

Adoption: 21.06.2019
Publication: 04.09.2019

Public
GrecoEval5Rep(2018)8

CINQUIEME CYCLE D'EVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)
et des services répressifs

RAPPORT D'EVALUATION

DANEMARK



Adopté par le GRECO
lors de sa 83^e Réunion Plénière (Strasbourg, 17-21 juin 2019)



GRECO
Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption



TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
III. CONTEXTE	7
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	9
SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF	9
<i>Système de gouvernement</i>	<i>9</i>
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL	15
<i>Cadre institutionnel</i>	<i>18</i>
<i>Sensibilisation</i>	<i>18</i>
TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXÉCUTIF	19
<i>Accès à l'information</i>	<i>19</i>
<i>Transparence du processus législatif</i>	<i>21</i>
<i>Tiers et lobbyistes</i>	<i>22</i>
<i>Mécanismes de contrôle</i>	<i>23</i>
CONFLITS D'INTÉRÊTS	25
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	27
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i>	<i>27</i>
<i>Contrats avec les autorités de l'État</i>	<i>29</i>
<i>Cadeaux</i>	<i>29</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	<i>30</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	<i>30</i>
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	<i>31</i>
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS	32
<i>Obligations en matière de déclaration</i>	<i>32</i>
<i>Mécanismes de contrôle</i>	<i>33</i>
<i>Procédures pénales et immunités</i>	<i>33</i>
<i>Procédures non pénales</i>	<i>34</i>
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS	34
ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES RÉPRESSIFS/SERVICES DE POLICE	35
<i>Aperçu des divers services répressifs</i>	<i>35</i>
<i>Organisation et reddition de comptes de certains organes répressifs</i>	<i>35</i>
<i>Accès à l'information</i>	<i>36</i>
<i>Confiance du public dans les services répressifs</i>	<i>37</i>
<i>Syndicats et associations professionnelles</i>	<i>37</i>
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ	38
<i>Politique anticorruption</i>	<i>38</i>
<i>Principes éthiques /Code de conduite</i>	<i>38</i>
<i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins</i>	<i>40</i>
<i>Conseils, formation et sensibilisation à l'intégrité</i>	<i>40</i>
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE TRAVAIL	42
<i>Évaluation des performances et promotion</i>	<i>44</i>
<i>Rotation</i>	<i>45</i>
CONFLITS D'INTÉRÊTS	46
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS	47
<i>Incompatibilités et activités extérieures</i>	<i>47</i>
<i>Cadeaux</i>	<i>48</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	<i>49</i>
<i>Préservation d'informations confidentielles dans le cadre de contacts avec des tiers</i>	<i>49</i>
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	<i>51</i>
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS	51
<i>Obligations en matière de déclaration</i>	<i>51</i>
SURVEILLANCE ET MESURES D'APPLICATION	52
<i>Surveillance et contrôle internes</i>	<i>52</i>

<i>Surveillance et contrôle externes</i>	52
<i>Plaintes du public</i>	54
OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES DÉNONCIATEURS	55
<i>OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT</i>	55
<i>Protection des dénonciateurs</i>	55
APPLICATION ET SANCTIONS	56
<i>Procédures disciplinaires</i>	56
<i>Procédures pénales et immunités</i>	57
<i>Statistiques</i>	57
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	57

I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place au Danemark pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (membres du gouvernement et - dans certains cas - conseillers spéciaux) et de la police danoise. Il vise à soutenir les efforts nationaux visant à renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique, le cas échéant.

2. Le Danemark obtient traditionnellement de très bons résultats dans les indices de perception de la corruption, et les risques de corruption réelle sont considérés comme très faibles. La confiance est une caractéristique centrale du système d'intégrité danois. Cette confiance a créé une situation dans laquelle, dans certains domaines, il existe peu de réglementations pour prévenir la corruption et peu de mesures de contrôle. C'est notamment le cas pour des hauts fonctionnaires dans le secteur public. Au vu du GRECO, il semble toutefois y avoir de bonnes raisons de renforcer les mesures de prévention au-delà de cette confiance et de formuler des règles plus contraignantes sur la prévention de la corruption des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif. Finalement, ce sont les personnes occupant des fonctions exécutives supérieures dans le secteur public qui doivent donner le ton à l'administration publique en général et donner l'exemple.

3. Tout d'abord, le rapport préconise l'élaboration d'une stratégie globale pour l'intégrité des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif, fondée sur une analyse des risques liés à l'intégrité impliquant des membres du gouvernement et leurs conseillers spéciaux. Dans cet esprit, l'établissement d'un code de conduite pour les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif, qui se concentre spécifiquement sur les conflits d'intérêts et d'autres questions liées à l'intégrité (avec un briefing systématique ainsi que des conseils confidentiels sur des questions éthiques) serait un complément approprié au manuel existant pour les membres du gouvernement. En outre, le système actuel doit encore être complété par des règles (et des orientations) sur la manière dont les personnes de hautes fonctions de l'exécutif ont des contacts avec des lobbyistes, ainsi que sur le pantouflage (c'est-à-dire l'emploi de personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif après la cessation de leur service dans le secteur public). Il est en outre recommandé d'inclure les directives actuelles sur les déclarations financières des membres du gouvernement dans un règlement ou une loi, d'y inclure des données quantitatives sur les revenus, les actifs et les passifs importants, et de veiller à ce que ces déclarations soient soumises à révision. De plus, compte tenu de l'importance que le GRECO attache à l'accès du public aux informations officielles, le Danemark est invité à modifier la portée des exceptions prévues par la loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique ou à prendre des mesures supplémentaires afin que les exceptions à la règles de divulgation publique soient interprétées de manière plus restrictive en pratique.

4. En ce qui concerne les services répressifs, le GRECO note avec satisfaction un degré de confiance élevé dont jouit la police dans la société danoise et les diverses réformes mises en œuvre au cours des dix dernières années, avec notamment la mise en place en 2012 de l'Autorité indépendante de traitement des plaintes concernant la police. En outre, du point de vue de la prévention de la corruption, les éléments suivants méritent d'être mentionnés : un contrôle standard des nouvelles recrues mis en place par le service danois de sécurité et de renseignement, en 2015, ainsi qu'une classification claire des niveaux de sécurité pour différents postes de police, l'adoption de nouvelles lignes directrices intitulées « Règles de

Bonne conduite dans la police et le parquet » en 2018 (qui a également introduit une politique plus stricte en matière d'acceptation de cadeaux) et le renforcement des procédures de passation des marchés de la police en 2018.

5. Malgré ces aspects positifs, il y a quelques domaines dans lesquels d'autres améliorations devraient être apportées. Cela concerne, par exemple, la formation mise à la disposition des officiers de police sur les exigences d'intégrité pertinentes pour la police, qui devraient également être rendues obligatoires pour les gestionnaires. Le rapport souligne également que davantage d'efforts pourraient être accomplis pour rendre la police plus représentative de la société dans son ensemble. Il préconise en outre la mise en place d'un système d'autorisation des activités secondaires par les agents de police, comprenant un suivi effectif à ces autorisations, et – étant donné que le type d'emploi occupé par les agents de police après avoir quitté la police ou le niveau de probabilité de conflits d'intérêts que cela représente – il est recommandé de faire réaliser une étude sur cette question et par la suite, si nécessaire, de faire adopter de nouvelles règles. Enfin, le GRECO se félicite du nouveau système de dénonciation mis en place au sein de la police danoise en mars 2019 et espère que cela conduira à la mise en place d'une réglementation des lanceurs d'alerte également dans d'autres secteurs de la société. En complément de ce nouveau système de dénonciation dans la police, il est recommandé de sensibiliser le personnel de la police à son obligation de signaler les fautes liées à la corruption au sein du service de police.

6. Le GRECO espère que les recommandations figurant dans le présent rapport, en particulier en ce qui concerne les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, fourniront une feuille de route après les élections de juin 2019 pour améliorer la situation actuelle.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

7. Le Danemark a rejoint le GRECO en 2000 et a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des premier (février 2004), deuxième (septembre 2004), troisième (décembre 2008) et quatrième (mars 2014) cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation, ainsi que les rapports de conformité ultérieurs correspondants, peuvent être consultés sur le site Web du GRECO (www.coe.int/greco). Ce cinquième cycle d'évaluation a été lancé le 1^{er} janvier 2017.¹

8. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités danoises pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il présente un tableau critique de la situation, lequel repose sur l'examen des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus. Il identifie les lacunes éventuelles et formule des recommandations en vue d'améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées au Danemark, par l'intermédiaire du chef de sa délégation au GRECO, à charge pour les autorités de ce pays de déterminer les institutions et/ou organes nationaux chargés de prendre les mesures requises. Le Danemark devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

9. Pour préparer ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue au Danemark du 12 au 16 novembre 2018. Les réponses du Danemark au Questionnaire d'évaluation, ainsi que d'autres informations reçues par le GRECO, notamment d'organismes officiels et de la société civile (etc.), ont également été prises en considération. L'EEG était composée de : Mme Anna GAU, spécialiste principale, affaires juridiques, ministère des Finances (Finlande) ; M. Daniel MARINHO PIRES, conseiller juridique, direction générale de la politique judiciaire, service des affaires internationales, ministère de la Justice (Portugal) ; Mme Maja MATIC, cheffe du service de traitement des plaintes émanant des citoyens, Agence anticorruption (Serbie) ; Mme Silvia SPÄTH, inspectrice de police principale, ministère fédéral de l'Intérieur (Allemagne). L'EEG a également bénéficié de l'aide de Mme Tania VAN DIJK du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG s'est entretenue avec divers représentants du ministère de la Justice (y compris des représentants de la police nationale danoise ainsi que du service de la sécurité et du renseignement), du bureau de l'Ombudsman parlementaire, du Bureau du Premier ministre, du ministère des Finances (y compris des représentants de l'Agence pour la modernisation), de membres du Parlement (Commission des comptes publics), du Bureau du Contrôleur général, de l'Agence de protection des données et de l'Autorité indépendante chargée d'examiner les plaintes contre la police.

11. Enfin, l'EEG a rencontré des représentants de Transparency International Danemark, des médias et de la Confédération danoise des associations professionnelles, *Akademikerne*.

¹ Pour plus d'informations sur la méthodologie, se reporter au Questionnaire d'évaluation du cinquième cycle, tel qu'il est disponible sur le [site Web](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

III. CONTEXTE

12. Le Danemark est membre du GRECO depuis 2000. Il a déjà fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur divers thèmes en rapport avec la prévention et la lutte contre la corruption². Initialement, le Danemark avait obtenu de très bons résultats en matière de conformité avec un taux de 75 % de recommandations du GRECO intégralement mis en œuvre pour le premier cycle (une recommandation ayant été jugée partiellement mise en œuvre) et 83 % pour le deuxième cycle (une recommandation ayant été également jugée partiellement mise en œuvre). En revanche, la mise en œuvre des recommandations formulées par le GRECO dans le cadre des troisième et quatrième cycles d'évaluation s'est avérée constituer un défi pour le Danemark, notamment ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques (troisième cycle) et la prévention de la corruption des parlementaires (Quatrième Cycle). Après des années d'un manque de transparence du financement des partis, le GRECO avait organisé une visite de haut niveau³ au Danemark en 2016 pour stimuler des changements. Le GRECO a mis fin à sa procédure spéciale de non-conformité en 2018, tout en maintenant sa procédure de conformité ordinaire, puisque, à la date d'adoption de ce rapport, 43 % seulement des recommandations avaient été intégralement mis en œuvre dans le cadre du troisième cycle d'évaluation. La situation semblait initialement plus favorable en ce qui concerne le quatrième cycle d'évaluation. Cependant, en juin 2018, le GRECO a conclu qu'une seule des recommandations formulées dans le cadre de ce cycle (soit 16 % du total) avait été intégralement mise en œuvre et engagé par conséquent une autre procédure de non-conformité à l'encontre du Danemark.

13. Le Danemark est constamment classé premier ou deuxième dans [l'indice de perception de la corruption](#) de Transparency International⁴. Le [baromètre spécial](#) de l'UE de 2017 sur la corruption place également le Danemark parmi les pays de l'Union les moins affectés par la corruption. Selon cette enquête, 22 % des personnes interrogées (soit un tiers seulement de la moyenne de l'UE qui est de 68 %) au Danemark pensent que la corruption est répandue dans le pays. 3 % (soit 5 % de moins que la moyenne de l'UE) ont fait l'expérience ou été le témoin d'un acte de corruption au cours des 12 mois ayant précédé l'enquête et 4 % (contre 25 % en moyenne dans l'UE) se sentent affectés par la corruption dans leur vie de tous les jours. De plus, 34 % (contre une moyenne de 53 % dans l'UE) des personnes interrogées au Danemark estiment que la corruption est répandue parmi les hommes politiques au niveau national, régional et local et 9 % parmi les policiers et les douaniers (contre une moyenne de 33 % dans l'UE), tandis qu'une proportion nettement accrue des personnes interrogées déclare spontanément qu'il n'existe pas de corruption dans l'une quelconque des institutions répertoriées dans l'enquête (29 % contre 7 % en moyenne dans l'UE). Parmi les personnes interrogées au Danemark, 40 % sont d'avis que le gouvernement déploie des efforts pour lutter contre la corruption, et 37 % seulement que tel n'est pas le cas (les moyennes

² Premier cycle d'évaluation : indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition / étendue et portée des immunités ; Deuxième cycle d'évaluation : identification, saisie et confiscation des produits de la corruption / administration publique et corruption / utilisation de personnes morales pour dissimuler les faits de corruption / législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption / liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent ; Troisième cycle d'évaluation : Incriminations prévues par la Convention pénale sur la corruption / transparence du financement des partis politiques ; Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs.

³ Article 32.2.III. du [Règlement intérieur](#) du GRECO

⁴ En 2018, le pays s'est classé premier.

correspondantes dans l'ensemble de l'UE étant respectivement de 30 et 56 %). Le Danemark se classe en outre neuvième sur 30 dans le classement des économies avancées en matière de lutte contre la corruption, selon le rapport « [Inclusive Growth and Development Report \(2017\)](#) » du World Economic Forum.

14. Malgré ces résultats positifs, les scandales récents – comme l'affaire majeure de blanchiment de capitaux impliquant la plus grande banque du pays (*Danske Bank*)⁵ et le détournement de 121 millions de couronnes danoises (DKK) (soit environ 16,2 millions d'EUR) du ministère des Affaires sociales⁶ – ont terni cette image. Les véritables affaires de corruption sont rares. Les affaires de corruption sont certes rares, mais l'affaire de corruption ATEA (qualifiée par certains d'être la plus importante affaire de corruption de l'histoire du Danemark), dans laquelle plus de 20 agents publics travaillant au sein des services informatiques (y compris un La police nationale danoise) ont été inculpés pour avoir accepté des pots-de-vin de la société informatique ATEA, montre que le Danemark ne peut devenir indifférent ou aveugle face aux risques de corruption.⁷

15. Certains interlocuteurs de l'EEG ont déclaré que, notamment aux yeux de l'opinion publique, la corruption est entendue de manière étroite, à savoir comme étant limitée à des pots-de-vin au sens strict du terme. Compte tenu de la rareté des affaires de ce type, il n'y a toujours pas assez de sensibilisation ou de sensibilité à d'autres risques de mauvaise conduite ou d'intégrité liés à la corruption. La confiance est une caractéristique centrale du système d'intégrité danois. Toutefois, cette confiance semble avoir créé une situation dans laquelle les règlements et les mesures de contrôle sont considérées dans une certaine mesure comme de la bureaucratie inutile. En ce qui concerne l'EEG, la confiance est une bonne chose, mais elle peut créer un faux sentiment de sécurité et ne doit pas être considérée comme une excuse pour négliger les contrôles appropriés. Dans un certain nombre de situations, il semble y avoir de bonnes raisons de penser qu'il faille aller au-delà de la confiance et qu'il soit nécessaire de formuler des règles plus contraignantes en matière de prévention de la corruption afin de promouvoir l'intégrité au sein du gouvernement central et de la police.

⁵ Voir par exemple, Financial Times, *Danske: anatomy of a money laundering scandal* (19 décembre 2018), <https://www.ft.com/content/519ad6ae-bcd8-11e8-94b2-17176fbf93f5>

⁶ Voir, par exemple, <https://www.reuters.com/article/us-denmark-fraud/danish-suspect-in-17-million-fraud-case-arrested-in-south-africa-idUSKCN1NA10A> ; <https://www.apnews.com/e10d2386c8ef408db6dafabb02dd085f>

⁷ En juin 2018, le tribunal de district de Glostrup (affaire 15-2678/2017) a condamné trois fonctionnaires de la région municipale de Zélande et quatre employés d'ATEA, un fournisseur danois d'infrastructures informatiques, pour corruption (acceptation et versement de pots-de-vin respectivement) ; il a également condamné ATEA, en tant que personne morale, à une amende de 10 millions de DKK. Les personnes physiques en cause ont été condamnées à des peines allant jusqu'à un an et demi d'emprisonnement ou à plusieurs heures de travaux d'intérêt général. Dix-huit autres fonctionnaires (dont des employés de la police nationale danoise et du ministère des Affaires étrangères) ont été inculpés pour avoir accepté des pots-de-vin d'ATEA. Voir par exemple : N. Ellehuus, *An Interesting Day for Anti-Corruption in Denmark – The ATEA-case*, <https://www.linkedin.com/pulse/interesting-day-anti-corruption-denmark-atea-case-nicolai-ellehuus>.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Systeme de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

Systeme de gouvernement

16. Le Danemark est une monarchie constitutionnelle (Constitution, article 2) et une démocratie parlementaire multipartite. Le monarque (actuellement la Reine) est le chef d'État du royaume⁸. Le principe de la séparation des pouvoirs entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire est énoncé à l'article 3 de la Constitution. Formellement, conformément à la Constitution, le pouvoir législatif appartient conjointement au monarque et au *Folketing*, le Parlement unicaméral danois⁹, mais dans la pratique cela est interprété comme un pouvoir législatif conféré au gouvernement et au *Folketing*. De même, le pouvoir exécutif appartient formellement au monarque (Constitution, article 3), mais il est également précisé dans la Constitution que le pouvoir exécutif est exercé par des ministres du gouvernement (article 12 de la Constitution), lesquels ont en pratique le véritable pouvoir exécutif. Le monarque signe formellement les actes de l'État, lesquels ne deviennent cependant valides qu'après avoir été contresignés par un ministre qui devient alors responsable de l'acte en question (Constitution, article 14).¹⁰

17. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le cinquième cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement, sur une base régulière, au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou bien conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent englober l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de textes législatifs, l'adoption et la mise en œuvre de règlements administratifs et de décrets, ainsi que des décisions relatives aux dépenses du gouvernement ou à la nomination de personnes à de hautes fonctions au sein de l'exécutif.

⁸ Le monarque actuel est la reine Margrethe II qui a accédé au trône en 1972. Depuis 1953, année où les femmes ont obtenu le droit de succéder au trône, aussi bien les hommes que les femmes peuvent hériter de la Couronne. À la suite d'un référendum contraignant organisé en 2009, un amendement à l'Acte de succession est entré en vigueur selon lequel le trône revient toujours au premier-né, quel que soit son sexe.

⁹ Le *Folketing* compte 179 membres élus directement à la proportionnelle pour un mandat de quatre ans (pour plus de détails sur le Parlement danois, voir le Rapport d'évaluation de quatrième cycle).

¹⁰ La Constitution confère au monarque certains pouvoirs, dont certains sont exercés par le gouvernement conformément à la pratique évoluée au fil du temps (ce qui n'est toutefois pas prévu par la loi). Ces pouvoirs s'appellent des prérogatives du gouvernement. En conséquence, la décision relative au nombre de ministres et à la répartition des tâches entre eux, qui, selon l'article 14 de la Constitution, revient au monarque, est une prérogative du Premier ministre. En outre, les articles suivants de la Constitution énoncent des pouvoirs conférés au monarque, mais considérés en pratique comme des prérogatives gouvernementales : l'article 19, selon lequel le monarque agit au nom du Royaume dans les affaires internationales ; l'article 21, selon lequel le monarque peut prendre l'initiative de présenter des projets de loi et autres mesures au *Folketing* ; l'article 22, selon lequel le monarque ordonne la promulgation des lois et en surveille l'exécution ; l'article 23, selon lequel le monarque peut décréter des lois provisoires (sous certaines conditions) en cas d'urgence, lorsque le *Folketing* est dans l'impossibilité de se réunir ; l'article 24, selon lequel le monarque peut accorder grâce et amnistie ; et l'article 32, paragraphe 2, selon lequel le monarque peut appeler à des élections.

18. Il est clair que la Reine du Danemark ne participe pas activement à titre régulier à la conception et/ou à la mise en œuvre de politiques officielles¹¹. Son rôle est purement représentatif et honorifique. Les quelques liens qui l'unissent au pouvoir exécutif revêtent une nature purement formelle et, compte tenu des contraintes fixées par la Constitution, les lois et les précédents, elle ne peut jouir d'aucun pouvoir indépendant ou discrétionnaire dans l'exercice de ses fonctions exécutives. Par conséquent, les fonctions de chef de l'État au Danemark n'entrent pas dans la catégorie des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE) couvertes par l'actuel cycle d'évaluation.

19. Le gouvernement, dirigé par le Premier ministre, exerce le pouvoir exécutif. Depuis novembre 2016, le Danemark est dirigé par un gouvernement de coalition minoritaire composé de trois partis¹². Des élections ont eu lieu le 5 juin, mais au moment de l'adoption de ce rapport, aucun nouveau gouvernement n'avait encore été formé. Le nombre des ministres et leurs fonctions sont déterminés par le Premier ministre et peuvent donc varier d'un gouvernement à l'autre. Au moment de l'adoption du présent rapport, le gouvernement en place était composé de 22 ministres (dont le Premier ministre), dont neuf femmes¹³. Ce ratio est conforme à la [Recommandation Rec\(2003\)3](#) du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique.

Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif

20. Le monarque désigne formellement le Premier ministre. Dans la mesure où un parti unique dispose rarement d'une majorité au *Folketing*, les partis forment des alliances. C'est le chef de la plus grande alliance et le plus grand parti de cette alliance qui est généralement choisi comme Premier ministre élu. Le monarque nomme le Premier ministre uniquement si une majorité dans le *Folketing* n'est pas contre sa nomination.

21. Le Premier ministre décide du nombre de ministres et de la répartition des tâches entre eux. Dans la pratique, il procède en se concertant avec les dirigeants des petits partis de sa coalition. Ce pouvoir est une prérogative du Premier ministre (Constitution, article 14) et ne peut faire l'objet d'aucun appel devant un autre organe, même si l'intéressé est tenu de destituer un ministre ayant fait l'objet d'une motion de censure ou de démissionner lui-même dès lors que la motion de censure adoptée le vise, auquel cas il doit convoquer une élection générale.

22. Les ministres sont, eux aussi, formellement nommés par le monarque sur proposition du nouveau Premier ministre qui jouit d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. Avant leur

¹¹ Elle préside le Conseil d'État, qui se réunit environ six à sept fois par session parlementaire (octobre-juin), mais il s'agit d'un arrangement purement cérémoniel destiné à conférer un caractère formel à la signature des lois déjà adoptées. Elle n'a aucune incidence sur le contenu des décisions gouvernementales examinées lors des réunions du Cabinet, auxquelles la Reine n'assiste pas.

¹² Les trois partis formant le gouvernement minoritaire sont *Venstre*, *l'Alliance libérale* et *Det Konservative Folkeparti*. Le gouvernement bénéficie en outre du soutien passif au Parlement du *Dansk Folkeparti*.

¹³ Le gouvernement comprend 13 ministres de sexe masculin (Premier ministre ; Affaires économiques et intérieures ; Défense ; Emploi ; Énergie, services publics et climat ; Environnement et alimentation ; Finances ; Affaires étrangères ; Enseignement supérieur et sciences ; Industrie, commerce et finances ; Justice ; Fiscalité ; Transports, bâtiment et logement) et neuf femmes (Développement international ; Innovation du secteur public ; Enfants et affaires sociales ; Culture et affaires religieuses ; Éducation ; Santé ; Personnes âgées ; Pêcheries, égalité des chances et coopération nordique ; Immigration et intégration).

nomination, les intéressés font l'objet de ce qu'il est convenu d'appeler « une enquête de registre », laquelle est menée par le service de sécurité et de renseignement. Cette enquête porte sur l'ensemble des données que possède ledit service sur le candidat à un poste ministériel en cause. Sur la base de cette information, il appartient au Premier ministre de décider si la personne en question sera nommée ministre ou pas. La plupart des ministres sont également membres du Parlement¹⁴.

23. Le système de gouvernement est de type ministériel, à savoir que chaque ministre dispose du pouvoir exécutif suprême dans son domaine de compétence. En vertu de la loi, le Premier ministre n'a pas d'autre pouvoir sur un ministre que celui de le destituer ou de lui affecter un autre portefeuille. Il ne peut pas donner d'ordres à ses ministres ni modifier leurs décisions, et les décisions qu'il prend dans son domaine de compétence ne peuvent pas être contestées devant le Premier ministre. Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque le Premier ministre a une présomption justifiée de la conduite illégale (d'une certaine importance) d'un ministre, il peut exercer un devoir de surveillance sur un autre ministre, du fait de sa position de chef du gouvernement.

24. Les décisions du gouvernement sur les propositions législatives et d'autres initiatives gouvernementales importantes sont prises lors de réunions hebdomadaires du Cabinet (tous les mardis) sous la direction du Premier ministre. Dans la pratique, les décisions importantes et politiquement sensibles sont discutées au sein de comités gouvernementaux composés de ministres désignés par le Premier ministre.¹⁵ Les autorités danoises insistent sur le fait que ces comités ne prennent pas véritablement de décision, mais se contentent d'organiser des discussions pour préparer les débats au sein du Cabinet. Les décisions moins importantes sont prises par les ministres individuellement, sans consultation préalable des organes gouvernementaux informels. Seuls les ministres siègent dans les comités gouvernementaux (bien que des fonctionnaires du Cabinet du Premier ministre assistent aux réunions en qualité d'observateurs), mais il existe des structures parallèles – au niveau des secrétaires permanents – chargées de préparer les réunions des comités gouvernementaux (voir plus bas les explications relatives auxdits secrétaires).¹⁶

25. Lorsqu'il prend une décision de nature administrative, y compris l'adoption d'un texte réglementaire en vertu d'un pouvoir délégué par le législateur, le ministre compétent est lié par les principes généraux du droit, tels que la légalité, l'égalité de traitement, la

¹⁴ À l'heure actuelle, 19 ministres sur 22 sont membres du Parlement. Seuls le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, le ministre de la Coopération au développement et le ministre des Personnes âgées ne sont pas députés (mais l'ont été dans le passé).

¹⁵ Le gouvernement actuel compte six organes gouvernementaux : le Comité de coordination (s'agissant des principales initiatives en matière de police et d'affaires étrangères) présidé par le Premier ministre, le Comité économique (chargé des initiatives politiques ayant un impact économique et budgétaire important) présidé par le ministre des Finances et le Comité des nominations (chargé de désigner les hauts fonctionnaires et les conseillers politiques spéciaux) présidé par le Premier ministre, lesquels se réunissent normalement tous une fois par semaine. Il convient de mentionner en outre le Comité de sécurité présidé par le Premier ministre, le Comité de mise en œuvre de la législation de l'UE présidé par le ministre de l'Emploi et le Comité ministériel pour le renouveau du secteur public présidé par le ministre de l'Innovation dans le secteur public, lesquels se réunissent une fois par mois ou en fonction des besoins.

¹⁶ Des comités de fonctionnaires parallèles au niveau des secrétaires permanents existent pour le comité de coordination, le comité de l'économie, le comité de sécurité et le comité de mise en œuvre des politiques de l'UE.

proportionnalité et l'obligation de fonder les décisions sur des raisons objectives. Lorsqu'il rend une décision politique, s'agissant par exemple de soumettre un projet de loi au Parlement, le ministre est lié par la Constitution (qui lui impose de veiller à ce que le projet ne contienne pas de dispositions inconstitutionnelles), mais il dispose par ailleurs d'un large pouvoir discrétionnaire. Les décisions ministérielles ne peuvent être contestées devant aucun autre organe, mais peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire par les tribunaux, sur demande d'une partie intéressée.

26. Un ministre peut voir sa responsabilité engagée tant sur le plan politique que juridique. Comme indiqué plus haut, l'adoption par le *Folketing* d'une motion de défiance à l'égard d'un ministre entraîne la démission de l'intéressé même s'il s'agit du Premier ministre (auquel cas ce dernier a le choix entre démissionner ou convoquer une élection). Depuis l'adoption de la Constitution actuelle en 1953, aucune motion de défiance n'a été votée au Parlement à l'égard du Premier ministre.¹⁷ De plus, l'article 16 de la Constitution prévoit explicitement qu'un ministre peut être mis en accusation par le *Folketing* au titre de sa mauvaise gestion auquel cas son dossier est examiné par la Haute Cour de justice. La Loi sur la responsabilité ministérielle de 1964 prévoit l'engagement de la responsabilité des ministres (y compris le Premier ministre) en cas de méconnaissance (intentionnelle ou par négligence grave) des devoirs leur étant conférés par la Constitution, la législation en général ou leur charge, y compris au titre de la communication d'informations incorrectes/trompeuses ou du défaut de communication d'informations pertinentes au *Folketing* (voir, plus bas, les paragraphes 88-91).

27. Chaque ministre dispose de son propre cabinet (généralement composé d'un ou deux secrétaires académiques, ainsi que d'employés administratifs et d'attachés de presse qui sont généralement tous fonctionnaires et, partant, tenus à la neutralité politique). Au sein d'un ministère, le plus haut fonctionnaire est le secrétaire permanent qui assume la direction administrative (et, à ce titre, dispose de certains pouvoirs exécutifs dans son domaine de compétence au sein de cette structure) et conseille le ministre sur les questions relevant des différents services et politiques. Les secrétaires permanents ne sont pas des personnes exerçant leurs responsabilités à la suite d'une nomination politique et ne doivent pas quitter leurs fonctions lorsqu'un nouveau gouvernement arrive au pouvoir. Lorsqu'un poste de secrétaire permanent est vacant, l'avis de vacance est publié et une procédure formelle de recrutement s'ensuit. Un ministre donné ne dispose que d'une influence limitée sur la désignation d'un secrétaire permanent au sein de son ministère pendant son mandat. Les secrétaires permanents sont des fonctionnaires qui peuvent être éventuellement soumis à des réglementations plus strictes que celles applicables aux membres ordinaires de la fonction publique (par exemple en matière d'emploi secondaire ou de vérification des antécédents, en raison de leur accès à des informations sensibles ou secrètes). En qualité de fonctionnaires, les secrétaires permanents doivent rester politiquement neutres et exécuter loyalement les décisions politiques de leur ministre, ce dernier étant responsable devant le Parlement en dernier ressort desdites décisions et de leur exécution. Au vu de ce qui précède, l'EEG ne considère pas que les secrétaires permanents relèvent de la catégorie des PHFE.

¹⁷ Même si, en 1975, un gouvernement a démissionné après que le *Folketing* a adopté une motion appelant le Premier ministre à mettre fin à son mandat en raison d'une instabilité parlementaire, un scénario comparable au vote d'une motion de défiance. Le gouvernement a par la suite démissionné.

28. En outre, le Ministère des affaires étrangères compte actuellement quatre secrétaires d'État nommés par le secrétaire permanent du ministère. Ils ne sont pas membres du gouvernement et ne sont en aucun cas nommés politiquement. L'EEG ne considère pas les secrétaires d'État du ministère des Affaires étrangères comme des PHFE.

29. De plus, chaque ministre peut nommer un conseiller spécial. Chaque ministre peut avoir un conseiller spécial, à moins que le ministre ne soit le chef d'un parti politique, auquel cas ils peuvent avoir deux conseillers spéciaux.¹⁸ Les conseillers spéciaux sont employés en qualité de fonctionnaires¹⁹ non permanents puisque la durée de leur mandat coïncide avec celle du mandat de leur ministre. Avant de pouvoir entrer en fonction, ils doivent être approuvés par le Comité des nominations (voir, plus haut, le paragraphe consacré aux comités gouvernementaux). Les conseillers spéciaux sont démis de leurs fonctions avec effet immédiat lorsqu'une élection est annoncée ou quand leur ministre démissionne (mais ils continuent de recevoir leur rémunération pendant six mois par la suite). Leurs tâches varient d'un ministre à l'autre, mais comprennent généralement la liaison avec la presse, des conseils politiques et tactiques et des conseils stratégiques. Dans certains cas, ils s'acquittent également de tâches liées à la vie du parti politique du ministre (rédaction de discours pour les événements du parti, liaison avec les instances / les porte-parole / le groupe parlementaire du parti, etc.), mais les autorités indiquent que leurs tâches principales devraient être liées à des responsabilités du ministre en tant qu'exécutif politique. Les conseillers spéciaux rendent compte au secrétaire permanent de leur ministère même si, en pratique, ils ne sont pas soumis à des instructions détaillées. Ils ne sont pas responsables de la prise de décision et ne peuvent pas remplacer le ministre. Ils ne relèvent pas d'une relation hiérarchique avec les fonctionnaires et, partant, ne peuvent pas communiquer à ceux-ci des instructions formelles concernant l'aspect matériel d'une question. Cependant, comme ils sont naturellement dépositaires de l'autorité de leur ministre, ils peuvent néanmoins orienter dans une certaine mesure les actes des autres fonctionnaires. Leur rémunération doit être approuvée par l'Agence de modernisation du ministère des Finances, mais ne peut excéder 75 % du salaire d'un ministre. L'Agence publie également sur son site Web, régulièrement mis à jour, la rémunération et la biographie résumée de chaque conseiller politique spécial.

30. L'EEG a appris que, en 2011, le *Folketing* a débattu des fonctions et du nombre des conseillers spéciaux, ce qui a donné lieu à la publication d'un rapport par un Comité spécial d'experts²⁰. Ledit comité a conclu au caractère superflu de toute modification importante de la réglementation pertinente et estimé que, compte tenu de la nature des tâches assumées par les conseillers spéciaux (et plus spécialement celles relevant de la fonction de conseil et d'appui en matière de réseaux et de politiques des partis), on ne pouvait attendre que celles-ci soient intégralement assumées par des membres permanents de la fonction publique. Il a par ailleurs recommandé entre autres de ne pas affecter plus de deux ou trois conseillers

¹⁸ Le nombre et la répartition des conseillers spéciaux sont déterminés par le gouvernement et peuvent donc être modifiés.

¹⁹ L'EEG a toutefois appris que la Loi sur la fonction publique ne s'appliquait pas aux conseillers spéciaux: ces derniers sont employés en tant que fonctionnaires (non permanents) en vertu d'une convention collective de travail.

²⁰ Le Comité spécial d'experts avait notamment pour mandat d'évaluer la nécessité de clarifier la réglementation et les lignes directrices en vigueur, y compris en ce qui concerne le nombre de conseillers spéciaux et la question de savoir si les ministres seraient mieux servis en confiant les tâches affectées aux intéressés à des fonctionnaires permanents. Le texte de ce [rapport](#) comporte un résumé en anglais au chapitre 7.

spéciaux à chaque ministre, de mettre en place une initiation plus systématique à leurs tâches à l'intention des conseillers spéciaux dès leur entrée en fonction et d'assurer une plus grande transparence quant à la rémunération qui leur est versée (sans cependant aller jusqu'à annoncer les vacances de postes de conseillers spéciaux). Le comité n'a pas non plus jugé nécessaire d'imposer des sanctions (disciplinaires ou autres) supplémentaires en cas d'éventuelles fautes commises par des conseillers spéciaux en plus de celles auxquelles ils peuvent être soumis en qualité de fonctionnaires. Les deux recommandations susmentionnées concernant une initiation et une plus grande transparence en matière de rémunération ont été prises en considération par la suite.

31. L'EEG n'ignore pas que les conseillers spéciaux ne disposent pas de pouvoirs exécutifs indépendants et opèrent sous la responsabilité d'un ministre. Pourtant, leur influence – notamment en ce qui concerne le lancement d'initiatives et la suggestion d'idées à leur ministre ou les relations avec le Parlement, etc. – est telle qu'aux yeux de l'EEG, ils ne sauraient être assimilés à des fonctionnaires ordinaires (notamment parce qu'ils échappent à certains principes applicables aux membres de la fonction publique ordinaire, comme la neutralité politique). Les conseillers spéciaux seront par conséquent couverts autant que de besoin dans le présent rapport, le cas échéant.

32. L'éventail des salaires bruts (annuels) pour les postes susmentionnés s'établit comme suit :

Poste	Salaire (en DKK) ²¹	Salaire (en EUR)
Premier ministre	1 574 372,83	210 809
Ministre des Finances, ministre des Affaires étrangères et ministre occupant la deuxième place au sein du Conseil d'État	1 385 448,09	185 511
Autres ministres	1 259 498,26	168 647
Secrétaires permanents	max. 2 305 500	308 706
Conseillers spéciaux ²²	max. 1 128 000	max. 151 039

33. La rémunération susmentionnée est imposée en qualité de revenus personnels, même si les ministres bénéficient d'une exonération fiscale de 62 262 DKK (soit environ 8 337 EUR) par an. Tout ministre siégeant également au Parlement perçoit un salaire amputé de la somme correspondant à sa rémunération de député.

34. Dès lors qu'un ministre ne réside pas dans la capitale et n'est pas membre du Parlement (auquel cas il reçoit un logement de fonction en qualité de député), il a droit en plus à une allocation de logement (actuellement 78 261 DKK soit environ 10 479 EUR par an) et à une double allocation de logement (actuellement 31 305 DKK soit environ 4 192 EUR par an)²³. En outre, conformément aux directives publiées par le Cabinet du Premier ministre le

²¹ Les ministres reçoivent la "rémunération de base", le ministre des Finances, le ministre des Affaires étrangères et le ministre numéro deux au Conseil d'Etat recevant 110% de cette rémunération de base et le Premier ministre 125% de cette rémunération de base.

²² Comme indiqué plus haut, la rémunération des conseillers spéciaux peut varier d'un ministère à l'autre, mais ne dépasse jamais 75 % de celle d'un ministre.

²³ Une indemnité de logement consiste en un supplément de rémunération, au titre de la couverture du loyer ou de l'hôtel, accordé à titre permanent aux ministres résidant hors de la Zélande et n'étant pas députés (auquel cas, l'intéressé se verrait proposer un logement gratuit par le Parlement). Ces ministres ont également droit à

10 juin 2008, chaque ministère peut engager des dépenses pour les déplacements effectués par le ministre dans le cadre de ses fonctions, y compris l'utilisation d'une voiture du ministère, d'un taxi, etc.²⁴. La manière dont ces dépenses sont engagées fait l'objet d'une vérification par le Bureau du Contrôleur général. De plus, chaque ministère individuel peut également couvrir les dépenses afférentes à l'ordinateur, au téléphone portable, à l'apprentissage des langues, etc., du ministre dès lors qu'elles sont liées à l'exercice de ses fonctions.

35. Lorsqu'il quitte son poste, chaque ministre a également droit à une indemnité supplémentaire équivalant à son salaire pour une période correspondant à la moitié de son mandat (avec un seuil de 18 mois²⁵ et un plafond de 36 mois). Comme indiqué précédemment, les conseillers spéciaux doivent quitter leur poste dès l'annonce des élections, mais peuvent continuer à percevoir un traitement pendant six mois (c'est-à-dire, quand une élection est convoquée ou quand leur ministre démissionne).

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption et d'intégrité

36. Il n'existe pas de stratégie ou de politique spécifique de prévention de la corruption au Danemark. L'EEG a retiré des discussions tenues sur place l'impression que la corruption semble être globalement considérée comme une pratique peu courante consistant à échanger de « l'argent dans des enveloppes » contre des faveurs. L'EEG considère que cette vue plutôt étroite, combinée au fait que le Danemark occupe systématiquement la première ou la deuxième place dans les indices internationaux de perception de la corruption (voir la section Contexte), semble avoir conduit à un manque de sensibilité par rapport aux autres formes de comportement corrompu, ainsi qu'à une sous-estimation de l'importance attachée à la promotion de l'intégrité auprès des PHFE. La confiance et la responsabilité politique sont au cœur du système, ce qui explique l'existence d'une réglementation peu développée (comme souligné plus loin) en matière d'intégrité des PHFE.

37. Au Danemark, les ministres²⁶ sont pour la plupart également membres du Parlement (et, à ce titre, soumis à une réglementation en matière d'intégrité extrêmement succincte comme indiqué dans le rapport du quatrième cycle d'évaluation et les rapports de conformité correspondants) et parfois aussi dirigeants d'un parti (dans un contexte où rares sont les règles relatives à la transparence du financement des partis politiques, comme cela ressort également du rapport d'évaluation de troisième cycle du GRECO et des rapports de conformité correspondants). Les ministres peuvent aussi passer assez facilement dans le secteur privé et revenir au secteur public. En d'autres termes, la prise de décision peut revenir

une double indemnité de logement (au titre de la couverture des coûts associés à l'occupation d'un deuxième logement hors de Copenhague).

²⁴ Les règles se fondent sur la perception qu'un ministre est toujours en service, de sorte que l'interprétation de la notion de dépenses afférentes à l'exercice de ses fonctions est très large en ce qui concerne l'utilisation d'une voiture de fonction et d'autres moyens de transport.

²⁵ À la suite des élections législatives du 5 juin 2019, cette période minimale est réduite de 18 à six mois. Toutefois, les ministres du gouvernement actuel continueront à recevoir un salaire pendant 18 mois.

²⁶ Il convient de souligner que, aux fins du présent rapport, le terme générique « ministre » inclut, sauf indication contraire, le Premier ministre.

à un cercle relativement restreint de personnes, ce qui rend d'autant plus important l'assujettissement des intéressés à des normes élevées d'intégrité.

38. Comme il ressort clairement de ce qui précède, l'EEG considère qu'il est important d'accorder une attention plus approfondie aux questions relatives à l'intégrité des PHFE. Une telle approche devrait commencer par une analyse plus approfondie afin de se concentrer précisément sur les domaines où les risques de conflits d'intérêts et de corruption demeurent particulièrement élevés. Une analyse des risques en soi contribuerait à faire prendre conscience aux Danois que le problème de la corruption ne saurait se résumer à la remise de pots-de-vin et permettrait de mettre l'accent sur la prise de décisions impartiales par le gouvernement, tout en démontrant l'engagement des autorités dans la lutte contre ce fléau (même si le pays obtient toujours d'excellentes notes dans les indices de perception de la corruption). Dans ce contexte et malgré le rapport susmentionné du Comité spécial d'experts (voir le paragraphe 30), on peut envisager des situations dans lesquelles les conseillers spéciaux doivent être soumis à des normes d'intégrité différentes de celles applicables aux (autres) fonctionnaires en raison de la nature spécifique des tâches qu'ils accomplissent. Une telle analyse devrait également prendre en compte le rôle des intéressés. Idéalement, toute politique applicable aux PHFE devrait s'appuyer sur les conclusions et recommandations du présent rapport. **Le GRECO recommande qu'une analyse des risques liés à l'intégrité impliquant des membres du gouvernement ainsi que des conseillers spéciaux soit effectuée de manière à pouvoir ensuite élaborer et mettre en œuvre une stratégie garantissant l'intégrité des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.**

Principes éthiques et règles déontologiques

39. Ces dernières années, une nouvelle publication et une révision d'une publication antérieure consacrées à l'intégrité ont vu le jour. 2015 a été l'année de la sortie de « Code VII-7 devoirs élémentaires » (ci-après le Code VII), un texte consacré spécifiquement aux devoirs pesant sur les fonctionnaires lorsqu'ils conseillent ou aident le gouvernement et/ou un ministre à titre individuel.²⁷ De plus, en 2017, une version révisée du Code de conduite pour le secteur public a été publiée ; il s'agit d'un document complet – basé sur la législation applicable – censé fournir des lignes directrices aux employés du secteur public en matière de confidentialité, d'impartialité, du refus de cadeaux et autres avantages, d'exercice d'un emploi secondaire et de gestion financière saine²⁸. Bien que très utiles et exécutoires, les mesures

²⁷ Le Code VII traite de sept fonctions clés, considérées comme indispensables au travail des fonctionnaires du gouvernement central dans leurs interactions avec les ministres, en expliquant brièvement leur signification et leurs implications. Il s'agit de : la légalité, la véracité, le professionnalisme, le développement et la coopération, la responsabilité et la gestion, l'ouverture sur les erreurs et la neutralité politique des partis. Il est explicitement disposé dans le Code VII lui-même que ce document ne prétend pas être exhaustif, qu'en cas de doute les fonctionnaires doivent s'adresser à leur supérieur hiérarchique, que les cadres supérieurs sont censés assurer sa diffusion, qu'il doit être utilisé dans les évaluations de performance et inclus dans les programmes de formation des cadres.

²⁸ Le Code de conduite révisé pour le secteur public s'applique à tous les employés dudit secteur et a été élaboré par un groupe de travail composé de représentants du Bureau du Premier ministre, du ministère des Finances, du ministère de la Justice, du ministère des Affaires économiques et de l'Intérieur, ainsi que des collectivités locales (dont les régions).

prévues dans ces publications, même si elles s'appliquent aux conseillers spéciaux et aux très hauts fonctionnaires, ne sont pas opposables aux ministres²⁹.

40. Par contre, il n'existe aucun code de conduite à l'intention des ministres. Une fois nommés, les ministres reçoivent un manuel qui traite de diverses questions pertinentes pour le travail d'un ministre (informations sur le travail interministériel), processus législatif, responsabilité juridique et politique des ministres, règles et lignes directrices concernant la manière dont un ministre peut solliciter l'aide ou les conseils d'un fonctionnaire). Dès lors, le guide contient également des lignes directrices visant certaines questions d'intégrité, notamment des consignes relatives à l'acceptation de cadeaux par les ministres et des règles et lignes directrices relatives aux activités et intérêts financiers des ministres. Tout en accueillant favorablement le Manuel considéré comme un outil utile, l'EEG le trouve également insuffisant dans un certain nombre de domaines, en particulier en ce qui concerne les règles énoncées dans la Loi sur l'administration publique à propos des conflits d'intérêts (ce qui confère aux ministres un large pouvoir discrétionnaire et leur fournit très peu de conseils sur les situations dans lesquelles un conflit d'intérêts peut survenir et sur le moment de se récuser, comme indiqué ci-dessous), l'utilisation d'informations non couvertes par le secret, mais généralement peu connues, une utilisation des ressources gouvernementales à la hauteur des risques de criminalité, les relations avec des lobbyistes ou d'autres tiers cherchant à obtenir l'adoption de mesures officielles ou le signalement de négociations visant à obtenir un futur emploi ou des cadeaux. En outre, les différentes lignes directrices – telles qu'elles figurent dans le Manuel – ne semblent ni être particulièrement bien connues du public (même si le manuel le plus récent a été divulgué par le Bureau du Premier ministre et peut également être obtenu en vertu de la Loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique), ni se prêter à une sensibilisation, ni comporter quelconque mécanisme d'application particulier lié aux quelques directives contenues dans le manuel, mis à part le contrôle politique exercé par le Parlement. L'EEG a appris que, à la suite des élections législatives de juin 2019, des directives sur les conflits d'intérêts (y compris les règles énoncées dans la Loi sur l'administration publique) seraient ajoutées au manuel, ce qui constitue un développement encourageant.

41. L'EEG estime que les membres du gouvernement devraient donner le ton à l'administration publique et donner l'exemple. Elle estime par conséquent très opportun l'élaboration d'un code de conduite pour les membres du gouvernement afin de consolider les règles et lignes directrices existantes en matière d'intégrité, complété par d'autres règles et directives concernant des questions qui n'ont pas encore été traitées (s'agissant par exemple des contacts avec des lobbyistes et autres tiers). Ce code devrait s'appuyer sur des exemples et fournir des explications détaillées. Son rôle serait double : compléter les consignes à l'attention des membres du gouvernement eux-mêmes en matière d'intégrité et clarifier aux yeux du public ce que les citoyens sont en droit d'attendre des PHFE en qui ils placent leur confiance.

²⁹ Les deux publications (téléchargeables sur le site Web de l'Agence pour la modernisation qui dépend du ministère des Finances) servent de lignes directrices et ont le mérite de décrire le cadre juridique, notamment la Loi sur l'administration publique. L'inobservation des règles décrites dans le Code de conduite et le Code VII s'analyse en une violation d'autres textes législatifs et peut par conséquent déboucher sur des actions disciplinaires.

42. En outre, conformément à la pratique courante du GRECO, un tel code devrait être associé à une certaine forme d'application. L'EEG considère que son applicabilité non pénale présenterait des avantages évidents, dans la mesure où elle renforcerait la proportionnalité de l'obligation de reddition de comptes des ministres qui ont peu de chances par ailleurs de voir leur responsabilité engagée pour faute professionnelle/comportement fautif, sauf dans le cadre d'une motion de défiance ou du processus de destitution.

43. L'EEG se félicite qu'en ce qui concerne les fonctionnaires (y compris les conseillers spéciaux et les fonctionnaires de haut niveau), il existe un code de conduite complété par le Code VII susmentionné. L'EEG considère le Code de conduite pour le secteur public comme un document complet fournissant des orientations claires sur des questions telles que la confidentialité, l'impartialité, les cadeaux et autres avantages, les emplois secondaires, etc. Si, comme indiqué plus haut, les conseillers spéciaux sont couverts par ce code, les règles que celui-ci énonce ne conviennent pas toujours aux besoins des intéressés en raison notamment du fait que les fonctionnaires sont censés rester politiquement neutres dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui n'est manifestement pas le cas des conseillers spéciaux. Ces derniers sont recrutés différemment des fonctionnaires, jouissent d'un statut spécifique et exercent des fonctions politiques. Il paraît donc logique d'appliquer aux conseillers spéciaux des règles d'intégrité conçues pour les PHFE dans les situations où ils peuvent avoir une influence sur la prise de décision des ministres.

44. Par conséquent, le **GRECO recommande (i) qu'un code de conduite à l'intention des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif soit adopté, complété par des orientations appropriées en matière de conflits d'intérêts et autres questions liées à l'intégrité (cadeaux, activités accessoires, contacts avec des tiers, gestion des informations confidentielles, etc.) et ii) que ce code soit assorti d'un mécanisme de surveillance et de mise en œuvre.**

Cadre institutionnel

45. Le Danemark ne dispose pas d'une entité spécialement chargée de promouvoir l'intégrité et de prévenir la corruption, mais plusieurs autorités assument dans ce domaine des tâches indirectes liées à la gestion de l'administration publique, par exemple l'Agence pour la modernisation qui dépend du ministère des Finances (laquelle a publié le Code de conduite révisé dans le secteur public et le Code VII et intervient également à titre consultatif auprès de l'administration centrale en sa qualité d'employeur sur les questions de droit du travail) et le Bureau du Premier ministre (lequel a publié des lignes directrices sur la déclaration de patrimoine des ministres et peut conseiller ces derniers sur la conduite qu'on attend d'eux).

Sensibilisation

46. Il n'existe pas de mécanismes spéciaux de sensibilisation des ministres aux questions d'intégrité autres que les informations fournies dans le cadre du Manuel mentionné au paragraphe 40 ci-dessus. L'EEG a été informée que, le cas échéant, les ministres pourraient demander conseil au Cabinet du Premier ministre ou au secrétaire permanent de leur propre ministère sur les questions relatives à l'intégrité et à la conduite qu'on attend d'eux. S'agissant des conseillers spéciaux, l'EEG a appris que la forte culture d'intégrité dans la fonction publique ne s'étend pas nécessairement aux intéressés, dans la mesure où la nature de leur

poste était très différente de celle des fonctionnaires et des autres employés du gouvernement (certains interlocuteurs affirment que le travail des conseillers spéciaux consiste principalement à « soigner l'image » de leur ministre et à « maintenir la presse à distance »). L'EEG a donc noté avec satisfaction que, conformément aux recommandations du Comité spécial d'experts (voir plus haut le paragraphe 30), les conseillers spéciaux doivent désormais suivre, dès leur nomination, un cours spécial d'introduction portant spécifiquement sur le Code VII et le Code de conduite pour le secteur public. En outre, les conseillers spéciaux sont encouragés à demander conseil au secrétaire permanent de leur ministère, et à la division juridique du ministère ou les conseillers juridiques internes, le cas échéant.

47. L'EEG a appris qu'un représentant du Bureau du Premier Ministre avait présenté les points les plus importants du manuel susmentionné lors d'une réunion du cabinet qui a suivi les élections de 2015. L'EEG considère qu'il serait utile que cela devienne une pratique courante d'informer systématiquement les ministres dès leur entrée en fonction des normes d'intégrité leur étant applicables et de la conduite qu'on attend d'eux (en ce qui concerne les conflits d'intérêts, la déclaration de patrimoine, les contacts avec des tiers, les cadeaux, etc.). Il serait également utile que ces séances d'information incluent le rôle des intéressés s'agissant d'assurer l'intégrité et la mise en œuvre efficace des politiques anticorruption au sein de leur propre ministère. En outre, l'EEG estime que les canaux de communication sur d'éventuels dilemmes éthiques devraient être plus clairement définis, en harmonisant les pratiques et en consolidant la mémoire institutionnelle indépendamment des changements gouvernementaux en cours. Il serait donc utile de désigner une personne au niveau gouvernemental, le cas échéant, chargée de prodiguer des conseils à titre confidentiel aux ministres. En conséquence, **le GRECO recommande que i) des réunions d'information systématiques sur les questions d'intégrité soient organisées à l'intention des membres du gouvernement dès leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite et ii) des conseils confidentiels puissent leur être donnés sur les questions d'intégrité.**

Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif

Accès à l'information

48. La Loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique, modifiée en 2014, prévoit la divulgation des informations et documents détenus par les organismes officiels, y compris les ministères. En vertu de son article 7, toute personne peut réclamer la divulgation des documents d'un organe relevant de l'administration publique. Pourtant, l'accès au public peut être refusé dans certains cas³⁰, pour certains types de documents³¹ et pour certains types

³⁰ En vertu des articles 19 à 22 de la Loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique, ces cas incluent les dossiers des criminels, mais aussi les projets de loi n'ayant pas encore été envoyés au Parlement, ainsi que la gestion de l'emploi du temps des hauts fonctionnaires et notamment des ministres.

³¹ Au nombre desquels : les documents internes [article 23(1)(1)] ; les documents et informations internes transmis dans le cadre de la sollicitation par un ministre d'un avis et d'un conseil auprès de son personnel, de la sollicitation par un service ministériel auprès d'une entité subordonnée ou de la sollicitation par un ministère auprès d'un autre ministère [articles 23(1)(2) et 24(1)] ; les documents internes transmis par KL (à savoir l'Association danoise des collectivités locales qui défend les intérêts de 98 municipalités du pays), Danske Regioner et les membres de ces organisations en rapport avec des négociations économiques ou politiques en cours avec le gouvernement ou à la discussion d'initiatives conjointes au niveau municipal ou régional

d'informations³². En outre, l'accès à l'information publique peut être restreint dès lors que cette précaution s'impose au nom de la sécurité de l'État, de la protection d'intérêts financiers ou d'autres raisons analogues énumérées dans la loi (articles 31-33).

49. L'EEG croit comprendre que, même si la loi modifiée avait pour intention de moderniser le cadre législatif de l'accès à l'information, son adoption n'a pas été exempte de controverses³³. Alors que l'ancienne Loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique de 1985 prévoyait également que les documents échangés au sein d'un ministère pouvaient être exemptés d'accès en raison de leur caractère interne (afin de préserver le processus de prise de décision politique interne), la Loi modifiée étend cette exception : 1) aux documents et informations échangés entre le service d'un ministère et ses entités subordonnées ou entre ministères en présence d'une raison de croire qu'un ministre a ou aura besoin des conseils et de l'appui de son personnel [(article 24(1)) ainsi que 2) aux documents préparés et échangés entre un ministre et un membre du Parlement en relation avec des affaires liées à des processus politiques législatifs ou équivalents [article 27(2)]. Les journalistes ont constaté qu'au cours des six premiers mois suivant l'entrée en vigueur de la loi modifiée, l'article 24 en particulier a été invoqué 360 fois par 17 ministères différents³⁴. Dans son rapport annuel pour 2016, l'Ombudsman parlementaire a conclu, à l'issue d'une enquête spécifique portant sur 30 cas sélectionnés couvrant quatre ministères, que les ministères « utilisent généralement correctement la réglementation relative aux avis et à l'assistance ministériels », mais que « dans la pratique, cette réglementation comporte des restrictions considérables au droit d'accès aux dossiers publics »³⁵.

50. Les interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont en outre souligné que la formulation des exceptions spécifiques susmentionnées laisse une large marge d'appréciation, ce qui a eu pour effet de « déléguer le pouvoir de décision » à des fonctionnaires qui, dans une structure hiérarchique comme un ministère, ont tout naturellement tendance à se montrer excessivement prudents s'agissant de savoir s'il convient ou pas de rendre certaines informations publiques sur demande. L'EEG se félicite des aspects positifs de la loi selon laquelle, lors du traitement d'une demande d'information, les autorités publiques sont tenues d'examiner si l'accès peut être accordé dans une mesure plus large que celle requise par la loi. Cependant, dans la pratique, cette évaluation débouche fréquemment – pour reprendre les termes de l'Ombudsman parlementaire – sur « la divulgation de documents et d'informations qui ne peuvent pas être présumés présenter un intérêt particulier pour le public »³⁶. Par conséquent, la loi n'est pas à la hauteur de ses promesses d'ouverture. Aux yeux de l'EEG, dans un pays doté d'une telle tradition d'ouverture et où l'on compte sur la force du journalisme d'investigation pour mettre en lumière d'éventuelles fautes commises par les

(article 25) ; les procès-verbaux des réunions du Conseil d'État [article 27(1)] ; les documents préparés échangés entre ministres et membres du Parlement en rapport avec le processus législatif ou un processus politique équivalent (article 27(2)).

³² Par exemple, la situation personnelle de personnes spécifiques [article 30(1)].

³³ Voir notamment les [critiques](#) formulées par le représentant de l'OSCE pour la liberté de la presse : « OSCE media freedom representative concerned about proposed public information law in Denmark », 22 mai 2013.

³⁴ *Ministerier bruger flittigt kontroversiel mørklægningsbestemmelse*, <https://www.information.dk/indland/2015/12/ministerier-bruger-flittigt-kontroversiel-moerklaegningsbestemmelse>, 28 décembre 2015

³⁵ Voir *2016 Annual Report of the Parliamentary Ombudsman*, p. 141-142.

³⁶ *2016 Annual Report of the Parliamentary Ombudsman*, *ibidem*.

hommes politiques (comme l'EEG l'a entendu à plusieurs reprises sur place), il incombe aux autorités de veiller à ce que les médias (et les citoyens en général) disposent effectivement d'outils permettant d'établir les faits. Les exceptions actuelles prévues par la Loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique constituent un obstacle de ce point de vue.

51. L'EEG a appris que, pour faciliter la mise en œuvre de la loi modifiée sur l'accès aux dossiers de l'administration publique, le ministère de la Justice a publié des lignes directrices en 2014 et administre un portail Web contenant la législation, les dispositions administratives, les projets de loi et les déclarations du médiateur sur le droit d'accès aux dossiers de l'administration publique et conseille les autorités publiques et d'autres sur l'interprétation de la loi.³⁷ Ceci doit être accueilli favorablement. Cependant, étant donné l'importance de la question en jeu et des problèmes qui subsistent cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi modifiée, l'EEG considère que – si la loi elle-même n'est pas modifiée de manière à restreindre les exceptions au droit d'accès à l'information et si la décision concernant les informations à divulguer est laissée à des fonctionnaires de niveau relativement bas – des mesures supplémentaires devraient être prises pour mieux équiper les fonctionnaires de la prise de décisions correctes (et éviter toute prudence excessive, par peur d'exposer leur ministère ou leur ministre). Ces mesures pourraient par exemple inclure une révision des lignes directrices susmentionnées, des instructions supplémentaires sur l'application de la loi, des formations et / ou la nomination de conseillers chargés d'aider au processus de décision. À la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande qu'afin d'améliorer l'accès du public à l'information au titre de la loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique, le champ d'application des exceptions prévues par la loi soit limité ou que des mesures supplémentaires soient prises pour que les exceptions prévues par la loi soient appliquées moins fréquemment dans la pratique.** Dans ce contexte, la [Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics](#) (STCE 205), laquelle n'a été ni signée ni ratifiée par le Danemark, et la [Recommandation Rec\(2002\)2](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'accès aux documents publics fourniraient des orientations utiles à cet égard.

Transparence du processus législatif

52. Dans le cadre du travail préparatoire des projets de loi, le ministre responsable s'acquitte normalement de son obligation d'organiser une consultation publique sur le texte en cause. À cette fin, avant de soumettre le projet au *Folketing*, il rend public son contenu (en précisant la durée de la consultation ainsi que la liste des autorités, organisations et autres parties prenantes au processus) sur le forum de consultation électronique [Høringsportalen](#) et - parfois - sur le site Web du ministère compétent et/ou via des bulletins d'information; parallèlement, le même texte est envoyé en vue d'une consultation externe à toute une série d'autorités et d'organisations dont on pense qu'elles ont un intérêt marqué pour la question traitée dans le projet de loi. Dans la plupart des cas, cette procédure constitue la première occasion pour le public de prendre connaissance du texte complet du projet de loi.

³⁷ Ces directives peuvent être consultées à l'adresse suivante : <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=160676>. Le portail Web sur la loi modifiée sur l'accès aux fichiers de l'administration publique est disponible à l'adresse suivante : <https://www.offentlighedsportalen.dk/>.

53. Lorsqu'il transmet le projet de loi au *Folketing*, le ministère responsable soumet normalement les commentaires reçus au cours de la consultation publique à la commission permanente compétente, en même temps que son avis sur lesdits commentaires, dans un mémoire explicatif. Les commentaires envoyés directement au *Folketing* – sans notification simultanée au ministère responsable – sont publiés sur le portail de consultation. Si tout ou partie d'un projet traduit des considérations exprimées au sein d'une commission parlementaire ou d'un organe analogue, d'enquêtes menées par des institutions privées ou d'un débat public, lesdites considérations doivent être énoncées dans le mémoire explicatif du projet de loi. Il en va de même si l'objet d'un projet de loi a déjà suscité un débat au *Folketing* (par exemple en relation avec une proposition de résolution parlementaire ou un rapport de commission).

54. Selon les « Lignes directrices relatives à la qualité de la législation » publiées par le ministère de la Justice, le délai de consultation doit être adapté aux circonstances de chaque cas (en tenant compte notamment de la complexité du texte proposé, de la liste des organismes spécialisés concernés, etc.), mais suffisamment long pour permettre aux parties consultées d'élaborer une réponse adéquate. Les lignes directrices susmentionnées indiquent que la consultation doit durer généralement quatre semaines.

55. Aux yeux de l'EEG, cette procédure constitue un solide processus de consultation et semble appliquée sérieusement par l'ensemble des ministères dans le cadre de l'élaboration des nouvelles lois. Cependant, l'EEG a également appris l'émergence d'une tendance consistant à parvenir à un accord politique sur les aspects les plus importants d'une nouvelle loi avant que celle-ci ne soit soumise à une procédure de consultation (tendance vérifiée dans une proportion pouvant aller jusqu'à un tiers des projets de loi inscrits à l'ordre du jour du *Folketing*). Dans le même contexte, l'EEG a entendu dire, à propos d'un certain nombre de lois, que l'impact de la participation du public se limite de plus en plus à des détails techniques (plutôt qu'à des questions de politique) : un phénomène ayant pour effet de réduire l'importance accordée à la consultation dans la plupart des cas. En discutant de ce sujet sur place, il est apparu clairement que les questions liées aux consultations publiques sont liées à celles de la transparence de l'impact des lobbyistes et autres tiers (y compris les groupes d'intérêts spéciaux) qui cherchent à influencer les politiques gouvernementales, comme nous le verrons plus loin.

Tiers et lobbyistes

56. Force est de constater l'absence de règles relatives au contact des ministres (ou des conseillers spéciaux) avec des tiers et des lobbyistes, outre les règles générales sur la légalité de l'administration, y compris les règles sur les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations confidentielles. Pas plus qu'il n'existe d'obligations en matière de déclaration ou de divulgation applicables aux personnes cherchant à influencer les actions et les politiques du gouvernement. Le lobbying – sous une forme ou une autre (en particulier par des groupes d'intérêt) – semble faire partie du processus décisionnel au Danemark, l'intention étant d'assurer un soutien aussi large que possible aux décisions. La réticence traditionnelle du Danemark à accroître la transparence du lobbying et des activités d'autres tiers cherchant à influencer la prise de décision gouvernementale semble toutefois s'estomper légèrement, surtout si l'on considère que plusieurs ministres sont devenus des lobbyistes après avoir quitté leurs fonctions. La tendance à l'augmentation des activités de lobbying a été observée dans plusieurs pays européens et il semblerait que le Danemark ne fasse pas exception à cet égard.

L'EEG est d'avis que le traitement de cette question, conformément aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe³⁸, revêt une importance cruciale s'agissant de maintenir la confiance du public dans les processus décisionnels démocratiques (y compris pour les conseillers spéciaux, le cas échéant). Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'introduire des règles et lignes directrices relatives à la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif gèrent leurs contacts avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer les processus et les décisions du gouvernement ; et (ii) d'améliorer la transparence concernant les contacts et les sujets dans le cadre du lobbying des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.**

Mécanismes de contrôle

57. La loi impose à tous les ministères de procéder à des contrôles internes pour s'assurer de l'exactitude de ses états financiers et de la légalité de ses transactions. À cette fin, le ministère des Finances a fourni des instructions concernant la mise en place de contrôles internes conformes aux principes du COSO³⁹. Le ministère des Finances reçoit de chaque ministère une déclaration certifiant que les procédures requises ont été mises en place. Il appartient au Bureau du Contrôleur général de vérifier l'exactitude de ces renseignements.⁴⁰ Les comptes des ministères sont calculés chaque mois. Ils ne sont pas publiés, mais le Bureau du Contrôleur général y a accès (et de plus, en ce qui concerne la plupart des institutions, il peut aussi accéder aux informations relatives à une ou plusieurs transactions spécifiques grâce à une base de données en ligne).

58. Comme déjà mentionné plus haut, le contrôle externe est effectué par le Bureau du Contrôleur général au nom du *Folketing*. Ce Bureau est une autorité de vérification indépendante dirigée par le Contrôleur général qui est nommé par le président du *Folketing* sur recommandation de la Commission des comptes publics. Même si le Bureau relève structurellement du *Folketing*, il est indépendant du gouvernement et du Parlement et aucun ministre ou parlementaire ne peut influencer l'audit des comptes de l'État. Le Bureau du Contrôleur général relève de la Commission des comptes publics du Parlement, laquelle peut demander au Contrôleur d'examiner certaines questions, mais le Contrôleur général décide lui-même si et comment une vérification sera effectuée et rapportée au Comité.

³⁸ [Recommandation CM/Rec\(2017\)2](#) du Comité des Ministres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique.

³⁹ Le COSO (acronyme de l'anglais *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) est une initiative conjointe mise en place aux États-Unis par cinq organisations d'audit et de comptabilité pour lutter contre la fraude des entreprises. Les cinq composantes du contrôle interne du COSO ont été largement adoptées aux fins de l'évaluation de l'efficacité de ces procédures. Son cadre, plus récemment mis à jour, définit 17 principes fondés sur ces cinq composantes (environnement de contrôle, évaluation des risques, activités de contrôle, information et communication et activités de surveillance). Initialement élaboré à destination du secteur privé, ce cadre est également largement utilisé dans le secteur public et a été traduit par INTOSAI dans un ouvrage intitulé « Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public » (INTOSAI GOV 9100, révisé en 2004).

⁴⁰ L'EEG a appris que jusqu'en 2016, les ministères avaient la possibilité de prendre des dispositions avec le Bureau du Contrôleur général en vue de la création d'une unité interne, qui devait faire rapport à la direction et au Bureau du Contrôleur général. Les rapports de ces unités internes devaient constituer ainsi la base de la vérification effectuée par le Bureau du Contrôleur général. Depuis l'automne 2016, le Bureau du Contrôleur général a suspendu cet arrangement pour les « entités budgétisées » et procède lui-même à tous les audits. Les ministères sont toutefois toujours tenus de réaliser des contrôles internes, mais ceux-ci ne constituent plus la base des audits effectués par le Bureau du Contrôleur général.

59. De son côté, la Commission des comptes publics composée de six membres (n'étant pas tous députés) est nommée par le *Folketing* pour quatre ans avec pour mission d'examiner les comptes de l'État, de vérifier qu'ils ont été correctement tenus et de s'assurer que chaque dépense correspond à une dotation. Le Comité examine le rapport annuel du Bureau du Contrôleur général (lequel contient les déclarations de cette entité concernant la vérification financière de chaque secteur ministériel, ainsi que les résultats d'un certain nombre d'investigations interdisciplinaires et les déclarations correspondantes) et présente ses conclusions au *Folketing*. Officiellement, les comptes de l'État doivent être présentés au *Folketing* avant la fin du mois de juin, mais il faut généralement environ 18 mois pour que celui-ci les approuve. Ce n'est qu'après que le Comité des comptes publics a publié son rapport (qui contient un suivi des rapports de l'année écoulée, les déclarations des ministres sur le contenu du rapport, les notes du Bureau du Contrôleur général et les observations du Comité lui-même) que les comptes de l'État peuvent être transmis au *Folketing* à charge pour lui de les approuver ou pas. De plus, il peut demander au Bureau du Contrôleur général d'enquêter sur diverses questions. Le Comité est la seule autorité autorisée à demander au dit Bureau du vérificateur général de procéder à certaines tâches de vérification.

60. De plus, l'Ombudsman parlementaire exerce un contrôle externe non financier sur l'exécutif, soit sur la base de plaintes, soit *ex officio*. Élu après chaque élection générale (ou lorsque le poste devient vacant) par le *Folketing*, il opère cependant en toute indépendance du Parlement lorsqu'il exerce son contrôle sur une autorité relevant de l'administration centrale, municipale ou autre au nom du public. Le *Folketing* ne peut pas exiger de l'Ombudsman d'examiner un cas spécifique, mais peut lui demander de se pencher sur un thème précis (et lui conférer des pouvoirs spéciaux à cette fin⁴¹).

61. L'Ombudsman peut se saisir d'affaires de sa propre initiative (par exemple après des révélations dans la presse) ou sur la base d'une plainte. Toute personne peut déposer une plainte – gratuitement – auprès de l'Ombudsman, mais les plaintes concernant des questions susceptibles de faire l'objet d'un recours auprès d'une autre autorité administrative ne peuvent être adressées à l'intéressé qu'une fois cette voie de recours épuisée. L'Ombudsman n'a pas non plus compétence une fois l'affaire portée devant un tribunal. Les plaintes anonymes sont irrecevables, mais l'Ombudsman peut en revanche examiner des rapports anonymes, auquel cas ces documents ne sont plus considérés comme une plainte *stricto sensu* et peuvent par conséquent donner lieu à une enquête *ex officio* de l'Ombudsman. Ce dernier reçoit entre 4 000 et 5 000 plaintes par an. Dans le cadre du suivi de ces plaintes ou des cas dont il s'est saisi d'office, l'Ombudsman peut formuler des critiques et recommander aux autorités de rouvrir une affaire et éventuellement de changer d'avis (ou de pratique), mais il ne peut pas prendre lui-même des décisions. L'EEG a relevé avec satisfaction l'absence, depuis 2012, du moindre cas dans lequel l'autorité ayant reçu une recommandation de l'Ombudsman ne l'a pas suivie (souvent, les gens perçoivent la recommandation comme juridiquement contraignante, principalement en raison de la compétence reconnue du Bureau de l'Ombudsman).

⁴¹ Les mandats spéciaux de l'Ombudsman concernent les thématiques suivantes : le Mécanisme national de prévention (en vertu du Protocole facultatif à la Convention contre la torture), les retours forcés (suite à la directive européenne), les droits des enfants, l'accès des personnes handicapées aux bâtiments publics et les questions fiscales.

62. Enfin, le contrôle du pouvoir exécutif est naturellement l'une des fonctions essentielles du *Folketing*. Selon les autorités, la Constitution danoise décrit en détail la manière dont le *Folketing* doit traiter les projets de loi, elle ne précise pas comment il doit exercer son contrôle sur le gouvernement. Ledit contrôle se fonde sur le « principe parlementaire », le *Folketing* peut adopter un vote de défiance à l'égard d'un ministre ou du Premier ministre pour exprimer sa méfiance à l'encontre, respectivement, de l'intéressé ou du gouvernement dans son ensemble. Lorsque le *Folketing* adopte un vote de défiance à l'égard d'un ministre, ce dernier doit démissionner. En pratique cependant, lorsqu'un tel vote semble sur le point de réunir la majorité du *Folketing*, le ministre en question remet d'abord sa démission ou bien est démis de ses fonctions avant par le Premier ministre⁴². Lorsque le *Folketing* refuse par un tel vote sa confiance au Premier ministre, le gouvernement est tenu de démissionner ou de convoquer de nouvelles élections. Comme indiqué plus haut, il est toutefois extrêmement rare que le *Folketing* doive effectivement adopter un vote de défiance (voir, plus haut, le paragraphe 26).

63. Dans le cadre de l'exercice de sa fonction de contrôle du gouvernement, le *Folketing* peut poser des questions aux ministres soit en les interpellant dans l'hémicycle soit en passant par l'une des 25 commissions parlementaires permanentes, lesquelles peuvent établir le cas échéant des commissions d'enquête spéciales. Selon les autorités, plus de 15 000 questions par an sont ainsi adressées aux ministres. Ces questions peuvent être soumises par écrit⁴³ ou oralement pendant la séance hebdomadaire d'une heure consacrée par le *Folketing* aux questions orales. Il est possible d'interpeller un ministre lorsque l'un ou plusieurs députés désirent discuter d'un problème sociétal et d'engager pour ce faire un débat politique d'une portée plus générale. On dénombre en moyenne 40 à 60 interpellations par an, chacune durant généralement plusieurs heures⁴⁴. Les commissions permanentes du *Folketing* peuvent, elles aussi, poser des questions aux ministres en exigeant une réponse orale ou écrite. Lorsque l'intéressé désire répondre oralement pendant une réunion de la commission en cause, cette intervention s'apparente à une « consultation » et peut donc être ouverte au public et généralement diffusée sur la chaîne de télévision et le [site Web](#) du Parlement. En 2016/2017, il a été ainsi répondu par oral à 958 questions.

Conflits d'intérêts

64. L'article 3 de la loi sur l'administration publique, qui dispose qu'aucune personne travaillant pour une administration publique (y compris les ministres et les conseillers spéciaux) ne peut être impliquée dans le traitement d'une affaire particulière si elle, son

⁴² Ainsi, en 2006, un ministre a soumis sa démission au Premier ministre afin d'éviter un vote de défiance formel, ce qui n'a pas empêché l'intéressé d'être de nouveau nommé ministre (avec un autre portefeuille) en 2008.

⁴³ Selon les autorités, en 2016/2017, les ministres ont reçu 1 584 questions par écrit et ont choisi de répondre oralement à 655 d'entre elles.

⁴⁴ Le Parlement peut adopter, à l'issue d'un débat autour d'une interpellation, une résolution sur le sujet abordé, laquelle peut revêtir la forme d'une demande, de l'expression d'une critique ou même d'un vote de défiance visant le ministre compétent ou le gouvernement dans son ensemble, auquel cas le gouvernement doit démissionner. Les partis formant la coalition au pouvoir peuvent répondre aux critiques exprimées au moyen d'une « contre-motion » soutenant le gouvernement ou en formulant des critiques atténuées à son égard.

conjoint, un parent ou une personne à laquelle elle est liée par alliance⁴⁵ a un intérêt financier à ce que la question soit tranchée d'une certaine manière (ou a déjà représenté une personne ayant un tel intérêt), s'il est membre de la direction d'une entreprise, d'une association ou d'une autre entité juridique privée ayant un intérêt particulier dans l'issue de l'affaire, si l'affaire résulte d'une plainte ou de l'exercice du contrôle ou de la supervision d'une autre autorité publique et si cette personne a déjà été associée, au nom de cette autre autorité, à la décision ou à l'exécution des mesures prises en l'espèce, ou si certaines circonstances peuvent soulever des doutes quant à l'impartialité de la personne en question. Il n'y a pas lieu de procéder à une telle disqualification lorsque la nature ou l'importance mineure de l'intérêt éliminent tout risque de voir la décision affectée par des considérations extérieures.

65. Toute personne travaillant pour un organe de l'administration publique et ayant connaissance de circonstances susceptibles de générer un conflit d'intérêts est tenue, en vertu de l'article 6 de la Loi sur l'administration publique, de notifier son supérieur aussi rapidement que possible, à moins que lesdites circonstances soient dépourvues d'importance. La question de savoir s'il existe des motifs de récusation d'une personne doit être tranchée par l'organe de l'administration publique en cause. Dans de tels cas, la personne en question ne peut plus participer au traitement ou à la détermination de l'existence de motifs de récusation.

66. L'EEG a été informée que, même si la formulation des dispositions susmentionnées semble s'appliquer uniquement aux personnes travaillant pour les autorités publiques et non aux ministres en tant que tels, ces derniers leur sont également soumis. En présence de circonstances générant un conflit d'intérêts impliquant un ministre, ce dernier doit contacter le Premier ministre afin que le dossier soit officiellement transféré (par décret royal) à un autre. L'EEG a été informée que le Premier ministre a effectivement été contacté à quelques reprises dans ce contexte. Par exemple, en 2014, l'ancien Premier ministre avait transféré la responsabilité de trancher la question du financement de l'aide juridictionnelle accordée dans une procédure d'appel du ministre de la Justice au ministre des Affaires économiques en raison des relations personnelles du premier avec l'une des parties ; en 2017, le Premier ministre a transféré la responsabilité de trancher la question d'un appel éventuel dans une action judiciaire du ministre des Affaires économiques au ministre de la Justice, en raison des relations personnelles entre le premier et la famille des plaignants. De même, il est courant – lorsque la décision de traiter des demandes d'aide financière à un parti politique relève de la compétence d'un ministre membre dudit parti – que la responsabilité de trancher soit transférée à un autre ministère.

67. Même si l'on fait abstraction des difficultés liées à l'application de la Loi sur l'administration publique aux ministres et à l'absence de mention de cet instrument dans le Manuel fourni aux nouveaux ministres,⁴⁶ le principal problème associé aux dispositions susmentionnées demeure aux yeux de l'EEG que cette loi confère une grande latitude aux ministres s'agissant de décider s'ils doivent signaler un conflit d'intérêts potentiel ou apparent

⁴⁵ En vertu de l'article 2, paragraphe 2, de la Loi sur l'administration publique, cette catégorie englobe « le conjoint, un parent (ou une personne à laquelle il est lié par alliance) en ligne directe d'ascendance ou de descendance ou apparentée en ligne collatérale aussi proche que ses neveux ou d'autres personnes étroitement apparentées ».

⁴⁶ L'EEG a appris que, à la suite des élections de juin 2019, des informations sur la manière d'éviter les conflits d'intérêts, y compris les dispositions applicables de la loi sur l'administration publique, figureraient dans le manuel à fournir aux nouveaux ministres.

et se retirer du processus de prise de décision sans émettre trop de consignes quant à la marche à suivre. De plus, la Loi sur l'administration publique ne contient aucune mesure exécutoire. À cet égard, l'EEG réitère la nécessité de traiter cette question conformément à un code de conduite exécutoire (voir, plus haut, paragraphes 39-44) et de fournir des explications supplémentaires sur les situations dans lesquelles un ministre est censé se récuser.

68. Pour les conseillers spéciaux et autres fonctionnaires, le chapitre sur l'impartialité du Code de conduite du secteur public fournit d'autres indications utiles sur les conflits d'intérêts, en expliquant également l'obligation des intéressés de signaler les conflits et les conséquences disciplinaires éventuelles. Les conseillers spéciaux devraient signaler tout conflit d'intérêts potentiel au secrétaire permanent de leur ministère.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers

69. Comme indiqué plus haut, la plupart des ministres du gouvernement (19 sur 22 à l'heure actuelle) sont également membres du *Folketing*. Dans le but d'éviter les conflits d'intérêts, ils sont tenus d'abandonner au moment de leur prise de fonction toute activité (rémunérée ou non) exercée au sein d'une entreprise, d'une société ou d'une entité publique ou privée en vertu de l'article 8 de la Loi sur la rémunération et la retraite des ministres. Échappent à cette définition le travail indépendant⁴⁷, les intérêts financiers⁴⁸, les postes honorifiques ou ceux exercés au sein du parti politique d'un ministre⁴⁹. Dans certaines circonstances, un ministre peut aussi prendre un congé sans solde. Malgré l'absence de restrictions particulières à la détention d'intérêts financiers, ces participations peuvent, dans certains cas, s'analyser en un conflit d'intérêts en vertu de la Loi sur l'administration publique (voir paragraphe 64 ci-dessus).

70. Exceptionnellement, un ministre peut conserver une occupation dès lors que le Premier ministre conclut que cette situation ne portera pas atteinte à l'exercice de ses devoirs par l'intéressé ou à ses relations avec les diverses branches de l'administration publique. En règle générale, le Premier ministre accorde son autorisation pour des affiliations revêtant un caractère suffisamment permanent pour rendre un conflit d'intérêts peu probable (s'agissant par exemple de l'exercice de la profession d'écrivain ou d'éditorialiste), mais il n'a pas donné la permission dans un certain nombre d'autres cas⁵⁰. Dans ces cas précis, le Premier ministre

⁴⁷ Par exemple, à l'heure actuelle : le ministre du Commerce qui possède une micro-entreprise de tourisme ; le ministre de l'Emploi, exploitant agricole, et le Premier ministre qui loue son chalet d'été.

⁴⁸ Les ministres peuvent détenir des actions et des obligations émises par des entreprises, mais ils doivent les déclarer – voir les paragraphes 82-84 ci-dessous sur les obligations de déclaration – et ne peuvent pas occuper un poste de direction dans une entreprise. Par exemple, l'actuel ministre de l'Enseignement supérieur et des Sciences a renoncé à divers postes de direction dans les entreprises, mais a conservé un grand nombre d'actions.

⁴⁹ Par exemple, le ministre actuel du Commerce après un congé sans solde pour pouvoir enseigner à l'École de commerce de Copenhague.

⁵⁰ En 2017, un ministre s'est vu refuser l'autorisation de siéger à titre gratuit au conseil de direction d'une grande école, dans la mesure où une telle activité aurait généré des obligations économiques et juridiques pour l'intéressé et rendu ce dernier responsable du fonctionnement de l'établissement en question devant le ministre de l'Éducation ; en 2017, un ministre s'est vu refuser l'autorisation d'accepter de siéger à titre gratuit au conseil d'administration d'une fondation, en raison de doutes concernant la question de savoir si cette activité pourrait

informe sans délai la Commission du Règlement du *Folketing* (et le fait également dans les cas où un ministre a été autorisé à prendre un congé sans solde de son autre métier). La Commission peut, dans un délai de 14 jours à compter de sa notification, refuser l'autorisation au ministre en cause de continuer à exercer cette occupation. Une fois le délai expiré, le Premier ministre doit informer le président du *Folketing* des activités que le ministre en cause est autorisé à exercer. Chaque ministre doit s'abstenir d'entreprendre de nouvelles activités pendant son mandat. En cas de doute, il/elle est prié/e de s'adresser au Bureau du Premier ministre afin de préciser si l'activité en question constitue une activité professionnelle au sens de l'article 8 de la Loi sur la rémunération et la retraite des ministres. Bien que l'EEG n'ait pas été informée des origines de la réglementation par ailleurs apparemment solide – relative aux incompatibilités (et en particulier des raisons pour lesquelles cette réglementation serait beaucoup plus détaillée que certaines autres questions d'intégrité) –, elle se félicite du système mis en place, et en particulier de l'attention accordée aux conflits d'intérêts potentiels dans ce domaine.

71. Même si les conseillers spéciaux ne sont pas employés en vertu de la Loi sur la fonction publique (LFP), les principes qui y sont énoncés s'appliquent également aux conseillers spéciaux, ce qui signifie que les emplois secondaires seraient autorisés tant qu'ils sont compatibles avec le poste de conseiller spécial.. Le Code de conduite pour le secteur public contient également des lignes directrices supplémentaires en vertu desquelles notamment, l'emploi secondaire envisagé ne devrait pas entraîner de conflit d'intérêts potentiel, ne devrait pas exiger trop d'efforts de la part du fonctionnaire ni aller à l'encontre des exigences en matière de dignité. Les fonctionnaires ne sont pas tenus de déclarer leur emploi secondaire, mais ils doivent fournir des informations à ce sujet sur demande. Le ministère des Finances a ordonné que tous les fonctionnaires rémunérés à partir de l'échelon 38 – une catégorie englobant les secrétaires permanents, mais pas les conseillers spéciaux – déclarent leur emploi secondaire. À cet égard, les autorités danoises pourraient vouloir réglementer davantage cette question en ce qui concerne lesdits conseillers, en établissant par exemple un mécanisme d'approbation analogue à celui déjà en place pour les ministres.

constituer une occupation au titre de l'article 8 de la Loi sur la rémunération et la retraite des ministres ; en 2015, un ministre s'est vu refuser l'autorisation d'être nommé professeur, car une telle activité aurait pu être perçue comme un emploi.

Contrats avec les autorités de l'État

72. Aucune règle spécifique ne vise la conclusion de contrats avec les autorités publiques, en dehors des règles générales relatives aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités, ainsi qu'aux règles régissant les marchés publics.

Cadeaux

73. L'EEG a appris qu'outre les dispositions de l'article 144 du Code pénal (relatives aux cadeaux et autres avantages pouvant être perçus comme reçus, sollicités ou acceptés « indûment » et par conséquent assimilables à des pots-de-vin), l'acceptation par un ministre d'un cadeau est régie jusqu'à un certain point par des principes généraux du droit administratif, en particulier l'impartialité. Ces principes généraux de droit administratif - tels qu'interprétés par l'Ombudsman parlementaire - impliquent que les ministres sont en général tenus de refuser des cadeaux et autres avantages, qui, compte tenu de leur nature ou du contexte dans lequel ils sont accordés, peuvent donner lieu à un conflit d'intérêts. Par conséquent, les ministres ne pourraient pas recevoir de cadeaux de grande valeur, à l'exception des cadeaux offerts dans le contexte des affaires étrangères. Des lignes directrices spéciales s'appliquent à ces dernières. Elles prévoient que les cadeaux (quelle qu'en soit leur valeur) offerts aux dignitaires étrangers en visite au Danemark ou au cours de voyages officiels d'un ministre à l'étranger peuvent être acceptés si cela peut être considéré comme impoli ou décevant pour les étrangers de rendre ou restituer ces cadeaux. Le ministre en question ne peut toutefois pas conserver le cadeau lui-même : le cadeau doit être conservé et/ou affiché par le ministère. Il a été indiqué à l'EEG que les règles et principes susmentionnés ne s'appliquent qu'aux cadeaux reçus par les ministres en leur qualité de ministre.

74. Les cadeaux autres que ceux reçus dans le contexte des relations diplomatiques, mais ne présentant aucune valeur réelle, peuvent être acceptés à condition d'être enregistrés et signalés. À cette fin, un accord politique sur un nouveau système de transparence des dépenses et activités des ministres a été adopté le 30 avril 2009. En vertu de cet accord, les ministères doivent publier des renseignements sur les frais de représentation des ministres, leurs frais de déplacement, les événements relevant de la fonction de représentation officielle, leurs activités officielles et les cadeaux reçus. Sur cette base, le Bureau du Premier ministre a publié en juin 2009 des directives prévoyant que chaque ministère doit enregistrer tous les cadeaux reçus par son ministre chaque mois et publier leur liste sur le [site Web](#) avec une brève description, ainsi que des informations sur l'auteur et les motifs de la remise. Les médailles honorifiques et les articles habituellement reçus dans le cadre des activités administratives générales du ministère (catalogues d'art, rapports, etc.) n'ont pas à être signalés. L'EEG s'est vu communiquer un aperçu des cadeaux reçus en 2018, lesquels consistaient principalement en des articles comme des livres, des chocolats et du vin. Toutefois, elle a également eu vent de certaines controverses entourant les cadeaux dans le contexte des discussions politiques sur les quotas de pêche, ce qui démontre l'intérêt de l'insertion dans le Code de conduite susmentionné d'orientations supplémentaires sur la question, y compris en ce qui concerne la distinction entre les cadeaux reçus en qualité de ministre (ou membre du *Folketing*) et en qualité de chef de parti⁵¹.

⁵¹ L'EEG a appris que le Premier ministre a été convoqué à une audition parlementaire à propos d'un cadeau sous la forme d'un séjour dans une villa de vacances d'une valeur de 10 000 DKK (environ 1 340 EUR) par un magnat

75. De même que les cadeaux, la participation d'un ministre à titre officiel à des événements publics (en qualité de responsable de certaines questions ou de représentants du gouvernement) – tels que des concerts, des matchs de football et des premières de cinéma – doit être enregistrée.

76. En ce qui concerne les conseillers spéciaux, même s'il n'existe pas de législation (autre que celle relative à la corruption) interdisant expressément l'acceptation de cadeaux et autres avantages par les fonctionnaires, le Code de conduite pour le secteur public érige comme principe de base l'interdiction pour les fonctionnaires d'accepter des cadeaux ou autres avantages de citoyens ou d'entreprises dans le cadre de leur travail (sauf circonstances exceptionnelles, selon la nature du cadeau ou de l'avantage et le contexte dans lequel il est proposé). En cas de doute, l'agent public concerné doit consulter son supérieur hiérarchique. Le Code contient d'autres lignes directrices pertinentes, y compris sur des questions telles que la participation à des événements, les voyages payés et autres avantages (tels que les prix).

Utilisation abusive de ressources publiques

77. Les règles et lignes directrices relatives à la représentation, aux déplacements officiels et à l'utilisation d'une voiture de fonction sont exposées dans le Manuel fourni aux ministres au moment de leur entrée en fonction. Dans le cadre du système de transparence susmentionné, les dépenses afférentes aux activités de représentation, aux frais de déplacement, à la participation à titre officiel à des événements publics, etc. doivent être répertoriées sur le [site Web](#) public dédié, dans le but de renforcer la transparence de l'utilisation des ressources publiques. L'utilisation abusive de ressources publiques peut également constituer une infraction pénale (par exemple, fraude, détournement de fonds, abus de position ou abus de confiance, conformément respectivement aux articles 155, 278, 279 et 280 du Code pénal).

78. Le Code de conduite pour le secteur public contient également des lignes directrices supplémentaires relatives à diverses situations de passation de marchés publics, de frais de représentation et de frais de déplacement.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

79. L'obligation de confidentialité découle de l'article 152 du Code pénal, en vertu duquel toute personne qui exerce ou a exercé une fonction publique et qui divulgue ou utilise indûment des informations confidentielles qui lui ont été communiquées dans le cadre de ses fonctions peut être condamnée à une amende ou à une peine d'emprisonnement jusqu'à six mois. De même, l'article 27 de la Loi sur l'administration publique prévoit que toute personne employée par un organisme de l'administration publique ou agissant en son nom est soumise à une obligation de confidentialité en vertu de l'article 152 du Code pénal susmentionné (et

de la pêche et d'un don de 190 000 DKK (environ 25 400 EUR) par un groupe de défense de la pêche à une organisation caritative fondée par le Premier ministre et dirigée par son épouse. Il semblerait toutefois que le cadeau et la donation aient été reçus à l'époque où il était membre du *Folketing*, mais pas encore Premier ministre.

plus particulièrement de ses paragraphes c à f). Pour les conseillers spéciaux, l'obligation de confidentialité est précisée dans le Code de conduite pour le secteur public.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

80. Les PHFE ne font l'objet d'aucune restriction applicable après la cessation des fonctions. Selon les autorités, le *Folketing* a examiné en 2016 une motion, suggérant l'introduction d'une « période d'attente » pour les anciens ministres désireux de travailler dans le secteur privé en qualité de lobbyiste. Cependant, la motion est devenue nulle.⁵² les ministres sont tenus de déclarer tous les accords financiers qu'ils auraient conclus avec de futurs employeurs (voir, plus bas, le paragraphe 82 consacré aux obligations de déclaration).

81. Il est ressorti des discussions sur place que les « portes tournantes » semblent apparemment considérées comme une bonne pratique, en ce sens que les ministres pourraient ainsi apporter une expérience et des connaissances utiles au secteur public et éviter au gouvernement d'être perçu comme gérant le pays depuis une tour d'ivoire ou ayant perdu contact avec la réalité. L'EEG est d'avis qu'un tel point de vue positif ne doit pas faire obstacle à la réglementation des risques liés à cette question, en particulier en vue de prévenir les conflits d'intérêts et les risques d'usage abusif d'informations. L'obligation de déclaration des accords financiers avec les futurs employeurs pêche selon l'EEG par son caractère imprécis, dans la mesure où elle n'aborde pas clairement la période des négociations préalables à l'accord (autre que par le biais de règles générales sur les conflits d'intérêts) ni la période ultérieure pendant laquelle des informations particulières obtenues dans le cadre du poste précédent ou des contacts privilégiés liés à l'ancien mandat pourraient être utilisées au détriment de l'intérêt général. Les conseillers spéciaux, quant à eux, semblent au moins soumis à une courte période d'attente, en ce sens qu'ils sont révoqués (tout en conservant leur rémunération) dès la convocation d'une élection. De l'avis de l'EEG, il n'existe pas une seule bonne manière de régler les problèmes d'intégrité inhérents au va-et-vient entre le gouvernement et le secteur privé ; pourtant, on pourrait envisager des mesures telles qu'une période d'attente assortie d'une interdiction d'exercer certains types d'activités ou d'un mécanisme auprès duquel les ministres et, le cas échéant, les conseillers spéciaux devraient obtenir une autorisation ou solliciter des conseils relatifs à leurs nouvelles activités à l'issue de leur passage dans le service public. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande l'élaboration de règles relatives à l'emploi des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif et des conseillers spéciaux après la cessation de leurs fonctions dans le secteur public.**

⁵² Selon l'article 41 de la Constitution, toute motion qui n'est pas définitivement adoptée à la fin de l'année parlementaire (c'est-à-dire le premier mardi d'octobre) deviendra automatiquement nulle.

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

Obligations en matière de déclaration

82. Depuis 2005, sur la base de lignes directrices établies par le Bureau du Premier Ministre, tous les ministres sont tenus de déclarer leurs intérêts financiers à l'aide d'un formulaire standard (pouvant être téléchargé sur le site Web du Bureau du Premier ministre). Cette pratique ne se fonde pas sur la législation, mais sur une pratique constante des gouvernements successifs. La déclaration doit préciser l'occupation (actuelle et celle exercée au cours des cinq dernières années), les entreprises commerciales d'une seule personne générant un chiffre d'affaires de plus de 50 000 DKK (environ 6 700 EUR), les intérêts de plus de 50 000 DKK (environ 6 700 EUR) dans une société (y compris les investissements en cours), les accords financiers passés avec des employeurs actuels et/ou futurs, l'appartenance à des associations. Les déclarations comprennent aussi les activités rémunérées, les activités génératrices de revenus et les intérêts commerciaux du conjoint ou du partenaire éventuel. Le formulaire doit être adressé au Bureau du Premier ministre dans un délai d'un mois après la prise de fonction et actualisée chaque année et/ou en cas de modification importante du patrimoine. De plus, comme indiqué plus haut, les ministres doivent déclarer chaque mois les cadeaux qu'ils ont reçus, les événements auxquels ils ont participé en qualité de représentants officiels du gouvernement et les frais de déplacement encourus par eux-mêmes, par leur partenaire ou par leur conjoint. Les ministres étant également membres du *Folketing* ne sont pas tenus de souscrire aux obligations de déclaration imposées aux députés.

83. L'EEG se félicite du respect par tous les ministres des gouvernements successifs depuis l'introduction du régime en 2005 de l'obligation de déclaration de leurs intérêts financiers et de la publication des informations correspondantes sur le [site Web](#) du Bureau du Premier ministre. À la différence de celui applicable aux députés, ce régime inclut explicitement la déclaration des intérêts financiers du conjoint/partenaire.

84. Malgré ces éléments positifs, l'EEG estime que le système actuel de déclaration pourrait encore être amélioré selon les observations déjà formulées à propos du régime mis en place pour les députés dans le rapport du quatrième cycle d'évaluation. Tout d'abord, même si depuis 2005 tous les ministres des gouvernements successifs ont respecté l'obligation de déclaration de leurs intérêts financiers, l'EEG estime qu'il pourrait en aller autrement au fil du temps notamment en cas d'allongement de la liste des éléments patrimoniaux devant être déclarés. Il serait donc approprié de rendre le système obligatoire en lui conférant un caractère réglementaire au lieu de le définir comme c'est le cas actuellement sous la forme de lignes directrices émanant du Bureau du Premier ministre. Deuxièmement, les déclarations ne contiennent aucune information relative aux actifs des ministres (ou à l'évolution de leur patrimoine au fil du temps), ainsi qu'à leurs dettes et autres éléments de passif. Troisièmement, à part la liste des intérêts corporatifs dont la valeur dépasse 50 000 DKK (environ 6 700 EUR), les déclarations ne contiennent pas d'informations quantitatives, ni même des valeurs approximatives, mais énumèrent seulement la nature des éléments. Enfin, aux yeux de l'EEG, il pourrait s'avérer opportun d'envisager l'élargissement de la déclaration des intérêts financiers aux conseillers spéciaux, étant donné que le type d'informations à leur disposition et les questions sur lesquelles ils peuvent être appelés à assister le ministre peuvent être presque aussi vastes que ceux du ministre lui-même. Les déclarations peuvent notamment être utiles pour identifier les conflits d'intérêts potentiels dans leurs travaux. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) d'énoncer**

l'obligation pour les membres du gouvernement de déclarer publiquement leurs actifs, revenus et intérêts financiers dans un règlement ou une loi ; (ii) de prévoir l'inclusion de données quantitatives sur les revenus, ainsi que sur les actifs et passifs importants, dans les déclarations financières ; et (iii) d'envisager d'imposer également aux conseillers spéciaux l'obligation de déclarer publiquement leurs intérêts financiers à intervalles réguliers.

Mécanismes de contrôle

85. Il n'existe pas de mécanismes spécifiques permettant de vérifier l'exhaustivité et l'exactitude des déclarations susmentionnées, mais les informations concernant les intérêts financiers des ministres sont publiques et donc soumises à l'examen des médias. Les ministres assument la responsabilité (politique) de l'exactitude des informations qu'ils fournissent dans leurs déclarations.

86. L'EEG reconnaît qu'au Danemark, on compte traditionnellement sur la transparence des informations et sur le contrôle exercé par les médias pour demander des comptes aux responsables politiques et note que le contrôle, par exemple, des déclarations des intérêts financiers des ministres, reviendrait à imposer une procédure bureaucratique. Néanmoins, elle est d'avis qu'un examen des informations fournies par les autorités publiques serait logique, dans la mesure où il offrirait des garanties supplémentaires et garantirait, à tout le moins, l'accès du public à des informations exactes. Par conséquent, **le GRECO recommande que les déclarations soumises par les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à un contrôle substantif.**

Mécanismes de responsabilisation et de répression

Procédures pénales et immunités

87. Les ministres ne jouissent d'aucune immunité (ce qui est également le cas des conseillers spéciaux), à moins d'être également députés, auquel cas ils bénéficient de la protection de l'article 57 de la Constitution en vertu de laquelle « [a]ucun 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. ». Ce consentement est exprimé par un vote en plénière⁵³.

88. Les ministres jouissent cependant de certains privilèges procéduraux. En vertu de l'article 16 de la Constitution, le gouvernement⁵⁴ ou le *Folketing* ont le pouvoir de mettre un ministre en accusation pour « mauvaise gestion », auquel cas l'infraction d'abus de pouvoir (telle qu'elle est définie aux articles 155 à 157 du Code pénal) ne s'applique pas. Toutes les infractions pénales liées aux fonctions d'un ministre, qui incluraient des infractions de corruption dans certaines circonstances, seraient entendues par la Haute Cour de justice, un tribunal spécial composé de 15 juges de la Cour suprême et d'un nombre correspondant

⁵³ Voir dans ce contexte [le rapport d'évaluation du Quatrième Cycle sur le Danemark](#) (paragraphe 58) selon lequel, 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 définitive du tribunal.

⁵⁴ La Constitution mentionne dans ce contexte le monarque même si, en pratique, cette prérogative appartient au gouvernement.

d'autres membres n'appartenant pas au *Folketing*, mais élues par ce dernier pour un mandat de six ans (article 59 de la Constitution).

89. L'EEG a appris que la Haute Cour de justice entend les affaires conformément à l'article 5 de la Loi sur la responsabilité ministérielle, lequel vise les circonstances dans lesquelles un ministre « ignore, intentionnellement ou par négligence grave, les devoirs qui lui sont imposés par la Constitution ou la législation en général ou la nature de son poste ». Ces cas de figure incluent – conformément au paragraphe 2 dudit article – la fourniture de « renseignements inexacts ou trompeurs au Folketing » ou « le fait de rester muet sur des renseignements pourtant importants aux fins de l'appréciation de la question en jeu par le Parlement ». Les infractions jugées par la Haute Cour de justice sont passibles d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas deux ans (ou, si elles sont commises par négligence, d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas quatre mois).

90. C'est à la Haute Cour de justice qu'il revient de décider si un acte relève de la Loi sur la responsabilité ministérielle ou bien devrait être du ressort d'un tribunal ordinaire (compétent pour connaître de toutes les infractions pénales impliquant un ministre à titre privé, c'est-à-dire celles qui ne sont pas liées à ses fonctions). Depuis la création de la Haute Cour de justice, cinq affaires uniquement sont passées en jugement (une en 1856, deux en 1877, une en 1910 et la dernière en 1995) et seuls deux ministres ont été reconnus coupables⁵⁵.

Procédures non pénales

91. Comme indiqué dans le présent rapport, un certain nombre de mécanismes permettent d'exercer un contrôle sur le gouvernement : le Folketing, le Bureau du Contrôleur général et l'Ombudsman parlementaire. Toutefois, en dehors de l'engagement de leur responsabilité politique devant le Parlement ou les électeurs, les ministres ne peuvent faire l'objet d'aucune procédure non pénale. Même si l'EEG comprend parfaitement que cette caractéristique est inhérente à la construction du système, elle estime nécessaire de renforcer les règles/lignes directrices applicables aux ministres en plus de celles relatives à la « confiance » considérées comme l'un des piliers de l'édifice. À cette fin, elle a déjà recommandé qu'un futur code de conduite s'accompagne de mesures d'application crédibles.

92. Les conseillers spéciaux, quant à eux, peuvent être soumis aux sanctions disciplinaires en vertu de la législation du travail, qui, selon la gravité de l'infraction disciplinaire, peut prendre la forme d'un avertissement, d'une réprimande et, en dernier ressort, la révocation.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

⁵⁵ L'affaire la plus récente remonte à 1995 et a débuté par un rapport de l'Ombudsman parlementaire de 1989 critiquant le ministre de la Justice pour la conduite de son ministère dans le traitement des demandes de regroupement familial des réfugiés tamouls. Le *Folketing* avait nommé une commission d'enquête spéciale, dont le rapport publié en 1993 avait motivé le dépôt par cette assemblée d'une demande de destitution devant la Haute Cour de justice. Cette dernière avait ensuite condamné l'ancien ministre Ninn-Hansen à quatre mois d'emprisonnement. M. Ninn-Hansen avait par la suite contesté la légalité de la Haute Cour de justice devant la Cour européenne des droits de l'homme au motif que son droit à un procès équitable avait été violé. En 1999, la Cour européenne des droits de l'homme a rejeté sa demande, estimant que la participation de juges nommés par le Parlement ne pouvait pas s'analyser en une preuve d'une violation de l'exigence d'indépendance et d'impartialité du tribunal prévue par l'article 6 de la Convention.

Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

Aperçu des divers services répressifs

93. Au Danemark, les fonctions répressives sont assurées par plusieurs autorités distinctes opérant chacune dans son propre domaine de compétence : la police danoise (qui comprend la police nationale danoise et, dans ce cadre, le service danois de sécurité et de renseignement, *Politiets Efterretningstjeneste* ou PET) placé sous l'autorité du ministère de la Justice, ainsi que la police militaire, le renseignement militaire et la garde nationale danoise (tous placés sous l'autorité du ministère de la Défense). En outre, un certain nombre d'autres autorités exercent certaines fonctions répressives limitées à leurs compétences distinctes : l'administration fiscale placée sous l'autorité du ministère des Impôts et l'administration danoise de l'alimentation et la direction des pêcheries danoises placées sous la direction du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche).

Organisation et reddition de comptes de certains organes répressifs

94. Le présent rapport se concentre sur la police danoise. Il s'agit d'une organisation civile qui assume les fonctions élémentaires de répression et de maintien de l'ordre (y compris le contrôle des frontières et l'enseignement) sur l'intégralité du territoire national, dont les îles Féroé et le Groenland. Ses activités sont régies par la Loi sur la police et la Loi sur l'administration de la justice.⁵⁶

95. Le ministre de la Justice est responsable en dernier ressort des forces de l'autorité de police et exerce ses pouvoirs par l'intermédiaire du Commissaire national, lequel dirige la police et les commissaires de district. La police nationale danoise définit l'orientation et les stratégies de l'ensemble des services de police (en étroite collaboration avec les districts de police) et conseille et soutient les autorités de police locales. Comme indiqué plus haut, le Service danois de sécurité et de renseignement (PET) fait également partie de la police nationale danoise, mais dans certaines situations et en raison de ses attributions particulières – relève directement du ministre de la Justice et non du Commissaire national. La direction générale de la police nationale danoise comprend quatre services : police, TIC, ressources humaines et gouvernance.

96. On compte 12 districts de police, en plus des îles Féroé et du Groenland. Au niveau local, la police est intégrée au parquet. Chaque district de police est dirigé par un commissaire, sous l'autorité duquel travaillent un commandant, un procureur principal et un chef de cabinet.

97. L'effectif total de la police s'élève à 16 742 personnes (parmi lesquelles des procureurs et des agents administratifs) dont 11 146 policiers⁵⁷. Sur ces effectifs, 2 100 personnes – plus 1 050 membres du PET – travaillent au niveau national.

La police en chiffres

⁵⁶ Les activités de la police sur les îles Féroé et au Groenland sont toutefois réglementées par la loi sur l'administration de la justice des îles Féroé et la loi sur l'administration de la justice du Groenland.

⁵⁷ Chiffres de mai 2019.

<i>Catégories de personnel</i>	<i>Total</i>	<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>	<i>% d'hommes</i>	<i>% de femmes</i>
Procureurs	768	226	542	29 %	71 %
Policiers	11 146	9 274	1 872	83 %	17 %
Personnel administratif	4 828	1 704	3 124	35 %	65 %
Total	16 742	11 204	5 538	67 %	33 %

98. Au niveau local, la police est intégrée au parquet et chacun des 12 commissaires dirige à la fois la police et le parquet dans son district, de manière à faciliter la coopération dans les enquêtes criminelles.

99. La police appartient au pouvoir exécutif et elle est subordonnée au ministre de la Justice. Comme il a déjà été expliqué à propos du parquet dans le rapport d'évaluation de quatrième cycle consacré au Danemark, ledit ministre peut publier des lignes directrices générales sur les enquêtes de police (par exemple, les catégories de crimes devant faire l'objet d'une enquête prioritaire)⁵⁸. L'EEG a appris que, dans l'exercice de ce devoir, l'intéressé est tenu par certains principes généraux du droit tel que la légalité et l'égalité de traitement, l'obligation de fonder ses décisions sur des raisons objectives et la proportionnalité. De plus, le ministre peut donner des instructions concernant la gestion d'une affaire spécifique, sous réserve du respect des conditions énoncées à l'article 98 de la Loi sur l'administration de la justice, ce qui signifie que la décision doit être prise par écrit, motivée, inscrite dans le dossier et communiquée au président du *Folketing*. En pratique, aucun ministre de la Justice n'a eu recours à ce pouvoir pour donner des instructions concernant la gestion d'une affaire spécifique depuis l'introduction de cette disposition en 2005.

100. Ce pouvoir sur la police a déjà été critiqué par le GRECO dans son rapport d'évaluation de premier cycle⁵⁹, en raison des craintes suscitées par le risque d'ingérence directe du ministre de la Justice dans le processus décisionnel de la police (et du parquet) dans les affaires faisant l'objet d'une enquête et/ou de poursuites. Cette circonstance est considérée comme de nature à soulever des doutes sur l'indépendance opérationnelle de la police à l'égard du monde politique. L'EEG estime également qu'il serait préférable de supprimer la possibilité de donner des instructions dans des affaires spécifiques, de manière à balayer tous les doutes concernant la perception d'un risque d'influences politiques sur la manière dont la police procède à ses enquêtes. Il convient cependant de reconnaître que, à l'issue du premier cycle d'évaluation, l'article 98 de la Loi sur l'administration de la justice a été modifié de manière à introduire les conditions susmentionnées dans un nouveau paragraphe 3 (à savoir des instructions écrites, motivées, consignées dans le dossier et notifiées au président du *Folketing*). Le GRECO reconnaît, comme il l'avait déjà fait dans son rapport d'évaluation de quatrième cycle à propos des procureurs, que des garanties contre l'utilisation abusive de ce pouvoir ont été mises en place.

101. Le budget annuel total de la police s'élève à peu près à 10,7 milliards de DKK (environ 1,43 milliard d'EUR), dont le budget du PET s'élève à environ 0,9 milliard de DKK (environ 120,5 millions d'EUR). La police nationale danoise et les districts de police disposent de leur propre budget, lequel doit cependant être géré dans ce cadre financier global.

Accès à l'information

⁵⁸ Voir le [rapport de quatrième cycle d'évaluation du Danemark](#), paragraphes 126 et 127.

⁵⁹ Voir le [rapport de premier cycle d'évaluation du Danemark](#), paragraphe 105.

102. Comme indiqué dans la première partie du présent rapport, toute personne peut – en vertu de l’article 7 de la Loi sur l’accès aux dossiers de l’administration publique (laquelle s’applique à tous les organes de l’administration publique, dont la police) – demander la divulgation de documents à un organe administratif. Cette règle souffre cependant plusieurs exceptions tenant à la prise en compte, à l’issue d’une évaluation concrète, d’intérêts publics ou privés majeurs légitimes comme la nécessité de protéger le caractère confidentiel d’une enquête pénale.⁶⁰

103. La police nationale danoise a publié en avril 2017 un guide sur le droit d’accès aux documents qu’elle détient conformément à la Loi sur l’accès aux dossiers de l’administration publique. Ce guide énonce à l’intention des policiers des consignes supplémentaires concernant le traitement des demandes d’accès à des informations publiques.

Confiance du public dans les services répressifs

104. Depuis 2012, la police nationale danoise réalise chaque année une enquête de sécurité afin d’évaluer, entre autres, dans quelle mesure les citoyens se sentent en sécurité dans leur quartier, ainsi que la confiance que les intéressés placent dans la police par district de police d’une part et pour la police dans son ensemble d’autre part. En réponse à la question « Êtes-vous d’accord avec la déclaration suivante : Je suis convaincu que la police m’aidera si j’en ai besoin? », 83,5% des personnes interrogées ont répondu « oui » en 2018. De plus, selon l’[Eurobaromètre sur la corruption](#) de 2017, 73 % des personnes interrogées (contre 60 % en moyenne dans l’UE) feraient davantage confiance à la police pour vérifier une plainte dénonçant une affaire de corruption et 9 % seulement (contre 31 % en moyenne dans l’UE) pensent que la corruption et l’abus de pouvoir sont des pratiques répandues dans la police et les douanes).

Syndicats et associations professionnelles

105. Le Syndicat de la police est la seule organisation regroupant spécifiquement des membres de ses services répressifs, même si plusieurs autres syndicats comptent des membres parmi les effectifs de police⁶¹. Aucune information n’a été communiquée à l’EEG sur le nombre de membres du personnel de police syndiqués, mais le taux de syndicalisation devrait être élevé. Le Danemark dispose d’un système tripartite régissant le marché du travail, système dans lequel le rôle des syndicats consiste à négocier avec le gouvernement et les employeurs des conditions favorables pour leurs membres en ce qui concerne les salaires, les pensions et les avantages sociaux, au moment de signer des conventions collectives. Dès lors qu’une politique d’intégrité au sein de la police a des effets sur le statut juridique du personnel de police, les syndicats compétents sont consultés.

⁶⁰ La loi sur l'administration de la justice prévoit notamment à cet égard le droit élargi d'accès à l'information des parties à une affaire (qu'elle soit pénale ou civile), les règles de confidentialité et le droit de toute personne d'accéder aux jugements et ordonnances définitifs.

⁶¹ Il s’agit notamment de HK, le plus grand syndicat danois de salariés, lequel travaille entre autres à défendre les intérêts du personnel administratif dans le secteur public et dispose d’une sous-section intitulée *HK Politiet og Anklagemyndigheden* (HK Police et Parquet) et DJØF, le syndicat des avocats et économistes danois, lequel dispose d’une section intitulée *Foreningen af Offentlige Anklagere* chargée d’organiser les procureurs (qui sont – comme indiqué ci-dessus – intégrés à la police au niveau local).

Politique anticorruption et d'intégrité

Politique anticorruption

106. Malgré l'absence d'une politique anticorruption et d'intégrité proprement dite pour la police, la législation et les lignes directrices en vigueur constituent un cadre relativement clair permettant aux policiers de régler leur conduite. Les policiers danois sont des fonctionnaires et, à ce titre, relèvent de la Loi sur la fonction publique (comme, manifestement, les autres fonctionnaires travaillant pour la police), ainsi que d'un Code de conduite pour le secteur public (applicable également aux personnes travaillant pour la police sur la base d'un contrat de travail) et d'un ensemble de directives relatives à la bonne conduite (applicable à l'ensemble du personnel de police), comme expliqué plus bas.

Principes éthiques /Code de conduite

107. L'article 10 de la Loi sur la fonction publique (LFP) énonce la règle générale suivante : « 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 ledit poste ». Il constitue un impératif éthique pour les policiers qui sont tous considérés comme des fonctionnaires⁶². Cette exigence constitue la base de toutes les autres règles et orientations, telles que le Code de conduite révisé pour le secteur public et – en particulier pour la police (et le parquet) – les nouvelles lignes directrices « Bonne conduite dans la police et le parquet » qui adaptent le code de conduite pour le secteur public aux besoins du personnel de police (et du parquet). Ces lignes directrices, qui ont vu le jour en octobre 2018 (pour remplacer la brochure intitulée « L'éthique dans la police » publiée en 2015), exposent les valeurs fondamentales de la police et expliquent les règles relatives au respect des instructions (c'est-à-dire la manière dont il faut se comporter lorsqu'on reçoit un ordre ou une instruction illégal(e)), la liberté d'expression, la confidentialité, les conflits d'intérêts, les activités extérieures, les cadeaux et autres avantages, la bonne gestion financière ou la sécurité des informations et exposent les conséquences du non-respect des lignes directrices. Les lignes directrices contiennent une brève description de ce qu'il faut faire et de ce qu'il ne faut pas faire. Elle incorpore explicitement le « Code VII » (voir le paragraphe 39 dans la première partie du présent rapport) dans l'un de ses chapitres et fait fréquemment référence au Code de conduite révisé pour le secteur public (en renvoyant les lecteurs aux chapitres spécifiques de ce Code pour de plus amples explications), deux instruments applicables également aux policiers en leur qualité de fonctionnaires.

108. De nouvelles lignes directrices « Bonne conduite dans la police et du parquet » ont été distribuées à l'ensemble des policiers, procureurs et personnel d'appoint de la police dans le cadre d'une campagne à grande échelle visant à faire connaître son contenu et à imposer à l'ensemble du personnel de police de passer un test en ligne de 30 minutes – relatif aux exigences pesant sur eux en la matière – avant la fin 2018.

⁶² Selon les autorités danoises, bien que le LFP ne soit applicable qu'aux policiers ayant le statut de fonctionnaire, l'obligation d'agir avec decorum s'appliquera également aux employés de la police danoise employés dans le cadre d'une convention collective du travail, fondée sur le principe de bonne conduite pour tous les employés de la police danoise.

109. L'EEG se félicite de la publication des nouvelles lignes directrices « Bonne conduite dans la police et du parquet » (ainsi que de la manière dont ce texte a été porté à l'attention des policiers, voir plus bas le paragraphe 115). Elle considère qu'il s'agit d'un guide utile et orienté sur la pratique, notamment parce qu'il regorge d'exemples de ce qu'il convient de faire et de ne pas faire. Avec le Code de conduite pour le secteur public, il forme un ensemble de textes examinant les questions les plus pertinentes sous tous leurs aspects.

Mesures de gestion des risques applicables aux secteurs propices à la corruption

110. Les autorités danoises indiquent que l'Unité de supervision et contrôle de la police danoise procède à une analyse des risques sur une base annuelle, axée sur le respect de la législation, de la réglementation et du règlement intérieur, et s'appuyant sur les informations fournies par le personnel d'encadrement sélectionné dans la police nationale danoise et des interactions avec le personnel. L'analyse des risques prend également en compte les analyses précédentes effectuées par l'unité et d'autres organismes chargés de superviser la police, par exemple le Bureau du Contrôleur général. Si, à l'issue d'une telle analyse, un domaine d'activité apparaît comme faisant peser un risque considérable (pour des raisons tenant à l'inefficacité de la gestion, manque de conformité à la réglementation ou plus particulièrement d'un manque d'intégrité), des mesures sont prises. En 2018, par exemple, cette analyse a conduit à mettre davantage l'accent sur les effets personnels confisqués provisoirement aux suspects pendant les gardes à vue.

111. Bien que l'intégrité n'ait pas fait l'objet d'une attention particulière de la part de cette unité, l'EEG a appris qu'à la suite d'un rapport interne de la police nationale danoise publié quelques années auparavant (lequel critiquait les procédures de passation de marché au sein de la police) et de l'affaire ATEA concernant l'acquisition de matériel informatique (voir la section Contexte), un certain nombre de mesures ont été et sont encore mises en œuvre pour traiter les risques identifiés. Lesdites mesures comprennent l'élaboration de nouvelles règles et directives, prévoyant notamment que tout nouveau marché de la police dépassant un montant total de 100 000 DKK (environ 13 400 EUR) (hors TVA) doit être passé par écrit, signé par le commissaire de district et chef de division responsable de l'achat, et exécuté conformément aux instructions de l'Unité centrale des achats de la police nationale danoise, le Centre des achats. De même, l'achat de tous les services de consultants doit faire l'objet d'une discussion préalable avec le Centre des achats et approuvé par le commissaire de district ou le chef de division. Le Centre des achats a également mis en place un registre dans lequel les responsables des achats et les décideurs de la police doivent enregistrer des relations personnelles étroites avec des personnes employées par des entreprises dans lesquelles la police peut acheter des biens et/ou des services. Enfin, la police nationale danoise a renforcé le « principe des yeux multiples » (notamment en faisant en sorte que le Centre des achats fournisse un soutien et une surveillance supplémentaires pour les achats plus petits effectués au niveau local). En outre, l'EEG a appris que tous les responsables des achats étaient sur le point d'être examinés afin de recevoir une habilitation de sécurité au niveau « secret ».

112. L'EEG se félicite des mesures prises et note qu'elles pourraient servir de modèle au-delà des seuls marchés publics, aux fins de l'évaluation des risques dans tous les domaines d'action de la police propices à la corruption. À cet égard, il encourage les autorités à continuer de renforcer les capacités de l'Unité de supervision et contrôle (qui, à compter du 1er janvier

2019, inclut également un responsable des nouvelles règles en matière de dénonciation, voir le paragraphe 169 ci-après).

Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins

113. Les conditions des opérations d'infiltration menées par des policiers ou des civils sont régies par l'article 754a-e de la Loi sur l'administration de la justice, lequel exige une ordonnance judiciaire⁶³. Les règles relatives au recours à des informateurs sont énoncées dans l'« Annonce du procureur relative aux informateurs et aux agents civils » (telle que révisée le 26 avril 2018)⁶⁴. La coopération avec les informateurs doit être approuvée par la personne responsable dans le district de police en cause. L'informateur se voit affecter un contact spécifiquement formé à cette fin (appelé « responsable du traitement de la source ») et il est enregistré dans un système informatique spécial de la police nationale. Le « responsable du traitement de la source » se voit affecter quant à lui un superviseur du traitement chargé d'approuver toutes les rencontres entre l'intéressé et l'informateur avant qu'elles n'aient lieu et les comptes rendus de ces réunions, lesquels seront consignés dans le système informatique mentionné ci-dessus. Les informateurs peuvent être payés pour les renseignements qu'ils fournissent, mais ils ne peuvent pas bénéficier de l'immunité en cas de violation de la loi. Selon les autorités, un nouveau système informatique sur les informateurs est actuellement mis en place dans le but de mieux utiliser les informations obtenues et de contrôler de manière plus rigoureuse le traitement des sources. En outre, la police nationale danoise a conclu un accord-cadre sur le traitement des sources et émis des directives au niveau national.

Conseils, formation et sensibilisation à l'intégrité

114. Selon les autorités, l'école de police ne dispense pas une formation spécialisée sur les questions d'intégrité et/ou de prévention de la corruption. Par contre, la police danoise multiplie les efforts pour obtenir du personnel et de sa hiérarchie qu'ils adoptent une conduite correcte du point de vue éthique. L'EEG a été informée que les questions d'intégrité sont traitées à la fois dans le cadre de la formation de base et des programmes de formation continue des policiers. L'intégrité fait également partie des thèmes abordés dans le cadre des entretiens de sélection et toute carence dans ce domaine peut entraîner l'échec d'un candidat policier/cadet à l'examen d'entrée à l'École de police.

115. Plus spécialement, en ce qui concerne la brochure « Bonne conduite au sein de la police et du parquet », l'EEG a été informée que tous les cadres de la police sont tenus de remettre cet ouvrage à leurs subordonnés et d'en discuter le contenu avec eux. La publication de la brochure a été accompagnée de la mise en ligne un jeu-questionnaire que tous les membres du personnel de police sont tenus de passer avant la fin 2018. L'introduction du

⁶³ En présence d'un risque que l'attente de la délivrance d'une ordonnance compromette l'objectif de l'opération d'infiltration, la police peut effectuer cette dernière à condition de notifier le tribunal dans un délai de 24 heures. Les conditions d'emploi des agents sont un soupçon fondé de commission (ou de tentative de commission) d'une infraction pour laquelle la peine d'emprisonnement est de six ans ou plus, le recours à des agents revêtant en l'espèce une importance décisive pour l'enquête et n'augmentant pas la portée et la gravité de l'infraction. Les agents civils ne doivent être utilisés que si leur participation aux préparatifs de l'infraction revêt un caractère modeste.

⁶⁴ Cette « annonce » ne s'applique pas aux activités du PET.

« Code VII » en 2015 s'est accompagnée de la mise sur pied d'un cours spécial à l'École de police, lequel a été reproduit en 2019 – sous la forme d'une session de formation d'une journée entière – dans les districts (7 cours comptant jusqu'à 60 participants chacun ont ainsi été organisés). Ce cours sera également dispensé à l'avenir à tous les nouveaux agents (à raison d'au moins une session par an).

116. L'EEG a également été informée que, pour la première fois, l'éthique constitue un thème distinct dans la formation dispensée au personnel d'encadrement, l'accent étant mis sur le rôle de ce dernier en qualité d'autorité assumant une responsabilité éthique particulière. Un nouveau cours de leadership – dans lequel l'éthique occuperait une place importante – est dispensé depuis le 1^{er} janvier 2019. De plus, le personnel d'encadrement bénéficierait d'un soutien sous la forme d'un enseignement axé sur des études de cas concrets censés leur permettre de mieux traiter les comportements potentiellement inappropriés de leurs subordonnés en ayant avec eux, à un stade précoce, des conversations les invitant à rectifier leur conduite.

117. Le personnel de la police peut obtenir des conseils sur les questions d'intégrité et la conduite attendue d'eux en visitant le site Web de la police nationale, de l'École de police et/ou l'intranet, ainsi qu'en contactant leur supérieur immédiat, leur représentant du personnel ou l'équipe Partenaires en ressources humaines (qui sert de contact immédiat pour toute question relevant des RH)⁶⁵. La brochure précitée « Bonne conduite dans la police et du parquet » recommande explicitement de s'adresser à un supérieur immédiat ou à un représentant du personnel en cas de doute sur les directives énoncées. L'EEG a été informée qu'en raison de la culture traditionnelle d'ouverture de la fonction publique et de la police danoises, les membres du personnel n'hésiteraient pas à l'idée de soulever certains dilemmes éthiques devant leur supérieur direct. L'EEG se félicite de cette information et note qu'il est possible d'obtenir des conseils confidentiels des représentants syndicaux, du responsable de la nouvelle réglementation en matière de dénonciation dans l'Unité indépendante de supervision et de contrôle, de l'équipe de partenariat en ressources humaines et d'autres responsables (à savoir des personnes situées en dehors de la hiérarchie immédiate) offre une protection supplémentaire au personnel de police concerné.

118. En ce qui concerne la formation dispensée et à dispenser, l'EEG se félicite des efforts de sensibilisation, notamment la publication récente de la brochure « Bonne conduite au dans la police et du parquet », laquelle constitue un pas dans la bonne direction s'agissant de traduire les préceptes énoncés dans le travail quotidien de la police, ainsi que l'inclusion des questions d'intégrité dans divers cours destinés notamment au personnel d'encadrement. Toutefois, le contrôle relevant d'abord et avant tout de la responsabilité du supérieur hiérarchique du policier concerné et le personnel étant encouragé à solliciter son supérieur en cas de dilemmes éthiques, l'EEG s'attendrait à une formation plus ciblée sur l'intégrité, spécialement destinée aux membres de la hiérarchie de la police danoise. Selon l'EEG, l'obligation de suivre une telle formation devrait non seulement incomber aux nouveaux responsables hiérarchiques, mais aussi à tous les autres responsables de la police danoise. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande de continuer à développer la formation en mettant particulièrement l'accent sur les exigences spécifiques en matière**

⁶⁵ Chaque district de police et chacun des cinq domaines gérés par le Commissaire national danois dispose de son propre Partenaire en ressources humaines qui peut être contacté par le biais de l'intranet de la police.

d'intégrité applicables à la police et de rendre cette formation obligatoire pour les membres de la hiérarchie de la police danoise.

Recrutement, carrière et conditions de travail

Procédure de nomination

119. Le recrutement de nouveaux policiers intervient à la suite d'un appel ouvert à candidature, lequel est généralement publié trois à six mois avant le début d'un nouveau semestre à l'École de police. Les candidats doivent être âgés de 20 ans (ils doivent avoir 21 ans avant le début du semestre), posséder un permis de conduire et la nationalité danoise (ou l'avoir demandée), avoir fait des études secondaires, être en bonne santé et en bonne condition physique et ne pas avoir de casier judiciaire. Ces critères ne sont cependant pas prescrits par la loi.

120. Chaque candidature doit comporter une déclaration signée dans laquelle l'intéressé (et, toutes les personnes âgées de plus de 18 ans résidant à la même adresse que le candidat, ainsi que les partenaires ne résidant pas à la même adresse) consent à la collecte d'informations personnelles le concernant auprès de tous les registres tenus par la police danoise. Depuis 2015, toutes les personnes entrant à l'École de police doivent avoir reçu du PET une habilitation de sécurité de niveau « Confidentiel »⁶⁶. À cette fin, non seulement les candidats eux-mêmes, mais également les membres de leur famille et autres proches font l'objet d'une vérification de leurs antécédents, mais pour le niveau classé « confidentiel », cela ne comprendrait pas, par exemple, les informations des autorités fiscales, à moins qu'il existe des indices de difficultés financières par rapport au candidat. L'obtention de l'habilitation de sécurité est une condition indispensable au recrutement.

121. Les candidats les plus qualifiés sont invités à poursuivre le processus de recrutement en se soumettant à des évaluations physiques, sanitaires et de performance supplémentaires (y compris des entretiens au cours desquels les caractéristiques personnelles des intéressés, y compris leur intégrité, sont évaluées), à l'issue desquelles un processus de sélection est lancé. L'EEG a été informée qu'en 2017 sur 2 234 candidats à l'École de police, 753 seulement ont été admis. Sur ce nombre, 157 étaient des femmes. Une fois entrés dans cet établissement, la plupart des candidats (environ 98 %) finissent leur cursus.

122. Il faut deux ans et quatre mois pour former un policier⁶⁷. Les 11 premiers mois se passent à l'École de police⁶⁸ et sont suivis d'un stage de 11 mois dans un district de police

⁶⁶ On distingue quatre niveaux d'habilitation de sécurité : Restreint, Confidentiel, Secret et Top secret.

⁶⁷ Outre des policiers, l'École de police forme également des cadets (recrutés selon les mêmes modalités que les candidats policiers à la différence près qu'ils peuvent être âgés de 18 ans non révolus). Les cadets sont employés dans le cadre d'une convention collective et sont chargés de tâches relevant du contrôle des frontières, du transport, de la distribution et de la garde. Il faut six mois pour compléter une formation de cadet de la police. Au bout de six ans dans la police, les cadets sont tenus de compléter un programme de formation qui leur permet de devenir policiers (à condition de remplir les exigences formelles requises pour ce faire). S'ils ne parviennent pas au bout de ce programme de formation complémentaire, ils restent cadets.

⁶⁸ Les sujets abordés au cours du premier semestre incluent : les patrouilles, les techniques de conduite, la manière de dresser un rapport, les questions psychologiques, l'éducation physique, le recours à la force et la gestion des conflits, la police scientifique et les techniques de tir.

avant le retour à l'école pour une série de séminaires qui dure six mois. À compter du premier jour à l'École de police, les candidats policiers sont des fonctionnaires titulaires en probation censés être affectés à des postes vacants à la fin de leurs études. Pendant toute la durée de leur formation, ils sont évalués à différents moments avant d'être finalement recrutés pour une période indéterminée.

123. Comme indiqué plus haut, on distingue entre quatre niveaux d'habilitation de sécurité : Restreint, Confidentiel, Secret et Top secret. La vérification des antécédents est confiée au PET (Service de sécurité et de renseignement danois), lequel s'efforce de boucler son enquête dans un délai de six semaines. Les nouveaux agents de police doivent être habilités au niveau « Confidentiel », ce qui inclut une vérification de tous les dossiers disponibles de police et inclurait par exemple des questions telles que les liens connus du candidat ou de ses partenaires avec des gangs de motards. Des niveaux d'habilitation plus élevés (c.-à-d. « Secret » et « Top secret ») sont nécessaires pour occuper certains types de postes donnant accès à des renseignements plus délicats et confidentiels. Les informations des autorités fiscales ne sont généralement obtenues que pour le niveau « top secret », à l'exception des autres niveaux de classification, s'il existe des indices de difficultés financières par rapport à la personne concernée. Après une première habilitation de sécurité requise pour l'admission à l'École de police, chaque policier est ensuite soumis régulièrement à d'autres enquêtes (à des intervalles de cinq ans pour le niveau « Top secret » et de dix ans pour les niveaux « Secret » et « Confidentiel »), lesquelles constituent une condition sine qua non pour pouvoir continuer à travailler.

124. Le PET se voit automatiquement notifier toute nouvelle inscription dans un registre de police concernant un membre du personnel de police (c'est-à-dire les infractions au Code de la route ou des problèmes plus graves), ainsi que toute procédure disciplinaire en cours, et décide s'il convient ou pas de maintenir l'habilitation de sécurité de la personne en cause. L'EEG a appris qu'en cas de révocation ou d'abaissement de son habilitation, un policier peut introduire un recours devant le ministère de la Justice.

125. De l'avis de l'EEG, le mécanisme de vérification des antécédents des fonctionnaires de police s'est considérablement amélioré avec l'introduction en 2015 d'un contrôle standard par le PET de tous les fonctionnaires de police lors de leur recrutement au niveau « Confidentiel » et une classification claire des niveaux de sécurité pour différents postes de police. L'EEG se félicite également d'apprendre que les fonctionnaires chargés des achats au sein de la police sont tous sur le point de devoir obtenir une habilitation de niveau « Secret ». D'aucuns pensent que les policiers sont contrôlés à un intervalle plus fréquent que les dix ans annoncés, car ils sont soumis à un nouveau contrôle à chaque affectation à un poste exigeant un niveau de sécurité différent. Néanmoins, l'EEG estime qu'en pratique il peut en fait s'écouler dix ans avant que les antécédents d'un policier soient réexaminés au même niveau ou avant qu'il ne passe de « Confidentiel » à « Secret » ou de « Secret » à « Top secret » ; En particulier parce que le niveau "confidentiel" n'inclut pas une vérification plus large, par exemple de la situation économique du policier en question. Malgré la possibilité de procéder à des contrôles aléatoires (s'il y avait des indications spécifiques de sujets de préoccupation), l'EEG est d'avis que le contrôle à intervalles réguliers est un outil indispensable pour prévenir les tentatives de corruption des agents déjà en poste et qui, dans leur travail quotidien, peuvent entretenir des contacts avec des personnes liées à des réseaux criminels et considère que, dans certaines situations, les intervalles pourraient être trop longs. À la lumière de ces

considérations, l'EEG encourage les autorités danoises à continuer à surveiller la nécessité de réduire les intervalles.

126. Comme indiqué plus haut au paragraphe 97, on compte actuellement 1 872 femmes dans la police danoise, soit seulement 17 % des effectifs totaux. L'EEG a appris, en outre, qu'en 2018 à peu près 25% des personnes admises à l'École de police étaient des femmes. Lors des discussions consacrées sur place à la diversité, l'EEG n'a pas eu l'impression que cette disparité est considérée comme problématique et méritant une plus grande attention. L'EEG a appris que, lors du recrutement de nouveaux policiers, la police danoise était liée par les principes généraux du droit, tels que l'égalité de traitement, l'obligation de fonder les décisions sur des raisons objectives et la proportionnalité, et que la police nationale danoise s'attachait à renforcer la représentation des groupes sous-représentés dans la police. Cependant, L'EEG n'a été informée d'aucune mesure concrète visant à améliorer l'équilibre entre les sexes (ou la diversité en général) au sein de la police danoise, mis à part quelques efforts visant à faire apparaître davantage de policiers de sexe féminin ou issus de minorités dans les brochures de la police et sur les réseaux sociaux. En ce qui concerne plus particulièrement les femmes, certains interlocuteurs de l'EEG ont fait remarquer que l'égalité de traitement, en particulier lorsqu'il s'agit d'assurer un travail posté, pourrait rendre le travail dans la police moins attrayant pour les femmes.

127. De l'avis de l'EEG, la police devrait représenter autant que possible la société dans son ensemble. La recherche d'un meilleur équilibre entre les sexes n'est pas seulement une obligation en vertu du droit international, mais également un gage de réussite en général pour la police dans son ensemble, y compris au niveau administratif (s'agissant par exemple des contacts avec le public, de la création d'un environnement plus hétérogène dans certains services de police afin de lutter contre une éventuelle loi du silence, de l'application généralisée du principe des quatre yeux, etc.). Dans ce contexte, l'EEG considère qu'il conviendrait de déployer des efforts accrus à tous les niveaux de la police, en ce qui concerne non seulement les femmes, mais aussi les autres groupes sous-représentés. En conséquence, **le GRECO recommande que des mesures supplémentaires soient prises pour renforcer la représentation des femmes et des autres groupes sous-représentés à tous les niveaux de la police danoise.**

Évaluation des performances et promotion

128. Les entretiens annuels de développement et d'évaluation du personnel de la police danoise sont menés par le supérieur hiérarchique immédiat du policier concerné, en présence d'un représentant du personnel. Il est procédé à des évaluations de performance supplémentaires avant toute augmentation de salaire, à la fin d'une période d'évolution interne ou d'une affectation temporaire (c'est-à-dire une période probatoire) à un poste d'encadrement d'au moins six mois, ou si une telle mesure s'avère nécessaire pour déterminer l'opportunité de garder le membre du personnel en cause dans la police⁶⁹.

⁶⁹ Toute évaluation comprend une appréciation des compétences personnelles et professionnelles, de la compréhension générale (de l'organisation policière et de sa culture, ainsi que du rôle de la police dans une société démocratique) et – lors de l'évaluation des cadres – des compétences et capacités en matière de gestion.

129. Toute évaluation des performances peut être contestée devant le président du Comité des plaintes dans un délai de deux semaines après la notification des résultats⁷⁰. Une évaluation négative peut mener à l'élaboration d'un plan de mise en œuvre des objectifs d'amélioration, à un avertissement des conséquences futures sur l'emploi (si le rendement ne s'améliore pas), à une affectation à un autre emploi ou dans un autre lieu de travail et, finalement, à la révocation. Un policier peut également être rétrogradé à la suite d'une évaluation négative (ou à sa propre demande).

130. Toutes les vacances de poste au sein de la police sont annoncées en interne afin de permettre aux policiers de gérer leur carrière en postulant. Les candidats à un poste vacant doivent passer un entretien avec un jury (comprenant des représentants du service des ressources humaines et – pour certains postes vacants - de la police nationale) et, si nécessaire, un test. Les postes sont soumis à des exigences normalisées en matière de formation et d'expérience en fonction du niveau du poste, par exemple l'achèvement d'un programme de leadership interne, un diplôme de maîtrise obtenu en dehors de la police ou une expérience à l'étranger (selon le cas).

Rotation

131. Il n'existe aucun système de rotation systématique au sein de la police danoise. Il n'y a pas de durée minimale d'occupation d'un poste de spécialiste et seul le mandat du Commissaire national et des commissaires est limité à neuf ans (il est actuellement de six ans et renouvelable une seule fois pour une durée de trois ans)⁷¹.

Cessation des fonctions et révocation

132. Tout policier peut être révoqué par le ministre de la Justice à l'issue d'une procédure disciplinaire ou de ce qu'il est convenu d'appeler la procédure discrétionnaire. La révocation pour raisons disciplinaires peut être décidée en cas de faute dans l'exercice des fonctions, d'un acte criminel ou si le policier en question est considéré comme inapte à conserver son poste en raison d'irrégularités. La procédure de révocation discrétionnaire peut intervenir dès lors qu'un policier n'est pas ou n'est plus en mesure de répondre aux exigences du service ou en raison de difficultés liées à la coopération avec l'intéressé, auquel cas un préavis de trois mois doit être respecté conformément à l'article 28 de la Loi sur la fonction publique. Les décisions du ministère de la Justice sur une révocation peuvent être contestées devant les tribunaux. Les policiers nouvellement recrutés et n'ayant pas encore terminé leur période de probation peuvent être librement révoqués par la police.

Salaires et avantages

⁷⁰ Des comités des plaintes ont été mis sur pied dans chaque district de police et au niveau national pour examiner les contestations des évaluations. Ils se composent du directeur de l'unité/chef de division, d'un représentant des ressources humaines et d'un représentant du policier concerné (lequel ne peut pas être celui ayant déjà participé à l'évaluation initiale). Les plaintes contestant le résultat d'une évaluation d'un candidat policier sont examinées par un comité distinct composé du directeur de l'École de police, du responsable de la formation initiale des policiers et du président du conseil des étudiants.

⁷¹ Un (ancien) Commissaire national ou commissaire peut toutefois se porter à nouveau candidat à son (ancien) poste après cette période, s'il est vacant.

133. Au sein de la police danoise, le salaire mensuel brut d'un policier en début de carrière (ayant terminé sa formation) s'élève à 25 000 DKK (environ 3 350 EUR) et celui d'un cadet à 22 000 DKK (environ 2 950 EUR). Le salaire mensuel brut augmentera jusqu'à 32 700 DKK (environ 4 380 EUR) après 27 ans de service ou lorsque l'âge de 57 ans sera atteint, si certains critères sont remplis et si la personne en question suit la carrière d'un policier. Les policiers ont également la possibilité de devenir des spécialistes (appelés conseillers ou conseillers principaux), qui perçoivent un salaire mensuel brut compris entre 32 700 et 35 700 DKK (environ 4 380 et 4,780 EUR), ou des chefs qui reçoivent un salaire mensuel brut de 37.500 à 67.200 DKK (environ 5.020 à 9.000 EUR) en fonction de leur rang. Des suppléments de salaire sont prévus pour les quarts de nuit, les heures supplémentaires, etc. En outre, l'EEG a été informée que de petites primes de performance d'un montant de 6 000-25 000 DKK (environ 800-3 350 EUR) seraient octroyées chaque année à certains membres du personnel désignés par leur supérieur hiérarchique au service des ressources humaines. Cela ferait aussi l'objet de négociations avec un représentant local du syndicat. Des informations sur les bénéficiaires de ces primes de performance seraient publiées sur l'intranet de la police nationale danoise.

Conflits d'intérêts

134. Comme indiqué dans la première partie du présent rapport (voir plus haut les paragraphes 64-65), toute personne travaillant dans l'administration publique a le devoir d'éviter les conflits d'intérêts. À cette fin, l'article 3 de la Loi sur l'administration publique dispose qu'un agent de cette administration (qu'il s'agisse d'un policier ou d'un autre agent employé par la police danoise) n'est pas habilité à traiter une affaire spécifique si : 1) elle (ou son conjoint ou parent proche⁷²) a un intérêt financier à ce que la question soit tranchée d'une certaine manière (ou a déjà représenté une personne ayant un tel intérêt), 2) s'il est membre de la direction d'une entreprise, d'une association ou d'une autre entité juridique privée ayant un intérêt personnel/financier dans l'issue de l'affaire, 3) si l'affaire résulte d'une plainte ou de l'exercice du contrôle ou de la supervision d'une autre autorité publique et si cette personne a déjà été associée, au nom de cette autre autorité, à la décision ou à l'exécution des mesures prises en l'espèce, ou 4) si certaines circonstances peuvent soulever des doutes quant à l'impartialité de la personne en question. Il n'y a pas lieu de procéder à une telle disqualification lorsque la nature ou l'importance de l'intérêt élimine tout risque de voir la décision affectée par des considérations extérieures.

135. Si une personne travaillant pour la police a connaissance de circonstances pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts (ou, en d'autres termes, d'une situation qui devrait l'exclure du dossier), elle doit en aviser immédiatement son supérieur hiérarchique immédiat, sauf si le caractère mineur desdites circonstances saute aux yeux. Ledit supérieur décidera si les intérêts de l'employé peuvent influencer (ou sembler influencer) le cas concerné et, par conséquent, l'empêcher de participer à la gestion de l'affaire.

136. La brochure « Bonne conduite dans la police et le parquet » souligne en outre que les policiers doivent être et paraître impartiaux, de sorte que tout policier doit s'abstenir de lui-même de participer à une procédure dès lors qu'il a un intérêt personnel ou financier en jeu

⁷² En vertu de l'article 3, cette catégorie englobe « le conjoint, un parent (ou une personne à laquelle il est lié par alliance) en ligne directe d'ascendance ou de descendance ou apparentée en ligne collatérale aussi proche que ses neveux ou d'autres personnes étroitement apparentées ».

(ou bien qu'il a des liens de famille ou autres avec une personne ayant de tels intérêts). La brochure souligne utilement que ce critère ne revient absolument pas à évaluer la compétence ou l'intégrité du policier en question et que la conviction par l'intéressé qu'il parviendra à oublier son intérêt personnel dans l'affaire n'est pas pertinente en l'espèce ; la question revient simplement à savoir si cet intérêt est de nature à soulever des doutes quant à son impartialité. La brochure contient également quelques obligations « positives » (comme la notification du supérieur hiérarchique ou la sollicitation de conseils auprès de celui-ci) et « négatives » (comme la participation à l'évaluation d'un cas malgré des circonstances pouvant jeter un doute sur l'impartialité du policier/procureur, le recours à une adresse de courrier électronique officielle à des fins privées de manière à entretenir une incertitude quant au caractère privé ou officiel d'un courriel envoyé par un policier ou un procureur, l'exhibition d'une carte professionnelle de policier sans raison valable, etc.).

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités et activités extérieures

137. En vertu de l'article 17 de la LFP, les activités accessoires sont autorisées tant que leur nature ou le poste considérés sont compatibles avec « l'accomplissement consciencieux des devoirs officiels attachés au poste de fonctionnaire » et avec l'estime et la confiance requises par celui-ci.⁷³

138. La brochure « Bonne conduite dans la police et le parquet » et le « Code de conduite pour le secteur public » énoncent des exigences similaires à cet égard : les activités auxiliaires ne doivent pas donner lieu à un conflit d'intérêts potentiel par rapport à l'activité principale, ne doivent pas imposer une charge de travail trop lourde par rapport à la capacité de l'agent (c'est-à-dire être compatible avec l'horaire de travail de l'organisation et ne pas empêcher l'intéressé d'être suffisamment reposé lorsqu'il prend son service) et ne doivent pas entrer en conflit avec l'exigence de l'article 10 de la LFP de « se montrer digne de l'estime et de la confiance requises par le poste ».

139. Les lignes directrices contenues dans la brochure « Bonne conduite dans la police et le parquet » précisent en outre que tout policier détenant une habilitation de niveau « Secret » ou « Top secret » est tenu de signaler son intention d'occuper un emploi secondaire à son directeur des ressources humaines. Ce signalement est également obligatoire dès lors que l'intéressé nourrit des doutes quant à la compatibilité de l'activité extérieure envisagée avec son service dans la police. Les lignes directrices donnent également des exemples d'activités secondaires absolument incompatibles avec un emploi dans la police, à savoir : vider, chauffeur de taxi ou gardien de sécurité. Cette obligation générale de notification ne pèse pas sur les policiers titulaires d'une habilitation d'un niveau inférieur à ceux cités plus haut, lesquels ne sont pas tenus non plus de solliciter une autorisation préalable avant d'accepter un tel emploi. Il n'existe pas de statistiques relatives au nombre et au type d'activités secondaires occupées par des policiers ou autres personnels de la police.

⁷³ De même, l'article 15 de la Loi sur les employés salariés prévoit que les employés ont le droit de « s'acquitter de devoirs hors du service sans le consentement de l'employeur », à condition que cette activité n'interfère pas avec l'entreprise (ou l'organisation) concernée.

140. Les risques d'intégrité associés à certains types d'emplois secondaires, qu'il s'agisse des risques liés à la communication d'informations sur le travail policier susceptible d'intéresser des tiers ou des conflits d'intérêts en général, ne pèse pas uniquement sur les postes exigeant une habilitation de niveau « Secret » ou supérieur. L'EEG n'est donc pas convaincue que l'habilitation de sécurité requise devrait constituer le seul critère s'agissant de respecter l'obligation de déclarer un emploi secondaire. Elle est d'avis que la déclaration des activités secondaires devrait être rendue obligatoire et, en outre, que l'exercice de telles activités devrait être soumis à autorisation pour tous les membres du personnel de police, afin de garantir l'absence d'incidence négative majeure sur la manière dont le policier en cause remplit ses fonctions et l'élimination de tout risque de conflit d'intérêts. Un suivi systématique devrait être effectué pour s'assurer que les circonstances décrites dans les demandes approuvées sont toujours d'actualité et que tout refus antérieur éventuel a bien été pris en compte. En conséquence, **le GRECO recommande la mise en place d'un système rationalisé d'autorisation des activités secondaires au sein de la police, lequel devra s'accompagner d'un suivi efficace.**

Cadeaux

141. Il est clairement expliqué dans les lignes directrices « Bonne conduite dans la police et le parquet » qu'en règle générale les employés de la police danoise ne doivent pas accepter de cadeaux ou autres avantages leur étant remis au titre de leur emploi dans la police. Cette brochure prévoit explicitement que les règles concernant les cadeaux et autres avantages sont plus strictes concernant le personnel de police que les autres fonctionnaires (même si le Code de conduite pour le secteur public met en garde les fonctionnaires contre l'acceptation de cadeaux en liaison avec leur travail en donnant des exemples de cas dans lesquels un cadeau doit être catégoriquement refusé). L'EEG a appris que les dispositions relatives à l'acceptation de cadeaux par le personnel de la police ont été renforcées à la suite de reportages des médias sur des policiers du Jutland ayant accepté des billets gratuits pour des pièces et des expositions. En réponse à des questions de l'Ombudsman, les lignes directrices ont été à nouveau modifiées pour préciser que le principe fondamental s'énonce comme suit : le personnel de police « n'est pas autorisé à accepter des témoignages matériels de gratitude de la part des citoyens ni à assister à des séminaires financés par des sources extérieures »⁷⁴.

142. Quelques exceptions à l'interdiction générale d'accepter des cadeaux et autres avantages continuent à s'appliquer. Il s'agit par exemple des marques traditionnelles d'hospitalité comme une bouteille de vin ou des fleurs offertes à un fonctionnaire à l'issue d'une conférence ou d'une présentation ou d'un présent remis dans le cadre de la date anniversaire d'un événement. L'acceptation d'un cadeau à titre exceptionnel dépend par conséquent de la nature de celui-ci et du contexte dans lequel il est offert. En cas de doute, le membre de la police concerné doit consulter son supérieur hiérarchique. Les cadeaux inacceptables doivent être renvoyés, quel que soit le coût d'une telle opération. À supposer que cette restitution s'avère impossible, le cadeau doit être détruit.

143. L'EEG se félicite de ce que les règles relatives aux cadeaux remis à des membres du personnel de la police soient plus strictes que celles applicables aux autres fonctionnaires. Il comprend en outre qu'il existe en outre une pratique consistant à enregistrer certains cadeaux

⁷⁴ Voir [2017 Annual Report of the Parliamentary Ombudsman](#), p. 87.

(par exemple, ceux reçus en relation avec la visite d'une délégation étrangère). Néanmoins, dans le but de vérifier que cette politique « proche de la tolérance zéro » est respectée dans la pratique et de garantir un niveau adéquat de transparence concernant les cadeaux acceptés en vertu des exceptions prévues, l'EEG encourage la police nationale danoise à veiller à ce que l'acceptation de cadeaux soit toujours enregistrée, pas seulement en relation avec les visites de délégations étrangères (et à rendre publique cette information, le cas échéant).

Utilisation abusive de ressources publiques

144. L'utilisation abusive de ressources publiques à des fins criminelles – qu'il s'agisse de fraude, de détournement de fonds, d'excès de pouvoir, ou abus de confiance – constitue une infraction pénale en vertu des articles 155, 278, 279 et 280 du Code pénal). Les formes moins graves de ces abus peuvent donner lieu à des actions disciplinaires. Dans ce contexte, aussi bien les lignes directrices énoncées dans la brochure « Bonne conduite dans la police et le parquet » que le Code de conduite pour le secteur public contiennent un chapitre consacré à la gestion financière saine. Ledit chapitre souligne entre autres la nécessité pour le personnel de la police chargé des achats de connaître les règles relatives aux marchés publics, les consignes en matière de remboursement des frais de mission officielle et les directives visant les frais légitimes de représentation.

145. Comme indiqué dans la partie relative à la gestion des risques dans les domaines exposés à la corruption (voir, plus haut, le paragraphe 111), notamment en ce qui concerne les marchés publics, d'autres mesures ont été prises qui comprennent de nouveaux règlements et directives internes, prévoyant la centralisation de tous les marchés de plus de 100 000 DKK (environ 13 400 EUR) et l'enregistrement des relations entre les responsables des achats et les fournisseurs potentiels. En outre, pour pouvoir effectuer des achats au nom de la police danoise, les agents concernés doivent avoir une autorité qui leur est déléguée pour pouvoir effectuer des achats plus importants pour le compte de la police. La majorité des achats sont effectués par le biais d'un système de facturation électronique, lequel nécessite l'approbation de deux employés autorisés avant que le paiement puisse être effectué. Il est également fait usage de procédures de contrôle interne, tels que des audits inopinés, pour s'assurer du respect des règles applicables.

146. Même si elle ne tient pas de statistiques sur l'utilisation abusive des ressources publiques en son sein, la police danoise a communiqué quelques exemples. En 2014, un policier occupant un poste de direction a été condamné à une peine d'emprisonnement avec sursis de 20 jours assortie d'une amende de 5 000 DKK (environ 670 EUR) en vertu de l'article 104 du Code pénal du Groenland) pour avoir présenté de fausses demandes de remboursement de frais de voyage, sur la base desquelles il a perçu 8 500 DKK (environ 1 150 EUR) en trop par jour. En 2015, un policier a été condamné à 14 jours d'emprisonnement avec sursis pour détournement de fonds en violation des articles 280 et 285 du Code pénal, pour avoir utilisé une carte de carburant appartenant à un service de police à des fins privées (ce qui aurait causé un préjudice de 4 440 DKK (environ 595 EUR) à la police danoise). Les deux policiers ont été révoqués sans préavis par le ministère de la Justice sur recommandation de la police nationale danoise.

Préservation d'informations confidentielles dans le cadre de contacts avec des tiers

147. L'obligation de confidentialité découle de l'article 152 du Code pénal en vertu duquel une personne qui exerce ou a exercé une fonction ou un mandat public et divulgue ou utilise indûment des informations confidentielles qui lui ont été communiquées dans l'exercice de ses fonctions peut être condamnée à une amende ou à une peine maximale de six mois d'emprisonnement. De même, l'article 27 de la Loi sur l'administration publique prévoit que toute personne employée par un organisme officiel ou agissant en son nom est soumise à une obligation de confidentialité (en vertu de l'article 152 susmentionné du Code pénal et plus particulièrement de ses paragraphes c à f). Cette obligation de confidentialité s'applique également après que la personne en question a cessé d'exercer cette fonction ou ce poste public.

148. La confidentialité figure également parmi les sujets traités dans la brochure « Bonne conduite dans la police et le parquet » qui prescrit au personnel de police d'éviter de parler de cas spécifiques ou de méthodes de travail spéciales et aussi d'essayer d'obtenir des informations confidentielles sauf pour les besoins d'une affaire sur laquelle il travaille ou pour les nécessités du service. Les interlocuteurs de l'EEG ont aussi mentionné le Code de conduite pour le secteur public qui fournit des orientations supplémentaires sur cette question et explique notamment que certains intérêts publics ou privés (par exemple la sécurité de l'État, les processus décisionnels internes des autorités publiques, etc. ou bien les antécédents criminels, les informations sanitaires ou financières d'une personne) peuvent conduire à classer certaines informations comme confidentielles. Tout membre du personnel de la police utilisant des informations confidentielles en violation des codes susmentionnés peut faire l'objet de mesures disciplinaires (ainsi que des poursuites pénales décrites plus haut).

149. La police danoise ne tient pas de statistiques sur les violations de la réglementation relative à la confidentialité des informations. Elle signale cependant que, en 2010, un policier a été condamné à une peine d'emprisonnement avec sursis de 60 jours pour violation des articles 152 (divulgence d'informations confidentielles) et 155 (abus de pouvoir) du Code pénal, après avoir informé un suspect que son téléphone était sous écoute dans une affaire de trafic d'armes. Le policier en question a été révoqué sans préavis par le ministre de la Justice sur recommandation de la police nationale danoise.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

150. Tout membre de la police peut occuper un autre emploi après avoir quitté ce corps. Aucune règle ou politique de la police nationale danoise ne vise en effet la période postérieure à l'exercice d'une fonction au sein de cette force en dehors de l'obligation de confidentialité énoncée à l'article 152 du Code pénal (voir plus haut).

151. L'absence de garanties relatives à l'occupation d'un emploi après avoir quitté la police génère certains risques en matière d'intégrité (offre d'un emploi à titre de récompense, utilisation de canaux de communication avec d'anciens collègues ou exploitation des connaissances spécialisées acquises sur les procédures policières au profit des nouveaux employeurs, etc.). Dans ce contexte, l'EEG rappelle que la Recommandation n° R(2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics contient des lignes directrices visant spécifiquement les agents quittant la fonction publique (article 26). Cet instrument précise notamment que « [L]’agent public ne doit pas tirer abusivement parti de sa fonction publique pour obtenir une possibilité d’emploi hors de la fonction publique » et qu’il « doit immédiatement signaler à son supérieur hiérarchique toute offre d’emploi concrète susceptible de créer un tel conflit [et aussi lui] signaler [...] son acceptation de toute offre d’emploi ». En ce qui concerne plus particulièrement certaines fonctions au sein de la police, il serait souhaitable de mettre en place une réglementation plus stricte visant la période postérieure à la fin du mandat. Toutefois, en l’absence de données, il est impossible d’évaluer la fréquence à laquelle les personnes quittent la police pour intégrer le secteur privé dans tel ou tel domaine d’activité, ainsi que les risques particuliers liés à l’intégrité inhérents à cette pratique. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande qu’une étude soit menée sur l’emploi occupé par les personnes ayant quitté la police et que, à la lumière des résultats, une politique soit adoptée pour minimiser le risque éventuel correspondant de conflits d’intérêts.**

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

Obligations en matière de déclaration

152. Les membres du personnel de police ne sont pas tenus de déposer des déclarations de patrimoine et d’intérêts, à l’exception des informations à fournir aux fins de la vérification des antécédents (ce qui permet au PET d’obtenir des informations des autorités fiscales et, pour les habilitations de sécurité de niveau supérieur, d’autres informations sur les intérêts financiers). Même si la situation économique des policiers fait l’objet d’un examen dans le cadre de l’habilitation de sécurité à des niveaux supérieurs, il semblerait logique que certains fonctionnaires, par exemple ceux qui occupent des postes de direction ou des postes particulièrement vulnérables, fassent une déclaration de patrimoine. L’EEG considère que cette question mériterait une réflexion plus approfondie de la part des autorités. En conséquence, **le GRECO recommande aux autorités d’analyser l’opportunité d’introduire l’obligation pour certains fonctionnaires de police de faire régulièrement une déclaration de patrimoine.**

Surveillance et mesures d'application

Surveillance et contrôle internes

153. La surveillance interne au sein de la police répond à une logique hiérarchique : elle relève d'abord du supérieur hiérarchique direct du policier concerné. De même, les divers services de la police nationale danoise procèdent à une surveillance hiérarchique des districts locaux afin de vérifier le respect par ces derniers de la réglementation nationale et la conformité de leurs actes au principe d'une bonne administration publique. En outre, d'une manière plus globale, c'est le ministère de la Justice qui exerce la surveillance de la police nationale danoise.

154. De plus, comme indiqué plus haut dans la partie relative à la gestion des risques dans les secteurs propices à la corruption (voir les paragraphes 110-111), la police nationale danoise dispose d'une Unité de supervision et contrôle, dont l'objectif principal consiste à renforcer ces fonctions (en veillant à ce que la police agisse conformément au principe de la bonne administration et en coordonnant sa propre action avec celle du Contrôleur général). L'unité effectue une analyse des risques sur une base annuelle. Elle compte huit employés et relève de la direction générale de la police nationale danoise. Elle peut soulever des questions directement auprès de ladite direction ou du Commissaire national. Outre cette unité, divers services de la police sont chargés d'une forme de contrôle interne (par exemple, le Centre des achats mentionné au paragraphe 111 ci-dessus).

155. Cette unité étant responsable de l'évaluation et de l'analyse des risques, des procédures de contrôle interne, des audits réguliers et inopinés, ainsi que (à partir du 1^{er} janvier 2019) de la réglementation relative aux dénonciateurs, l'EEG s'inquiète de la modestie des ressources dont elle dispose (puisqu'elle ne compte que sept personnes). Elle invite donc instamment les autorités danoises à suivre l'évolution de la situation sur ce point, compte tenu également du caractère imprévisible des tâches associées au nouveau système de dénonciation.

156. L'Unité de supervision et contrôle ne s'occupe pas des procédures disciplinaires, lesquelles relèvent (comme décrit aux paragraphes 171-172 ci-dessous) du département juridique du service des ressources humaines de la direction générale de la police nationale danoise et sont engagées sur la base d'enquêtes disciplinaires menées par les districts de police eux-mêmes ou par l'Autorité indépendante chargée d'examiner les plaintes contre la police (sur la base d'une plainte).

Surveillance et contrôle externes

157. L'Autorité indépendante chargée d'examiner les plaintes contre la police (*Den Uafhængige Politiklagemyndighed* ou DUP) est devenue opérationnelle le 1^{er} janvier 2012. Elle est chargée d'enquêter sur les infractions pénales commises par le personnel de police pendant le service et de gérer les plaintes concernant la conduite du même personnel, ainsi que d'enquêter sur les affaires de décès ou de lésions corporelles survenues pendant une garde à vue. L'Autorité est un organisme officiel autonome qui –en vertu de l'article 118 de la Loi sur l'administration de la justice) jouit d'une autonomie par rapport à la police, au parquet et au ministère de la Justice.

158. La DUP est dirigée par un Conseil des plaintes contre la police (*Politiklageråd*), présidé par un juge d'une juridiction supérieure et comprenant un avocat en activité, un professeur de droit et deux représentants du public. Le ministre de la Justice nomme le président et les membres du Conseil pour un mandat de quatre ans (renouvelable une seule fois). La DUP compte environ 35 agents : un directeur général, 12 enquêteurs, 12 avocats et 8 employés administratifs (ainsi que 3 étudiants en droit). Elle dispose d'un budget d'environ 24 millions de DKK (près de 3,2 millions d'EUR) fixé par le ministre de la Justice. Elle publie chaque année [un rapport d'activité](#) (ainsi que des états financiers). L'EEG a appris que l'ensemble des 12 enquêteurs sont d'anciens policiers mais qu'ils n'enquêteraient pas sur une affaire émanant de leur ancien lieu de travail si cela entraînait un conflit d'intérêts et travaillent en outre systématiquement, à titre de garantie supplémentaire, de concert avec un avocat.

159. La DUP peut ouvrir une enquête d'office ou sur la base d'une plainte à condition, dans les deux cas, d'agir dès lors qu'une personne est décédée ou a été gravement blessée à la suite d'une intervention de la police ou pendant une garde à vue. Dans le cadre de ses enquêtes relatives à d'éventuelles infractions pénales commises par la police ouvertes sur la base d'une plainte ou d'office, la DUP dispose des mêmes outils que ceux utilisés dans les enquêtes criminelles classiques (police scientifique, etc.). Une fois l'enquête terminée, la DUP transmet l'affaire au procureur régional à charge pour celui-ci de décider de l'opportunité d'engager des poursuites. En cas de rejet de la plainte par la DUP, cette décision peut faire l'objet d'un recours devant le parquet. Si le procureur régional décide de ne pas engager de poursuites, la décision peut faire l'objet d'un appel devant le directeur des poursuites pénales, tant par le plaignant (dont la plainte a servi de base à l'enquête pénale) que par la DUP elle-même.

160. Lorsqu'une plainte concerne le mauvais comportement d'un policier (en dehors de toute infraction pénale), la décision de la DUP – adoptée sur la base d'une enquête visant le mauvais comportement allégué et de l'interrogatoire des parties concernées – est définitive et ne peut pas faire l'objet d'un quelconque recours devant une autre autorité administrative. La DUP peut exprimer des critiques à l'encontre du policier faisant l'objet de la plainte, constater qu'il n'y a pas lieu de formuler des critiques ou bien juger le comportement de l'intéressé regrettable ou inapproprié (auquel cas elle peut également présenter des excuses au plaignant sans critiquer la police). Le dossier est ensuite transmis à la police nationale danoise (et plus précisément au service des ressources humaines de la direction générale) en vue d'une éventuelle procédure disciplinaire ultérieure (voir ci-dessous la section consacrée à ces procédures). L'EEG a appris qu'au cours des sept dernières années, on a dénombré seulement deux ou trois affaires dans lesquelles les conclusions de la DUP constatant le mauvais comportement d'un fonctionnaire de police n'ont pas été suivies d'effet (c'est-à-dire n'ont pas entraîné de sanctions disciplinaires). Dans un tel cas de figure, la DUP demande des explications complémentaires et mène un dialogue avec la police nationale danoise sur la suite à réserver à l'affaire.

161. En 2017, la DUP a reçu 2 517 plaintes, dont 1 676 relevaient des articles 93b et 93c de la Loi sur l'administration de la justice, les 841 autres concernant d'autres types de plaintes/enquêtes⁷⁵. Sur les 1 676 affaires, 426 étaient des affaires pénales, 769 concernaient des infractions au Code de la route, 17 concernaient des personnes décédées ou grièvement blessées en garde à vue ou dans le cadre d'une intervention policière (tout incident ayant fait

⁷⁵ Voir [le rapport annuel](#) de la DUP à l'adresse suivante.

l'objet d'une enquête de la DUP en vertu de l'article 1020a de la Loi sur l'administration de la justice) et 464 concernaient le mauvais comportement d'un fonctionnaire de police.

162. L'EEG se félicite de la création de la DUP dans la mesure où l'établissement d'un tel organisme correspond à une bonne pratique à suivre : la DUP permet d'effectuer des enquêtes indépendantes non seulement sur les infractions pénales commises par la police, mais aussi sur les plaintes pour faute professionnelle ou mauvais comportement. Ses responsabilités, ainsi que ses méthodes et flux de travail, paraissent clairement définies et elle semble bien équipée pour s'acquitter de ses tâches et jouir notamment de l'indépendance nécessaire. Il n'est peut-être pas toujours facile pour les citoyens de comprendre le suivi donné à une plainte, mais l'EEG est repartie avec une bonne impression relativement aux activités de sensibilisation menées par la DUP pour y remédier. La DUP informe les citoyens de leur droit de porter plainte et des procédures applicables (elle a noté que le grand public est encouragé à contacter la DUP en cas de doute concernant l'organisme compétent pour recevoir une plainte) et l'éducation des policiers (sur la base d'une visite à l'École de police, mais aussi dans des districts de police, etc.). Il convient de relever en outre que la DUP pourrait éventuellement signaler des incidents aux policiers eux-mêmes.

163. L'Ombudsman parlementaire constitue lui aussi une autorité de surveillance externe importante comme il a déjà été expliqué dans la première partie du présent rapport (voir, plus haut, les paragraphes 60-61)⁷⁶.

Plaintes du public

164. Les citoyens peuvent adresser gratuitement leurs plaintes à la DUP par courrier ordinaire, par courriel ou par téléphone. Pour faciliter le dépôt des plaintes, la DUP a d'ailleurs publié une brochure intitulée « Voulez-vous porter plainte contre la police ? » expliquant la procédure à suivre⁷⁷. Comme indiqué plus haut, les plaignants peuvent contacter la DUP pour solliciter un avis (sans déposer formellement plainte) avant de soumettre éventuellement leur plainte. Toute plainte relative au mauvais comportement d'un fonctionnaire de police doit être soumise dans un délai de six mois à compter de l'incident en cause, étant entendu que les plaintes dénonçant d'éventuelles infractions pénales ne sont pas soumises à cette condition.

165. En outre, comme indiqué précédemment, tout citoyen peut déposer une plainte auprès de l'Ombudsman. Dans le cas où le policier concerné a fait l'objet d'une plainte, l'Ombudsman peut uniquement accepter les affaires déjà traitées et tranchées par la DUP et n'a pas compétence une fois l'affaire portée devant un tribunal.

⁷⁶ Le rapport annuel de l'Ombudsman pour 2017 dénombre 50 affaires concernant la police nationale danoise, dont 26 ont fait l'objet d'une enquête (dans 22 autres affaires, d'autres formes de traitement ou d'assistance aux citoyens ont été appliquées et dans 2 autres affaires, les demandes ont été rejetées pour des raisons formelles) : dans 10 affaires, l'Ombudsman a adressé des critiques ou une recommandation (formelle ou non) à la police nationale danoise ; dans 16 autres, il s'en est abstenu. En outre, le rapport de l'Ombudsman fait état de 108 affaires concernant d'autres secteurs de la police, dont 7 ont fait l'objet d'une enquête (79 autres affaires ayant fait l'objet d'autres formes de traitement et d'assistance aux citoyens et 22 ayant été rejetées pour des raisons formelles) ; l'Ombudsman a formulé des critiques ou une recommandation (formelle ou non) dans une affaire et s'en est abstenu dans 6 autres.

⁷⁷ Voir http://www.politiklagemyndigheden.dk/media/6447/booklet_-_do_you_want_to_complain_about_the_police.pdf

Obligations de signalement et protection des dénonciateurs

Obligations de signalement

166. Tout employé du gouvernement à qui l'on demande d'exécuter un ordre illégal a le droit et même le devoir de signaler les faits. À cette fin, la brochure « Bonne conduite dans la police et le parquet » contient des lignes directrices prévoyant qu'un fonctionnaire de police doit faire part à son supérieur hiérarchique de ses doutes quant à la légalité de l'ordre et a le devoir de refuser d'exécuter un ordre illicite. Si ledit supérieur maintient néanmoins que l'ordre est légal, son supérieur hiérarchique immédiat doit être également avisé. Le Code de conduite pour le secteur public (chapitre 2) énonce des consignes analogues.

167. En outre, L'EEG a appris qu'en raison de son emploi dans la police et de l'exigence de décorum énoncée à l'article 10 de la LFP, le personnel de la police avait l'obligation de signaler des infractions pénales présumées (y compris la corruption) ou de tout autre comportement répréhensible auquel un policier peut être confronté dans la police.⁷⁸ Cependant, les lignes directrices contenues dans les lignes directrices intitulées « Bonne conduite dans la police et le parquet » et dans le Code de conduite pour le secteur public ne disent rien sur la manière d'agir en cas de mauvais comportement d'un collègue. Pour l'EEG, l'obligation de signalement est particulièrement utile dans les organisations hiérarchiques où la « loi du silence » règne parfois, avec pour effet d'entraver délibérément ou involontairement les efforts visant à mettre en lumière les fautes professionnelles ou les mauvais comportements. Il estime donc qu'il faudrait sensibiliser davantage le personnel de police à l'obligation de signaler les actes répréhensibles au sein de la police (et aux moyens disponibles pour le signaler), en modifiant par exemple les lignes directrices « Bonne conduite dans la police et le parquet », afin de compléter la nouvelle réglementation sur les dénonciateurs mentionnée plus bas. En conséquence, **le GRECO recommande que des mesures soient prises pour sensibiliser le personnel de la police à son obligation de signaler les fautes liées à la corruption au sein des services de police.**

Protection des dénonciateurs

168. Au moment de la visite sur place, le Danemark ne disposait d'aucun cadre réglementaire relatif à la protection des lanceurs d'alerte, ni pour l'administration publique en général, ni spécifiquement pour la police. Toutefois, l'EEG a été informée qu'un système de protection des lanceurs d'alerte au sein de toutes les autorités relevant du ministère de la Justice (c'est-à-dire la police, les centres de détention, etc.) était sur le point d'être mis en place. Ce système est devenu opérationnel pour la police le 1er mars 2019. L'instauration de ce système a soulevé des critiques, certains représentants syndicaux craignant notamment qu'il nuise à l'ambiance sur le lieu de travail au sein de la police et suscite la méfiance entre collègues.

169. L'EEG a été informée que, depuis l'introduction du nouveau système, le personnel pouvait se rendre sur un portail Web spécial sans avoir à révéler son identité. Ils seraient informés de la suite donnée à leur rapport et des résultats obtenus. Un employé signalant de bonne foi serait protégé contre les représailles : s'il subissait des conséquences néfastes du

⁷⁸ Cette exigence s'appliquerait également à d'autres membres de la police (voir la note 62 ci-dessus).

fait de son signalement, il serait tenu de le signaler via le système afin de permettre la prise de mesures et aurait dans certains cas droit à indemnisation. Etant donné que le système pour la protection des lanceurs d'alerte n'a été mis en place que récemment et les informations dont dispose l'EEG sont trop limitées pour apprécier le fonctionnement de ce nouveau système, l'EEG encourage les autorités danoises à évaluer ledit système dans un certain délai à la lumière des normes européennes⁷⁹, compte tenu notamment de sa vocation à être étendu au reste du secteur public.

Application et sanctions

Procédures disciplinaires

170. Les infractions disciplinaires sont définies comme un « manquement fautif aux devoirs de la charge » (article 24 de la LFP), pour lequel un fonctionnaire peut se voir infliger une sanction légère (avertissement disciplinaire, réprimande ou amende disciplinaire ne dépassant pas 1/25^e du salaire mensuel du fonctionnaire en cause) ou grave (amende disciplinaire dépassant 1/25^e du salaire mensuel, mutation dans une autre unité ou un autre district, rétrogradation ou suppression de certains échelons ou titres, ou renvoi disciplinaire). Les membres du personnel de la police qui ne sont pas fonctionnaires au sens de la LFP sont passibles de sanctions disciplinaires en vertu de la loi sur le travail : avertissement, réprimande, mutation, ou renvoi disciplinaire.

171. C'est au département juridique du service des ressources humaines de la direction générale de la police nationale danoise qu'il revient de gérer (entre autres) les procédures disciplinaires à l'encontre des policiers. Cette unité se voit transmettre directement des dossiers par les districts de police, la DUP ou un tribunal à l'issue d'une procédure pénale. Elle ne procède elle-même à aucune tâche de contrôle ou de surveillance, mais se fonde sur les conclusions atteintes par d'autres organes comme la DUP⁸⁰ et se contente d'organiser des audiences disciplinaires, lesquelles constituent la seule forme d'enquête qu'elle mène. À cette fin, elle dispose de 11 personnes (un policier, un agent administratif et neuf membres issus du corps universitaire) et peut également recourir aux services de quatre étudiants en droit. La police nationale constitue l'autorité suprême dans les affaires disciplinaires, à moins que la sanction consiste en une révocation, auquel cas il appartient au ministre de la Justice de l'infliger.

172. En ce qui concerne les cas relevant de sa compétence, la DUP informe la police nationale danoise de l'ouverture d'une enquête – que celle-ci concerne une plainte relative à un mauvais comportement ou à une infraction pénale commise par un fonctionnaire de police – afin qu'elle puisse juger de l'opportunité d'autres mesures à l'encontre de l'intéressé

⁷⁹ Recommandation [CM/Rec\(2014\)7](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des lanceurs d'alerte.

⁸⁰ Lorsqu'un citoyen se plaint à la DUP qu'un policier, par exemple, a utilisé à son égard un langage offensant, celle-ci ouvre une enquête. À supposer qu'elle parvienne à la conclusion que le langage utilisé par le policier en cause s'analyse en un mauvais comportement, elle transmet la décision au département juridique du service des ressources humaines de la direction générale de la police nationale danoise à charge pour celui-ci de déterminer si des mesures disciplinaires s'imposent ou pas. En cas d'infliction d'une sanction disciplinaire, la DUP demande au district de police local concerné d'exécuter celle-ci ; si le département juridique décide de ne pas prendre d'autres mesures, elle informe le policier en cause que l'affaire est close.

(notamment une suspension qui, en règle générale, est imposée uniquement lorsqu'on envisage une révocation ou le transfert temporaire à une autre unité au sein de laquelle le policier en cause sera moins en contact avec le public).

173. Un policier peut se soustraire à sa responsabilité disciplinaire en quittant la police, dans la mesure où aucune sanction disciplinaire ne peut être infligée à un fonctionnaire de police ayant pris sa retraite ou quitté le service, même si le mauvais comportement remonte à son service actif. Il arrive qu'un policier prenne sa retraite avant qu'une sanction disciplinaire puisse être infligée pour une faute disciplinaire grave commise avant son départ à la retraite (et dans certains cas, une infraction disciplinaire sera détectée seulement après son départ à la retraite). Bien que les poursuites pénales pour des faits constituant une infraction pénale restent possibles, les autorités danoises pourraient envisager d'étendre aux policiers à la retraite la responsabilité « disciplinaire » pour faute disciplinaire grave, par exemple en prévoyant une réduction de la pension ou une perte des droits à la pension.

Procédures pénales et immunités

174. Les policiers (et autres employés de la police danoise) ne jouissent d'aucune immunité ou autre privilège de procédure. Comme indiqué plus haut, l'enquête sur les infractions criminelles commises par les policiers en service est menée par la DUP et se termine par une procédure judiciaire ordinaire. Les sanctions pénales imposées à un fonctionnaire de police n'excluent pas l'imposition de sanctions disciplinaires pour le même acte et réciproquement.

Statistiques

175. Le service des ressources humaines de la police nationale danoise publie chaque année un résumé des dossiers clôturés l'année précédente sur [le site Web](#) de la police nationale danoise. Ces informations sont rendues anonymes et portent sur des violations du Code pénal et des autres lois, qu'elles aient été commises pendant le service ou hors de celui-ci. L'EEG a été informée qu'en 2017 la police nationale danoise a reçu un total de 96 dossiers portant sur d'éventuelles violations des règles disciplinaires. Sur ces 97 cas, 39 (40 %) ont donné lieu à une réprimande ou à un avertissement disciplinaire, 25 (26 %) à une amende disciplinaire, six (6 %) à une révocation et 27 (28 %) n'ont débouché sur aucune mesure disciplinaire. Dans huit de ces cas, le policier a préféré démissionner avant l'engagement de la procédure.

176. Le tableau qui suit indique, en ce qui concerne plus spécialement les procédures pénales, le nombre et la nature des plaintes enregistrées par la DUP :

Nature des plaintes	2016	2017	2018
<i>Abus de pouvoir</i>	178	152	144
<i>Violence</i>	133	143	123
<i>Divulgence d'informations confidentielles</i>	38	39	49
<i>Autre (vol, outrage public à la pudeur, etc.)</i>	115	92	130
Total des plaintes pénales	464	426	446

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

En ce qui concerne l'administration centrale (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. **qu'une analyse des risques liés à l'intégrité impliquant des membres du gouvernement ainsi que des conseillers spéciaux soit effectuée de manière à pouvoir ensuite élaborer et mettre en œuvre une stratégie garantissant l'intégrité des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 38) ;**
- ii. **(i) qu'un code de conduite à l'intention des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif soit adopté, complété par des orientations appropriées en matière de conflits d'intérêts et autres questions liées à l'intégrité (cadeaux, activités accessoires, contacts avec des tiers, gestion des informations confidentielles, etc.) et ii) que ce code soit assorti d'un mécanisme de surveillance et de mise en œuvre (paragraphe 44) ;**
- iii. **que i) des réunions d'information systématiques sur les questions d'intégrité soient organisées à l'intention des membres du gouvernement dès leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite et ii) des conseils confidentiels puissent leur être donnés sur les questions d'intégrité (paragraphe 47) ;**
- iv. **qu'afin d'améliorer l'accès du public à l'information au titre de la loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique, le champ d'application des exceptions prévues par la loi soit limité ou que des mesures supplémentaires soient prises pour que les exceptions prévues par la loi soient appliquées moins fréquemment dans la pratique (paragraphe 51) ;**
- v. **(i) introduire des règles et lignes directrices relatives à la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif gèrent leurs contacts avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer les processus et les décisions du gouvernement ; et (ii) améliorer la transparence concernant les contacts et les sujets dans le cadre du lobbying des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 56) ;**
- vi. **l'élaboration de règles relatives à l'emploi des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif et des conseillers spéciaux après la cessation de leurs fonctions dans le secteur public (paragraphe 81) ;**
- vii. **(i) énoncer l'obligation pour les membres du gouvernement de déclarer publiquement leurs actifs, revenus et intérêts financiers dans un règlement ou une loi ; (ii) prévoir l'inclusion de données quantitatives sur les revenus, ainsi que sur les actifs et passifs importants, dans les déclarations financières ; et (iii) d'envisager d'imposer également aux conseillers spéciaux l'obligation de déclarer publiquement leurs intérêts financiers à intervalles réguliers (paragraphe 84) ;**
- viii. **que les déclarations soumises par les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à un contrôle substantif (paragraphe 86) ;**

En ce qui concerne les services répressifs

- ix. **continuer à développer la formation en mettant particulièrement l'accent sur les exigences spécifiques en matière d'intégrité applicables à la police et de rendre**

cette formation obligatoire pour les membres de la hiérarchie de la police danoise (paragraphe 118) ;

- x. que des mesures supplémentaires soient prises pour renforcer la représentation des femmes et des autres groupes sous-représentés à tous les niveaux de la police danoise (paragraphe 127) ;**
- xi. la mise en place d'un système rationalisé d'autorisation des activités secondaires au sein de la police, lequel devra s'accompagner d'un suivi efficace (paragraphe 140) ;**
- xii. qu'une étude soit menée sur l'emploi occupé par les personnes ayant quitté la police et que, à la lumière des résultats, une politique soit adoptée pour minimiser le risque éventuel correspondant de conflits d'intérêts (paragraphe 151) ;**
- xiii. analyser l'opportunité d'introduire l'obligation pour certains fonctionnaires de police de faire régulièrement une déclaration de patrimoine (paragraphe 152) ;**
- xiv. que des mesures soient prises pour sensibiliser le personnel de la police à son obligation de signaler les fautes liées à la corruption au sein des services de police (paragraphe 167).**

178. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités danoises à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2020. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de sa procédure spécifique de conformité.

179. Le GRECO invite aussi les autorités danoises à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, sa traduction dans la langue nationale et la diffusion de ladite traduction auprès du grand public.

À propos du 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 du 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 à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/greco>
