

Adoption: 10 octobre 2014
Publication: 10 novembre 2014

Public
Greco RC-III (2014) 18F
Troisième rapport intérimaire

Troisième Cycle d'Évaluation

Troisième **Rapport de Conformité *intérimaire*** **sur le Danemark**

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

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 65^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 6-10 octobre 2014)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur le Danemark, adopté lors de la 43^e réunion plénière du GRECO (2 juillet 2009), a été rendu public le 25 février 2010, suite à l'autorisation du Danemark (Greco Eval III Rep (2008) 9F [Thème I](#) / [Thème II](#)).
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités ont présenté un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les quatorze recommandations qui y figurent. Le GRECO a chargé l'Albanie et les Pays-Bas de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité.
3. Dans le Rapport de conformité adopté lors de sa 51^e réunion plénière (Strasbourg, 23-27 mai 2011), le GRECO a conclu que sur les cinq recommandations formulées au titre du Thème I – Incriminations, trois recommandations (iii à v) ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre et la recommandation i n'a pas été mise en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, aucune des neuf recommandations n'a été mise en œuvre. Bien que des progrès perceptibles aient été accomplis au titre du Thème I, le GRECO a conclu que, eu égard au non-respect des recommandations relatives au Thème II, le degré de conformité général était « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Par conséquent, il a décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation, et demandé au Chef de la délégation du Danemark de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en instance avant le 30 novembre 2011, en application du paragraphe 2(i) de cet article.
4. Dans le Rapport de conformité intérimaire adopté par le GRECO lors de sa 55^e réunion plénière (Strasbourg, 14-16 mai 2012), le degré de conformité a été jugé comme étant toujours « globalement insatisfaisant » puisque la notation des recommandations n'avait pas été améliorée au regard du rapport de conformité. Par conséquent, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii), le GRECO a invité le Président à envoyer une lettre au Chef de la délégation du Danemark, attirant son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et la nécessité d'œuvrer avec détermination à la réalisation de progrès décisifs dans les meilleurs délais. Le GRECO a également demandé au Chef de la délégation danoise de produire un rapport sur les dispositions prises pour mettre en œuvre les recommandations en souffrance (à savoir les recommandations i et ii relatives au Thème I et les recommandations i à ix relatives au Thème II) avant le 28 février 2013. Ce rapport, soumis le 1^{er} mars 2013, a servi de base au deuxième rapport de conformité intérimaire.
5. Dans son Deuxième Rapport de conformité intérimaire adopté lors de sa 61^e réunion plénière (Strasbourg, 14-18 octobre 2013), le GRECO a conclu que la recommandation ii au titre du Thème I et les neuf recommandations au titre du Thème II n'avaient toujours pas été mises en œuvre. Le degré de conformité « globalement insatisfaisant » qui avait été attribué au Danemark a par conséquent été maintenu et, en vertu de l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) c), le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, à l'invitation du GRECO, a adressé une lettre au ministre danois des Affaires étrangères dans laquelle il attire son attention sur le respect des recommandations pertinentes par le Danemark¹. Le GRECO a par ailleurs invité le Chef de la délégation danoise à lui fournir un rapport sur les dispositions prises pour mettre en œuvre les

¹ Cette lettre a été signée par le Secrétaire Général le 27 novembre 2013.

recommandations en souffrance d'ici au 31 juillet 2014. Ce rapport, soumis le 17 juillet 2014, a servi de base au Troisième Rapport de conformité intérimaire.

6. Le présent Troisième Rapport de conformité intérimaire a été rédigé par Mme Edlira NASI, Inspecteur, Unité de contrôle administratif interne et de lutte contre la corruption, Bureau du Premier Ministre (Albanie) et M. Don O'FLOINN, Conseiller pour l'élaboration des politiques du ministère de la Sécurité et de la Justice, Département du respect des lois (Pays-Bas), avec l'aide du Secrétariat du GRECO. Il évalue les nouvelles mesures prises par les autorités pour se conformer aux recommandations en instance et met en lumière les progrès accomplis depuis l'adoption du Deuxième Rapport de conformité intérimaire.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé de mettre hors de doute le fait que les infractions de corruption pertinentes en relation avec les agents publics étrangers et les agents d'organisations/assemblées/cours internationales couvrent bien toutes les formes d' « avantages indus ».*
8. Le Deuxième Rapport de conformité intérimaire avait considéré que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient expliqué l'absence de mesures prises en invoquant la démarche similaire d'autres États membres, auxquels le GRECO n'avait pas adressé pareille recommandation.
9. Les autorités danoises soulignent à présent que la corruption, aussi bien nationale qu'étrangère, est incriminée en vertu de l'article 122 du Code pénal (CP), qui s'applique également aux petits paiements dits de facilitation nationaux et étrangers. Conformément au principe général du « caractère matériellement atypique » prévu par le droit danois, les travaux préparatoires du Code pénal laissent à penser qu'il ne peut être exclu que certaines gratifications symboliques ne relèveront pas du champ d'application de l'article 122 du CP, notamment lorsqu'elles amènent un agent public étranger à enfreindre ses obligations. Dans de telles situations, afin de déterminer si l'acte en question revêt un caractère « indu », il s'agit d'apprécier notamment les conditions qui prévalent dans le pays concerné et de déterminer dans quel but le don a été effectué et/ou l'avantage a été accordé². Selon les autorités, ces situations constituent une exception de nécessité ou visent à tenter d'éviter les répercussions des atteintes aux droits fondamentaux. Les travaux préparatoires donnent uniquement des indications qui permettent une forme d'interprétation, mais n'ont pas valeur de dispositions légales. Les autorités rappellent en outre que les modifications apportées au Code pénal en 2000 ont permis sa mise en conformité avec la Convention pénale sur la corruption, à la lumière de laquelle l'article 122 du CC doit être interprété.
10. En outre, le 4 février 2014, la Direction du ministère public a adressé à l'ensemble des districts de police et des procureurs des lignes directrices sur le traitement des affaires pénales en matière de corruption. Ces lignes directrices ont un caractère contraignant et leur application est

² Le seul exemple concret mentionné à ce propos concerne le versement d'une somme d'argent à un agent pénitentiaire pour rendre visite à un proche parent incarcéré dans un pays où il est nécessaire de verser un « pot de vin » pour rendre visite à un détenu et éventuellement lui apporter des produits alimentaires, des couvertures, des médicaments ou autres.

obligatoire lors des enquêtes et des poursuites relatives à la corruption étrangère. À la suite de la publication de ces lignes directrices, le ministère de la Justice entend désormais modifier ou retirer sa brochure « Prévenir la corruption »³. Il a également l'intention de coordonner les instructions données par diverses autorités au sujet des dispositions relatives à la corruption d'agents publics étrangers pour mettre fin aux préoccupations suscitées par des instructions contradictoires sur cette question.

11. Le GRECO prend note de l'interprétation de l'article 122 du CP, qui précise la position initiale des autorités, critiquée dans le Rapport d'Évaluation. Les lignes directrices de la Direction du ministère public ont quant à elles été élaborées pour donner suite au rapport et aux recommandations spécifiques de l'OCDE adoptés à l'égard du Danemark en mars 2013 ; elles visent à préciser davantage comment mettre en œuvre et faire respecter la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Les lignes directrices, dont le texte a été communiqué au GRECO, décrivent en détail l'élément pénal de l'infraction de corruption active pour les petits paiements de facilitation ; cependant, tout en rappelant la principale disposition de l'article 122 du CP, selon laquelle les petits paiements de facilitation ont un caractère « indus » et constituent par conséquent une infraction pénale de corruption, elles mentionnent à nouveaux les exceptions énoncées dans les travaux préparatoires ; elles comptent un seul élément nouveau : elles excluent expressément de ces exceptions les paiements effectués dans le cadre de transactions commerciales internationales en vue d'amener des agents publics étrangers à enfreindre leurs obligations, qui doivent systématiquement être jugés illicites et répréhensibles au titre de l'article 122 du CP⁴. Plus généralement, les lignes directrices précisent que l'article 122 du Code pénal doit être interprété à la lumière des obligations que le Danemark se doit de respecter au titre de la Convention de l'OCDE, mais ne mentionnent pas la Convention pénale sur la corruption, dont le champ d'application est bien plus large. Au vu de ce qui précède, le GRECO ne peut que souligner à nouveau que les infractions de corruption pertinentes relatives à des agents publics étrangers ne prennent pas en compte toutes les formes d' « avantages indus ». Par ailleurs, deux ensembles contradictoires de lignes directrices ont été adoptés et coexistent, ce qui est source de confusion, en particulier en raison de l'absence de persistance de décisions de justice en la matière. En outre, aucun éclaircissement n'a été apporté à la situation des différentes formes de corruption d'agents d'organisations/assemblées/cours internationales. Le GRECO en conclut que la recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre et que la conformité avec la Convention pénale sur la corruption impose l'existence de lignes directrices et/ou de décisions de justice supplémentaires.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a toujours pas été mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

13. Il convient de rappeler que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé neuf recommandations au Danemark au titre du Thème II et qu'il avait estimé dans son Deuxième Rapport d'Évaluation qu'aucune de ces recommandations n'avait été mise en œuvre.

³ Cette brochure est mentionnée au paragraphe 67 du Rapport d'Évaluation. Elle a été publiée en février 2007 pour répondre aux préoccupations de l'OCDE. Elle précise que les paiements de facilitation à l'étranger ont systématiquement un caractère indu et sont par conséquent répréhensibles.

⁴ Cette approche est en contradiction avec la position précédemment adoptée par le ministère de la Justice dans sa brochure « Prévenir la corruption » - voir note de bas de page n° 2.

14. Le GRECO avait recommandé :

- *d'interdire les dons provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue du parti politique ou du candidat bénéficiaire (recommandation i) ;*
- *de compléter l'obligation de comptabilité et de communication concernant les dons dépassant le seuil fixé par la loi sur la comptabilité des partis politiques en obligeant les partis politiques à indiquer, outre l'identité des donateurs, la valeur totale des dons versés par chaque donateur (recommandation ii) ;*
- *de fournir des orientations supplémentaires quant au signalement et à l'estimation des dons en nature aux partis politiques (recommandation iii) ;*
- *d'envisager l'adoption d'une obligation de rapports plus fréquents sur les recettes et dépenses liées aux campagnes électorales, et veiller à ce que les informations pertinentes soient divulguées de telle manière que le public puisse les consulter (recommandation iv) ;*
- *d'envisager d'élargir les obligations de comptabilité et de rapport des partis politiques de façon à englober les revenus tirés des biens et activités au niveau central et, dans la mesure du possible, au niveaux régional et local, et rechercher des moyens d'accroître la transparence des contributions versées aux partis politiques par des « tierces parties » (entités affiliées au parti, groupes d'intérêt, etc.) (recommandation v) ;*
- *de veiller dans la mesure du possible, par le biais d'une législation appropriée, à ce que les dons à des listes indépendantes et à des candidats libres dépassant un certain seuil soient rendus publics (ainsi que l'identité du donateur et le total des dons versés par un même donateur) (recommandation vi) ;*
- *de garantir un contrôle des comptes indépendant et approfondi pour tous les partis politiques enregistrés aux élections nationales, aux élections [européennes] et, le cas échéant, aux élections régionales et municipales, et établir des règles / lignes directrices claires pour assurer la nécessaire indépendance des commissaires aux comptes chargés de contrôler les comptes des partis politiques (recommandation vii) ;*
- *d'assurer un contrôle indépendant et approfondi du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (recommandation viii) ; et*
- *d'accompagner les règles à venir concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales de sanctions flexibles, telles que des sanctions administratives, qui soient à la fois efficaces, proportionnées et dissuasives (recommandation ix).*

15. Il convient de rappeler qu'au début de l'année 2013 le président du Parlement aurait engagé l'examen des dispositions nationales applicables au financement des partis politiques. Cependant, dans la mesure où ces travaux n'ont pas dépassé leur stade initial et qu'aucune information sur leur éventuelle ampleur n'a été mise à disposition, le GRECO a conclu dans son Deuxième Rapport de conformité intérimaire que l'ensemble des recommandations en souffrance n'avaient toujours pas été mises en œuvre.

16. Les autorités danoises indiquent à présent que le Gouvernement a désigné en mars 2014 un Comité d'experts pour la transparence des contributions financières versées aux partis politiques danois. Ce comité examinera les dispositions nationales applicables au financement des partis politiques, comme prévu par le président du Parlement ci-dessus, et élaborera un modèle de réglementation qui pourrait s'appliquer à l'avenir au financement public et privé des partis politiques du pays. Dans le cadre de sa mission, ce comité d'expert devra dûment tenir compte des recommandations du GRECO et devrait achever ses travaux d'ici octobre 2014.
17. Le GRECO se félicite de la création de ce comité d'experts, qui représente selon lui une première étape concrète en direction de l'examen et peut-être de la mise en œuvre des recommandations énoncées dans le Rapport d'Évaluation de 2009. Mais à ce jour, les autorités danoises n'ont fourni aucune précision supplémentaire sur la composition du comité, sa mission, les progrès effectués jusqu'à présent, ni sur le processus législatif susceptible d'avoir lieu au Parlement. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations en instance n'ont toujours pas été mises en œuvre. Il saisit cette occasion pour demander au comité, ainsi qu'à toutes les autres parties prenantes à ce processus, de contribuer aussi activement que possible à la recherche de solutions rapides et constructives pour remédier aux problèmes recensés dans le Rapport d'Évaluation et de mener à bien les réformes qui s'imposent.

III. CONCLUSIONS

18. **Au vu de ce qui procède, le GRECO conclut que le Danemark n'a accompli que de faibles progrès dans la mise en œuvre des dix recommandations qui, selon le Deuxième rapport de conformité intérimaire n'avaient pas été mises en œuvre (sur les quatorze recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle).**
19. S'agissant du Thème I – Incriminations, la recommandation i n'a toujours pas été mise en œuvre, tout comme l'ensemble des neuf recommandations formulées au titre du Thème II – Transparence du financement des partis politiques.
20. Le GRECO reste préoccupé par l'absence de mesures décisives qui garantiraient sans le moindre doute la prise en compte des petits paiements de facilitation proposés aux agents publics étrangers et aux agents d'organisations/assemblées/cours internationales (sauf lorsque ces paiements sont effectués dans le cadre de transactions commerciales internationales) par les infractions pertinentes en matière de corruption prévues par le Code pénal.
21. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, la création en mars 2014 d'un Comité d'experts chargé d'examiner les dispositions nationales applicables au financement des partis politiques et d'élaborer un modèle de réglementation qui pourrait s'appliquer à l'avenir dans ce domaine représente une évolution dont il y a lieu de se féliciter. Le GRECO reste néanmoins préoccupé par l'absence d'informations plus détaillées sur les travaux réalisés à ce jour par le comité, ainsi que sur sa mission, qui semble de prime abord se limiter à la révision des dispositions applicables au financement des partis politiques, sans se soucier des dispositions relatives au financement des campagnes électorales. Tout en soutenant pleinement le processus de réforme en cours, le GRECO appelle les autorités à passer à la vitesse supérieure et à combler l'ensemble des lacunes recensées par le Rapport d'Évaluation.
22. Le GRECO conclut que le degré actuel de conformité avec les recommandations reste « globalement insatisfaisant » (au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur) et que des progrès tangibles doivent encore être réalisés.

23. En application de l'article 32, paragraphe 2, alinéa i) du Règlement Intérieur, le GRECO invite le Chef de la délégation danoise à fournir un rapport sur les dispositions prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir la recommandation i au titre du Thème I et les recommandations i à ix au titre du Thème II) d'ici au 31 juillet 2015.
24. Ayant examiné, conformément à l'article 32, paragraphe 2(iii), la demande aux autorités danoises de recevoir une mission à haut niveau afin d'examiner sur place avec l'ensemble des parties prenantes les moyens d'accélérer les modifications législatives et politiques soulignées par le présent rapport, le GRECO a décidé de reporter cette décision jusqu'à l'examen du rapport sur les progrès réalisés mentionnés au paragraphe 23 ci-dessus.
25. Le GRECO invite les autorités danoises 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.