par un assesseur (dont le coût peut être remboursé s'il est estimé raisonnable). Les questions ayant trait aux témoins et à la fourniture d'éléments de preuve complémentaires sont déterminées par l'enquêteur. Les séances de questions et les auditions dans le cadre de la procédure ne sont généralement pas publiques. Une fois que l'enquêteur a achevé son rapport, le procureur a le droit de présenter ses observations par écrit. Sur la base du rapport de l'enquêteur et des observations présentées par écrit par le procureur le cas échéant, le ministère de la Justice fixe, le cas échéant, la sanction, qui doit satisfaire aux principes d'égalité et de proportionnalité. Les sanctions prévues sont l'avertissement, le blâme, l'amende, la mutation, la rétrogradation et la révocation⁷⁵.

168. Il n'existe pas de système de recours en matière de mesures disciplinaires, mais un procureur peut formuler une plainte auprès de l'Ombudsman parlementaire ou porter l'affaire devant une juridiction civile.

⁷⁴ Voir paragraphe 146 ci-dessus.

⁷⁵ Article 24 de la Loi sur la fonction publique.

169. Des principes similaires s'appliquent aux procédures visant des procureurs employés sur la base d'une convention collective. Cependant, pour ces affaires, aucune séance de questions formelle n'est réalisée et les sanctions disciplinaires sont différentes. Pour une affaire mineure, le ministère de la Justice peut choisir de se borner à donner des directives à l'agent ou à émettre un avertissement à son endroit. Si le manquement est d'une certaine gravité, le ministère peut mettre fin à la relation de travail. Dans les affaires les plus graves, la relation d'emploi peut être interrompue avec effet immédiat. Les règles pertinentes figurent dans la convention collective ainsi que dans la loi sur les employeurs et les salariés et la loi sur l'administration publique. Cette dernière stipule, entre autres, qu'un avertissement constitue une décision que la partie visée a le droit d'examiner et de contester avant que l'avertissement puisse être officiellement émis.

170. Les procureurs sont passibles de poursuites pénales et de sanctions s'ils commettent des infractions telles qu'un délit de corruption ou la violation de la confidentialité professionnelle. Ils ne bénéficient pas d'immunités. L'« Autorité indépendante chargée d'examiner les plaintes contre la police », établie le 1^{er} janvier 2012, a pour principale tâche d'instruire les infractions pénales commises par des agents de police ou par des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions (par exemple, l'abus de pouvoirs)⁷⁶. Dirigée par un Conseil et un Directeur général, elle remplit sa mission en toute indépendance vis-à-vis de la police et des procureurs.

171. S'agissant de la mise en œuvre dans la pratique des règles sur les conflits d'intérêts et les questions connexes concernant les procureurs (telles que les activités accessoires, la récusation, les cadeaux et la confidentialité), les autorités déclarent qu'aucune action de ce type n'a été engagée ces trois dernières années. Elles ajoutent qu'elles n'ont pas connaissance d'infractions pénales commises dans un passé récent par des procureurs qui tomberaient sous le coup des dispositions pénales susmentionnées.

Surveillance par l'Ombudsman parlementaire

172. L'Ombudsman parlementaire, qui est élu par le *Folketing*, exerce un contrôle sur les pouvoirs publics, y compris les procureurs, pour le compte du *Folketing*.⁷⁷ Cependant, l'Ombudsman n'est plus compétent dès lors qu'une affaire a été portée devant la justice. L'Ombudsman mène des enquêtes *ex officio*. Par ailleurs, tout citoyen peut porter plainte ; la procédure est exempte de frais et soumise à quelques conditions.

173. Une plainte ne peut pas être anonyme, doit être déposée dans un délai de douze mois après la date de l'acte qui est l'objet de la plainte et doit concerner une décision définitive. Environ les deux tiers de toutes les plaintes sont sommairement rejetées. L'instruction des plaintes qui sont recevables est presque toujours effectuée en examinant la documentation sur la base de laquelle les mesures visées par la plainte ont été prises. La plainte est présentée à l'autorité publique visée, qui doit alors fournir des explications et tous les dossiers pertinents pour la décision. L'autorité publique est tenue de coopérer avec l'Ombudsman, de fournir les documents sollicités et de répondre à toute question qui lui est posée. Si l'autorité publique est en désaccord avec le plaignant, ses arguments sont communiqués au plaignant pour examen et commentaires.

174. L'Ombudsman peut émettre des critiques et recommander que les autorités rouvrent une affaire et, le cas échéant, modifient leur décision, mais ne peut pas arrêter de décision. Toutefois, les autorités concernées suivent traditionnellement les recommandations de l'Ombudsman. L'Ombudsman peut apprécier des questions juridiques mais pas des questions requérant d'autres connaissances spécialisées.

⁷⁶ Par ailleurs, l'Autorité examine et tranche les plaintes déposées pour mauvais comportements de fonctionnaires de police (par exemple, attitude grossière ou déplacée). Les règles de procédure pertinentes sont décrites en détail aux sections 93b et 93c de la LAJ.

⁷⁷ Cela étant, la compétence de l'Ombudsman ne couvre pas l'appareil judiciaire (voir paragraphe 20 ci-dessus).

175. Selon les statistiques fournies dans le rapport annuel 2011 de l'Ombudsman, 215 plaintes mettant en cause des bureaux de Commissaires locaux (policiers et procureurs), des Procureurs d'État et le Directeur du ministère public ont été reçues, dont 47 ont été instruites. Ces plaintes concernaient principalement des décisions sur des affaires, le traitement d'affaires et le délai de traitement d'affaires. Dans 6 affaires, l'Ombudsman a émis des critiques et/ou des recommandations concernant la longueur de la procédure ou un défaut de motivation de la décision d'un procureur. Par contre, il n'y a eu aucune affaire de corruption ou de conflit d'intérêts impliquant un procureur.

176. L'EEG note l'opinion largement répandue au Danemark selon laquelle les procureurs ont un niveau élevé d'intégrité et sont conscients de leur rôle et de leurs obligations en tant que représentants de l'État. Il semblerait que les sanctions prévues en cas d'écarts de conduite soient dissuasives et efficaces, tout comme elles le sont pour les juges.

Conseils, formation et sensibilisation

177. Le programme de formation initiale de trois ans obligatoire pour les procureurs inclut un cours de trois jours axé sur l'éthique et le comportement. Les nouveaux procureurs sont éduqués sur leur rôle dans l'organisation et dans la société et sur leur interaction avec la police, les tribunaux et les autres partenaires. Ils reçoivent une formation sur les règles d'éthique applicables à leur profession, en ce qui concerne en particulier les procédures judiciaires (notamment en matière de confidentialité) et en général le comportement attendu de la profession. L'EEG a aussi appris qu'une formation continue (facultative) est proposée aux procureurs tout au long de leur carrière, y compris sur les questions d'éthique.

178. Les autorités indiquent que durant la période de formation initiale de trois ans, les jeunes procureurs sont encadrés par un mentor individuel. Lorsqu'ils sont confrontés à un certain nombre de situations problématiques, la recherche de conseils auprès du mentor ou du supérieur hiérarchique direct constituera le choix le plus évident. Autrement, les procureurs peuvent toujours s'adresser à leur Commissaire de police local, au centre des ressources humaines de la Direction du ministère public ou à la Division du personnel du ministère de la Justice pour obtenir des conseils.

179. Après la visite, l'EEG a gardé l'impression que la formation des procureurs en matière d'éthique – en particulier la formation obligatoire des jeunes procureurs – est d'un niveau élevé et est considérée comme un volet important du développement professionnel. Des projets pilotes ont été lancés, qui incluent des examens à l'intention des jeunes procureurs sur la conduite à adopter face à un dilemme éthique. L'EEG invite les autorités à poursuivre ces projets et à offrir une formation et des conseils adéquats à tous les procureurs, y compris les plus anciens. Une recommandation à cet effet a été formulée ci-dessus⁷⁸.

⁷⁸ Voir paragraphe 150 ci-dessus.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

180. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Danemark :

Concernant les parlementaires

- i) qu'un code de conduite à l'intention des parlementaires – y compris, des orientations sur la prévention des conflits d'intérêts, sur les questions concernant les cadeaux et les autres avantages et sur la façon de traiter les tierces parties cherchant à exercer une influence indue sur le travail des députés – soit adopté et rendu facilement accessible au public ; et ii) qu'il soit complété par des mesures d'application pratiques, telles qu'une formation ou des conseils spécialisés (paragraphe 40) ;**
- ii) qu'une obligation de divulgation *ad hoc* soit introduite lorsqu'un conflit avec les intérêts privés des parlementaires à titre individuel peut émerger en lien avec une question examinée dans le cadre d'une procédure parlementaire (paragraphe 42) ;**
- iii) i) qu'un enregistrement public des activités professionnelles et des intérêts financiers à intervalles réguliers par les parlementaires soit rendu obligatoire ; ii) que le système actuel soit développé encore davantage, notamment en incluant des données quantitatives sur les activités professionnelles et les intérêts financiers des parlementaires ainsi que des données sur les éléments significatifs du passif, et iii) qu'il soit envisagé d'élargir le champ des déclarations pour inclure des informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne devraient pas nécessairement être rendues publiques) (paragraphe 55) ;**
- iv) que des mesures appropriées soit prises pour garantir le contrôle et l'application i) des règles sur l'enregistrement des activités professionnelles et des intérêts financiers par les parlementaires et ii) des normes de conduite des parlementaires, le cas échéant (paragraphe 59) ;**

Concernant les juges

- v) i) qu'un ensemble de normes de déontologie ou code de conduite professionnelle clair – assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples concrets, y compris des directives sur les conflits d'intérêts et les questions connexes – soit rendu applicable à l'ensemble des juges et facilement accessible au public ; et ii) qu'il soit complété par des mesures d'application pratiques, notamment une formation spécialisée pour les juges professionnels, les juges non professionnels et les experts jurés (paragraphe 94) ;**

Concernant les procureurs

- vi) i) qu'un ensemble de normes de déontologie ou code de conduite professionnelle clair – basé sur le Code de conduite dans le secteur public (de portée générale) et assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples concrets destinés spécialement aux procureurs, y compris des directives sur les conflits d'intérêts et les questions connexes – soit rendu applicable à l'ensemble des procureurs et facilement**

accessible au public ; et ii) qu'à titre complémentaire, des mesures d'application, notamment une formation spécialisée, soient mises à la disposition de tous les procureurs (paragraphe 150).

181. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités danoises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2015. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

182. Le GRECO invite les autorités danoises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco.
