

Publication : 2 décembre 2016
Adoption : 21 décembre 2016

Public
GrecoRC3(2016)16

Troisième Cycle d'Évaluation

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

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

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 74^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 28 novembre – 2 décembre 2016)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur le Danemark, adopté lors de la 43^e réunion plénière du GRECO du 2 juillet 2009, avait été rendu public le 25 février 2010, après autorisation du Danemark (Greco Eval III Rep (2008) 9F [Thème I](#) / [Thème II](#)). Conformément à son Règlement intérieur, le GRECO avait chargé l'Albanie et les Pays-Bas de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité.
2. Dans le Rapport de Conformité adopté lors de sa 51^e réunion plénière à Strasbourg, du 23 au 27 mai 2011, le GRECO avait conclu que sur les cinq recommandations formulées au titre du Thème I – Incriminations, trois recommandations (iii à v) avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, la recommandation ii avait été partiellement mise en œuvre et la recommandation i n'avait pas été mise en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, aucune des neuf recommandations n'avait été mise en œuvre. Bien que des progrès perceptibles aient été accomplis au titre du Thème I, le GRECO avait conclu qu'au vu de l'absence de mise en œuvre des recommandations relatives au Thème II, le degré de conformité général était « globalement insatisfaisant », au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO avait par conséquent décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation.
3. Dans son Rapport de Conformité intérimaire, adopté lors de sa 55^e réunion plénière à Strasbourg, du 14 au 16 mai 2012, le GRECO avait conclu que le degré de conformité demeurait « globalement insatisfaisant » puisque le niveau de conformité n'avait pas été amélioré. Par conséquent, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii), le GRECO avait invité le Président à adresser un courrier au Chef de la délégation du Danemark¹, attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations concernées et la nécessité d'œuvrer avec détermination à la réalisation de progrès décisifs.
4. Dans son Deuxième Rapport de Conformité intérimaire, adopté à l'occasion de sa 61^e réunion plénière à Strasbourg, du 14 au 18 octobre 2013, le GRECO avait à nouveau conclu que le degré de conformité du Danemark était « globalement insatisfaisant ». Aussi, en vertu de l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) c), le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, à l'invitation du GRECO, avait adressé un courrier au ministre danois des Affaires étrangères dans lequel il attirait son attention sur la non-conformité avec les recommandations concernées par le Danemark.
5. Dans son Troisième Rapport de Conformité intérimaire, adopté lors de sa 65^e réunion plénière du 10 octobre 2014, le GRECO avait réitéré son évaluation, selon laquelle le degré de conformité avec les recommandations était « globalement insatisfaisant », et avait à nouveau demandé aux autorités de lui remettre un rapport sur cette question. Les autorités danoises avaient communiqué de nouvelles informations au GRECO le 24 août 2015.
6. Dans son Quatrième Rapport de Conformité intérimaire, adopté à l'occasion de sa 69^e réunion plénière du 16 octobre 2015, le GRECO avait à nouveau conclu que le Danemark n'avait accompli aucune avancée concrète et que le degré de conformité avec les recommandations demeurait « globalement insatisfaisant ». Le GRECO avait par ailleurs demandé aux autorités danoises de recevoir une mission à haut niveau afin d'examiner sur place avec l'ensemble des

¹ La lettre en question a été envoyée le 15 juin 2012.

parties concernées les moyens d'accélérer les modifications législatives et politiques en suspens relatives au financement des partis politiques.

7. A l'occasion de la réunion à haut niveau qui s'est tenue le 25 mai 2016 dans les locaux du ministère de la Justice à Copenhague, la délégation du GRECO (présidée par le Président du GRECO) a rencontré le ministre danois de la Justice, M. Søren PIND, ainsi que d'autres représentants du ministère de la Justice, du ministère des Affaires sociales et de l'Intérieur et le Chef de la délégation danoise auprès du GRECO. Dans le cadre d'une autre réunion, la délégation du GRECO s'est entretenue avec les représentants de l'ensemble des partis politiques qui siègent au Parlement danois (Folketinget). Le ministre de la Justice s'est engagé à prendre des mesures visant à améliorer le degré de conformité des recommandations du GRECO relatives au financement des partis politiques. La délégation du GRECO a par ailleurs été informée du fait que les discussions entre l'ensemble des partis politiques représentés au Folketinget étaient sur le point de commencer.
8. Le présent Cinquième Rapport de Conformité intérimaire a été établi par Mme Lorena PULLUMBI (Albanie) et Mme Marja VAN DER WERF (Pays-Bas), avec l'aide du Secrétariat du GRECO. Il évalue les nouvelles mesures prises par les autorités danoises pour se conformer aux recommandations en suspens, à savoir la recommandation i au titre du Thème I et les recommandations i à ix au titre du Thème II, depuis l'adoption du Quatrième Rapport de Conformité intérimaire.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

Recommandation i.

9. *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 ».*
10. Il convient de rappeler que le GRECO avait conclu dans son Quatrième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation n'avait toujours pas été mise en œuvre. Le GRECO avait en effet pris acte de l'interprétation retenue par les autorités danoises de l'article 122 du Code pénal, qui demeurait identique à celle qui avait été examinée et critiquée dans le Rapport d'Evaluation. Pour ce qui est des lignes directrices émises par la Direction du ministère public, le GRECO avait conclu qu'elles n'étaient pas conformes aux exigences de la recommandation et, en outre, que la brochure du ministère de la Justice « Prévenir la corruption », mise à jour en 2015 afin qu'elle soit conforme aux lignes directrices publiées par la Direction du ministère public, représentait un recul dans la mesure où la version révisée de la brochure précisait que le recours à de petits paiements de facilitation était généralement déconseillé et que les paiements effectués dans le cadre de transactions commerciales internationales en vue d'amener des agents publics à enfreindre leurs obligations, et uniquement dans ce cas de figure, seraient systématiquement jugés illicites et constitueraient par conséquent une infraction pénale. Aucune précision n'avait en outre été apportée quant aux différentes formes de corruption d'agents d'assemblées et de cours internationales. Les autorités danoises avaient également indiqué qu'en septembre 2014, un « Forum de lutte contre la corruption » qui avait notamment réuni des représentants du ministère de la Justice, de la Direction du ministère public, des services du Procureur d'Etat chargé des graves infractions économiques et internationales (SØIK), du ministère des Affaires étrangères et

du ministère des Finances, avait été organisé afin d'améliorer la coordination et le partage d'informations entre les autorités compétentes en matière de lutte contre la corruption. Les autorités avaient en outre précisé que le SØIK mettrait en place en septembre 2015 une unité internationale renforcée pour les enquêtes et les poursuites qui présentent une dimension internationale, ainsi que pour l'ensemble des affaires danoises de corruption d'agents publics étrangers. Malgré ces informations, le GRECO n'avait pas été en mesure de conclure que les infractions de corruption pertinentes relatives à des agents publics étrangers prenaient en compte toutes les formes d'« avantages indus ».

11. Les autorités danoises réitèrent à nouveau leur position exprimée en 2009 à l'occasion de l'adoption du Rapport d'Evaluation et tout au long de la procédure de conformité, ainsi que les précisions susmentionnées ; la législation danoise incrimine la corruption, y compris les paiements de facilitation, conformément à ce qu'exige la Convention pénale.
12. Le GRECO observe que la situation de la législation reste identique à celle constatée lors de l'adoption du Rapport d'Evaluation.
13. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a toujours pas été mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

14. Il convient de rappeler que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé neuf recommandations au Danemark au titre du Thème II et qu'à ce jour aucune de ces recommandations n'a été mise en œuvre.
15. *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, aux 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).*

16. Il convient de rappeler que, début 2013, le Président du Parlement avait annoncé le réexamen des dispositions nationales applicables au financement des partis politiques et que, en mars 2014, le Gouvernement danois avait nommé un Comité d'experts pour la transparence des contributions financières versées aux partis politiques danois pour qu'il élabore des modèles de réglementation qui pourraient à l'avenir s'appliquer en la matière. En mars 2015, ce Comité d'experts avait publié un *Rapport sur la transparence des aides financières versées aux partis politiques*, qui comportait des propositions visant à accroître la transparence des sources publiques et privées de financement des partis politiques et à renforcer l'obligation comptable des partis politiques et des candidats. Différents modèles de réglementation susceptibles d'être appliqués à l'avenir avaient également été présentés à cette occasion. Dans son Quatrième Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO avait estimé les propositions du Comité constituaient un point de départ adéquat pour le lancement d'une réforme globale de la législation² et avait indiqué à cette occasion sa préférence pour le « second modèle » proposé, qui prévoyait des réformes conformes aux recommandations du GRECO. Les autorités danoises n'ont toutefois signalé aucune mesure supplémentaire prise à la suite de la publication de ce rapport.

17. Les autorités danoises indiquent à présent que depuis la réunion à haut niveau, qui s'est tenue le 25 mai 2016 entre les représentants du GRECO, le Gouvernement danois et les représentants des partis politiques (mentionnée au paragraphe 7), aucun accord politique n'a encore été conclu.

18. Le GRECO prend acte du fait qu'à ce jour, aucun progrès tangible n'a été réalisé à l'égard des recommandations relatives au financement des partis politiques et conclut par conséquent que les recommandations i à ix n'ont toujours pas été mises en œuvre.

² Le rapport se subdivise en dix parties, qui décrivent, entre autres, la législation en vigueur applicable au financement des partis politiques, précisent les principales caractéristiques du débat politique au sein du Parlement danois sur les dispositions qui régissent actuellement le financement des partis politiques, passent en revue les dispositions applicables au financement des partis politiques dans plusieurs pays européens et examinent les recommandations du GRECO et de la Commission européenne.

III. CONCLUSIONS

19. **Le GRECO conclut que le Danemark n'a marqué aucun progrès tangible dans la mise en œuvre des dix recommandations qui, selon le Quatrième Rapport de Conformité intérimaire, n'avaient pas été mises en œuvre (sur les quatorze recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle).**
20. 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.
21. Pour ce qui est de la recommandation en suspens du thème I, le GRECO observe que la position des autorités danoises n'a pas évolué à l'égard des petits paiements de facilitation. Le GRECO insiste sur le fait que les autorités danoises doivent veiller à ce que la prise en compte de tous les paiements de facilitation par les dispositions pertinentes en matière de corruption ne fasse aucun doute.
22. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques (Thème II), le GRECO a déjà félicité les autorités danoises pour leur « Rapport sur la transparence des aides financières versées aux partis politiques » de 2015, qui semble être un point de départ adéquat pour une réforme globale de la législation en la matière. Pour autant, le GRECO déplore que depuis la publication de ce rapport – et malgré la réunion à haut niveau qui s'est tenue entre les représentants du GRECO (dont son Président), les représentants du Gouvernement danois (y compris le ministre de la Justice) et les représentants de tous les partis politiques qui siègent au Parlement danois (Folketinget) – aucune avancée concrète n'a été signalée. Les autorités danoises sont à nouveau encouragées à lancer des réformes conformes à l'engagement pris par le ministre de la Justice lors de la réunion à haut niveau précitée de prendre des mesures en vue d'obtenir des résultats tangibles dès que possible.
23. Le GRECO conclut que le degré de conformité avec ses recommandations reste « globalement insatisfaisant », au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur.
24. En application de l'article 32, paragraphe 2, alinéa (i), de son Règlement intérieur, le GRECO invite le Chef de la délégation danoise à lui fournir un rapport sur les dispositions prises en vue de 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 30 septembre 2017.
25. Le GRECO invite les autorités danoises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.