

Strasbourg, 21 mars 2007

Public
Greco RC-II (2007) 2F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur le Danemark

Adopté par le GRECO
lors de sa 32^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 mars 2007)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle sur le Danemark lors de sa 22^e Réunion Plénière (18 mars 2005). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2004) 6F) a été rendu public par le GRECO le 8 avril 2005 avec l'autorisation des autorités danoises.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités danoises ont soumis, le 2 octobre 2006, leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.
3. Lors de sa 26^e Réunion Plénière (5-9 décembre 2005), conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, le GRECO a chargé la Norvège et l'Espagne de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Dag Nenningsland pour la Norvège et M. Rafael Vaillo Ramos pour l'Espagne. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité (rapport RC).
4. Le Rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités danoises pour se conformer aux recommandations du Rapport d'Évaluation.

II. ANALYSE

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

Recommandation i.

6. *Le GRECO recommandait d'introduire des règles/lignes directrices explicites pour les cas où des fonctionnaires publics passent au secteur privé et envisager d'introduire des lignes directrices concernant les fonctionnaires qui exercent des activités privées, afin d'éviter des conflits d'intérêt.*
7. Les autorités danoises réaffirment que le passage d'agents du secteur public au secteur privé est considéré non seulement comme normal mais aussi comme bénéfique, car il contribue au développement des compétences et à l'amélioration de l'efficacité au travail. Cela dit, la législation nationale comporte plusieurs dispositions destinées à éviter les conflits d'intérêts. À cet égard, le Code pénal et la Loi sur l'administration publique contiennent des règles relatives à la confidentialité, qui continuent de s'appliquer aux agents du secteur public après la cessation de leurs fonctions. De plus, des dispositions relatives à la disqualification temporaire sont prévues dans la Loi sur l'administration publique, notamment dans les situations où un fonctionnaire n'est pas habilité à participer à une procédure administrative pour des raisons données (par exemple lorsqu'il a des intérêts personnels ou économiques dans la procédure en question). Enfin, la Loi sur la fonction publique, ainsi que la circulaire n° 74 du 30 août 2005, énonce des conditions spécifiques en ce qui concerne les activités privées qu'un fonctionnaire est autorisé à exercer, étant entendu que ces activités doivent être compatibles avec l'exercice consciencieux de ses fonctions publiques (par exemple, obligation pour les hauts fonctionnaires nommés au conseil d'administration de certaines sociétés d'informer leur employeur d'un possible conflit d'intérêts).
8. En outre, des dispositions complémentaires relatives au passage du secteur public au secteur privé doivent être introduites avec le nouveau Code de conduite des agents de la fonction publique, en cours d'élaboration.

9. Le GRECO prend note des informations transmises, y compris de l'adoption de la circulaire n° 74, qui fixe des conditions supplémentaires en ce qui concerne les activités privées. Il encourage les autorités danoises à poursuivre activement la finalisation du Code de conduite des agents de la fonction publique, qui devrait élaborer davantage les dispositions applicables à cette question.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO recommandait d'adopter, dans les meilleurs délais, des lignes directrices déontologiques (Code de conduite) pour l'administration publique, actuellement en cours de préparation.*
12. Les autorités danoises indiquent que l'élaboration du Code de conduite des agents de la fonction publique, coordonnée par le ministère des Finances (qui est l'autorité de l'emploi pour le compte de l'État) en coopération avec d'autres ministères, des organisations d'employeurs et de salariés du secteur public, en est au stade final ; sa publication est prévue mi-2007.
13. Dans l'attente de l'adoption du Code de conduite des agents de la fonction publique, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

14. *Le GRECO recommandait de veiller à ce que les fonctionnaires soient informés sur la possibilité de signaler les suspicions d'infractions de corruption commises au sein de l'administration publique aux autorités compétentes chargées de l'application de la loi, même sans en informer au préalable leur supérieur, et assurer que les fonctionnaires qui signalent les suspicions en toute bonne foi soient protégés d'une façon adéquate.*
15. Les autorités du Danemark mentionnent que le projet du Code de Conduite des agents de la fonction publique se réfère à l'obligation qu'ont les fonctionnaires de signaler leurs soupçons de corruption dans l'administration publique à leur hiérarchie et la possibilité de signaler aux autorités répressives compétentes, selon les circonstances. Pour ce qui est de la protection des fonctionnaires à l'origine de ces signalements, les autorités danoises soulignent, une fois de plus, que les fonctionnaires ne peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires ou autres pour avoir signalé de bonne foi des faits de corruption présumés.
16. Le GRECO note que, conformément à la première partie de la recommandation - à savoir veiller à ce que les fonctionnaires soient informés sur la possibilité de signaler les suspicions d'infractions de corruption commises au sein de l'administration publique aux autorités compétentes chargées de l'application de la loi - l'introduction de ce point dans le projet de Code de conduite des agents de la fonction publique est un pas dans la bonne direction. Cependant, l'adoption de ce projet étant en cours, le GRECO ne peut conclure que cette partie de la recommandation ait été effectivement mise en œuvre.
17. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation - à savoir assurer que les fonctionnaires qui signalent les suspicions en toute bonne foi soient protégés d'une façon adéquate - le GRECO note que rien de nouveau n'a été reporté en sus de l'information fournie sur le fait que les "donneurs d'alerte" ne peuvent pas être sujets à une sanction disciplinaire ou autre, ce dont le GRECO avait déjà conscience au moment de l'adoption du Rapport d'Evaluation

du Deuxième Cycle. Le GRECO aurait aimé recevoir plus de clarifications sur les mécanismes disponibles afin d'assurer que les "donneurs d'alerte" soient protégés d'une façon adéquate contre toute conséquence négative de leurs signalements, ainsi que des informations supplémentaires relatives à tout nouveau développement en cours dans ce domaine de préoccupation depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle. En l'absence d'informations plus concrètes dans ce sens, le GRECO ne peut uniquement conclure que cette partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre.

18. Compte tenu des informations fournies, le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

19. *Le GRECO recommandait d'examiner la possibilité de créer un registre des personnes morales condamnées qui serait utilisé aux mêmes fins (préventives) que le registre des personnes physiques, y compris pour ce qui concerne la responsabilité des personnes morales, qui se sont vues condamnées à l'interdiction de l'exercice de leurs fonctions en tant que managers ou directeurs de personnes morales.*
20. Les autorités danoises indiquent que le Registre criminel central a confirmé que les jugements contre les personnes morales sont consignés de la même manière que ceux concernant des personnes physiques. De plus, l'Agence danoise du commerce et des sociétés conserve une liste des personnes qui ont été jugées et font l'objet d'une interdiction de gestion ou de direction de société. Le fait de créer une société en contravention d'une telle interdiction tombe sous le coup de l'article 131(1) du Code pénal. De plus, comme le montre la jurisprudence, le fait pour la direction d'une personne morale interdite de gestion de poursuivre ses activités criminelles sous un autre nom d'entreprise est considéré comme récidive, ce qui entraîne une aggravation de la condamnation et se traduit généralement par la dissolution de la société condamnée, par voie de faillite ou de liquidation judiciaire. Au vu des éléments qui précèdent, les autorités danoises estiment que les mécanismes de protection apportés par la législation nationale relative aux personnes morales contre l'utilisation potentielle de personnes morales dans des activités criminelles ont un effet dissuasif similaire à ceux mis en place pour les personnes physiques.
21. Le GRECO prend note des informations fournies et constate que les autorités danoises ont pris en compte cette recommandation, ce qui les a amenées à conclure que les mécanismes existants dans la législation nationale pour empêcher que des personnes morales ne soient utilisées pour abriter des activités de corruption sont suffisants et que, pour cette raison, il ne semble pas y avoir de nécessité particulière, à l'heure actuelle, d'établir un registre spécial des personnes morales condamnées.
22. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation v.

23. *Le GRECO recommandait de mettre en place une formation spécifique – et/ou établir des lignes directrices – à l'intention des agents du fisc portant sur la détection des délits de corruption et leur obligation de les signaler aux organismes chargés de l'application des lois.*
24. Les autorités danoises indiquent que l'administration fiscale a porté l'attention nécessaire à cette recommandation. À cet égard, il a été décidé qu'une formation spéciale sera mise en place pour

les agents des unités de contrôle et de lutte contre la fraude fiscale afin de compléter les programmes de formation continue sur la lutte contre la criminalité économique et fiscale. Cette formation comportera les éléments suivants :

- recommandations pour le dépistage, le traitement et le signalement des cas de corruption, de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ;
 - échange d'informations et coopération avec les autorités de répression ;
 - recommandations aux sociétés afin d'éviter les situations susceptibles d'impliquer des faits de corruption et afin de signaler les soupçons de corruption aux autorités compétentes.
25. À l'automne 2006, l'administration fiscale a examiné le développement concret de la formation susmentionnée, en étroite coordination avec les autorités de répression. La première session pilote devrait avoir lieu au cours du deuxième semestre 2007.
26. Le GRECO prend note des développements positifs communiqués pour la formation et l'accompagnement des autorités fiscales en ce qui concerne le dépistage et le signalement des infractions de corruption. Il se félicite tout particulièrement des mesures prises pour coordonner la mise au point de cette formation avec les autorités de répression. S'agissant de la mise en œuvre effective des sessions de formation recommandées, les autorités danoises pourraient souhaiter lui fournir de plus amples informations.
27. Le GRECO conclut que la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vi.

28. *Le GRECO recommandait d'envisager l'instauration de sanctions supplémentaires pour les personnes morales.*
29. Les autorités danoises indiquent que la principale sanction prévue pour les personnes morales est une amende. La confiscation est considérée comme une « conséquence juridique » par la législation danoise ; en pratique, son effet dissuasif serait toutefois équivalent à celui d'une sanction. De plus, une personne morale qui aurait commis une infraction pénale serait exclue de la participation aux procédures d'adjudication de marchés publics, conformément à la Directive 2004/18/CE, transposée dans la législation danoise par décret gouvernemental en date du 1er janvier 2005. Dans ce contexte, un système a également été mis en place pour permettre aux sociétés et aux autorités contractantes d'obtenir de l'Agence danoise du commerce et des sociétés une attestation officielle contenant toutes les informations nécessaires aux fins de l'adjudication, y compris les condamnations antérieures pour faits de corruption.
30. Le GRECO rappelle que la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) reconnaît le pouvoir discrétionnaire des Parties de créer un système d'infractions et de sanctions compatible avec leur cadre juridique national. A cet égard, le GRECO prend note des différents types de sanctions énumérés, dont certains n'avaient pas été communiqués au moment de l'adoption du Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle. Le GRECO estime que ce système de sanctions/mesures, s'il est correctement appliqué dans la pratique, est de nature à répondre comme il se doit aux faits de corruption concernant les personnes morales.
31. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

32. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Danemark a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante la moitié des recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du deuxième cycle.** Les recommandations iv, v et vi ont été traitées de manière satisfaisante. La recommandation i n'a été que partiellement mise en œuvre et les recommandations ii et iii n'ont pas été mises en œuvre.
33. Le GRECO invite le Chef de la délégation danoise à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i, ii et iii le 30 septembre 2008 au plus tard.
34. Enfin, le GRECO invite les autorités du Danemark à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.