

Adoption : 1 décembre 2023
Publication : 25 mars 2025

Public
GrecoRC5(2023)10

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

DANEMARK

Adopté par le GRECO
à sa 95^e réunion plénière (Strasbourg, 27 novembre – 1^{er} décembre 2023)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le cinquième cycle d'évaluation du GRECO traite de la prévention de la corruption et de la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».
2. Le présent Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités du Danemark pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le [Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle](#) sur le Danemark, qui a été adopté lors de la 83e Réunion Plénière du GRECO (17-21 juin 2019) et rendu public le 4 septembre 2019, après autorisation du Danemark. Le Rapport de Conformité du Cinquième Cycle sur le Danemark a été adopté par le GRECO lors de sa 88ème réunion plénière (22 septembre 2021) et rendu public le 17 décembre 2021, avec l'autorisation du Danemark. Le GRECO avait constaté que des progrès supplémentaires devaient être accomplis pour démontrer un niveau acceptable de conformité avec les recommandations et avait demandé au chef de la délégation du Danemark de lui soumettre un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités danoises ont remis un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 20 avril 2023 et a servi de base à ce Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la République slovaque (pour les hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et l'Islande (pour les services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés Mme Radka MONCOLOVÁ, au titre de la République slovaque, et Mme Ásthildur VALTÝSDÓTTIR, au titre de l'Islande. Elles ont été assistées par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO avait adressé 14 recommandations au Danemark dans son Rapport d'évaluation. Dans son Rapport de conformité, le GRECO a conclu que les recommandations ix et x avaient été traitées de manière satisfaisante, que la recommandation iii avait été partiellement mise en œuvre et que les recommandations i, ii, iv, v, vi, vii, viii, xi, xii, xiii et xiv n'avaient pas été mises en œuvre. La mise en œuvre des 12 recommandations en suspens est traitée ci-dessous.

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

Recommandation i

¹ La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'évaluation du GRECO est régie par son Règlement intérieur, dans sa version modifiée : article 31 révisé bis et article 32 révisé.

6. *Le GRECO avait recommandé 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.*
7. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que la recommandation i n'avait pas été mise en œuvre, étant donné qu'aucune analyse des risques encourus par les membres du gouvernement en matière d'intégrité n'avait été effectuée pour jeter les bases d'une stratégie future sur ces questions. Les autorités avaient évoqué l'existence de dispositions et de lignes directrices sur les questions d'intégrité qui s'appliquaient aux ministres et aux conseillers spéciaux. Toutefois, ces mesures avaient déjà été évaluées dans le Rapport d'évaluation et ne correspondaient pas aux attentes de l'approche plus globale qui avait motivé la recommandation.
8. Les autorités danoises indiquent qu'il n'existe toujours pas de projets immédiats d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie relative à l'intégrité des membres du gouvernement. Elles renvoient aux informations déjà présentées dans le Rapport de Conformité sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. En ce qui concerne les conseillers spéciaux, les autorités danoises rappellent que plusieurs enquêtes ont déjà été menées et que le non-respect des dispositions relatives aux conflits d'intérêts, à la confidentialité ou aux cadeaux par les ministres et les conseillers peut enfreindre le Code pénal et, par conséquent, entraîner des sanctions.
9. Le GRECO note que les informations fournies ne signalent aucune nouvelle mesure prise pour mettre en œuvre la recommandation. Les autorités rappellent qu'il existe des dispositions et des lignes directrices dont la violation peut entraîner des sanctions. Plusieurs enquêtes ont été menées à l'égard des conseillers, ce qui a conduit à des activités de sensibilisation supplémentaires. De ce point de vue, les autorités n'envisagent pas de procéder à une analyse des risques liés à l'intégrité pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (ci-après : PHFE). Le GRECO souligne à nouveau que le Rapport d'évaluation a mis en évidence la nécessité d'une plus grande sensibilité à certains risques en matière d'intégrité et d'une plus grande importance accordée à la promotion de l'intégrité parmi les PHFE.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i reste non mise en œuvre.

Recommandation ii

11. *Le GRECO avait recommandé 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.*
12. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que la recommandation ii n'avait pas été mise en œuvre. En ce qui concerne la première partie

de la recommandation, les autorités avaient mentionné un manuel ministériel reçu par tous les nouveaux ministres, qui était mis à jour régulièrement et contenait la réglementation pertinente sur les activités gouvernementales, notamment toutes les dispositions et lignes directrices applicables aux questions d'intégrité. Un mémorandum sur les conflits d'intérêts avait été ajouté à la suite des élections générales de juin 2019. Les autorités reconnaissaient que le manuel ne comportait aucune disposition relative aux lobbyistes ou à l'activité professionnelle exercée par les ministres après la fin de leurs fonctions, étant donné que le Danemark ne prévoit pas de telles dispositions. Les conseillers ministériels étaient réputés être intégralement visés par le Code de conduite du secteur public. Le GRECO avait souligné que ces instruments avaient déjà été examinés dans le Rapport d'évaluation, à l'exception du nouveau mémorandum sur les conflits d'intérêts. Il avait souligné dans ce rapport combien il était utile d'établir un code de conduite pour les membres du gouvernement, qui réunisse les dispositions relatives à l'intégrité et fournisse des orientations supplémentaires, en complément du manuel. Le nouveau mémorandum reprenait pour l'essentiel les dispositions en vigueur de la loi relative à l'administration publique, sans véritablement fournir les orientations supplémentaires préconisées dans le Rapport d'évaluation.

13. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités avaient souligné que le non-respect des dispositions relatives aux conflits d'intérêts, à la confidentialité et aux cadeaux pouvait constituer une infraction au Code pénal. Pour les conseillers spéciaux, le Code de conduite du secteur public prévoyait que le non-respect de ses dispositions pouvait être sanctionné par un avertissement, un blâme ou un licenciement. Quant aux ministres, leur infraction aux dispositions pouvait, dans certains cas, être sanctionnée conformément à l'article 5 de la loi relative à l'obligation ministérielle de rendre des comptes. Le GRECO avait souligné la valeur ajoutée d'un mécanisme de contrôle non pénal prévu dans un code de conduite destiné aux PHFE, qui pourrait prendre en compte tous les manquements à l'intégrité qui ne constituent pas un délit, ce qui permettrait de mieux proportionner l'obligation de rendre des comptes faite aux ministres, qui n'ont que peu ou pas d'obligation de répondre des manquements commis dans l'exercice de leurs fonctions, sauf dans le cadre d'un contrôle politique. Enfin, pour ce qui est des conseillers spéciaux, si le GRECO avait estimé dans son Rapport d'évaluation que le Code de conduite du secteur public était un document complet qui fournissait des orientations claires, il avait également conclu qu'il n'était pas toujours pertinent pour les conseillers spéciaux (notamment en raison de la neutralité politique attendue des fonctionnaires et des différences de statut et de recrutement entre les fonctionnaires et les conseillers spéciaux). Il avait donc jugé plus approprié que les conseillers spéciaux soient visés par un code de conduite propre aux PHFE.
14. Les autorités danoises reprennent les informations déjà fournies dans le Rapport de conformité à propos des deux parties de la recommandation. Tout en reconnaissant que le manuel ministériel ne fournit aucun élément d'orientation sur les contacts avec les lobbyistes ou les activités professionnelles exercées à l'issue des fonctions, elles estiment qu'il fournit des éléments d'orientation adéquats sur la confidentialité, les conflits d'intérêts, la corruption et l'acceptation de cadeaux. En cas de violation des normes d'intégrité par les ministres, ceux-ci peuvent être démis de leurs fonctions par

le Premier ministre ou faire l'objet d'un vote de défiance de la part du Parlement. Par conséquent, le Danemark ne prévoit pas actuellement de prendre d'autres mesures pour mettre en œuvre la recommandation au sujet des ministres. Quant aux conseillers spéciaux, les autorités réitèrent leur position : il existe déjà un code de conduite complété par des éléments d'orientation appropriés et assorti d'un mécanisme de surveillance et de sanctions.

15. Le GRECO prend note des informations fournies, qui ne font état d'aucun élément nouveau ni d'aucune mesure tangible visant à mettre en œuvre l'une ou l'autre partie de la recommandation. Le GRECO ne peut que conclure que les deux parties de la recommandation ne sont toujours pas mises en œuvre.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste non mise en œuvre.

Recommandation iii

17. *Le GRECO avait recommandé 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.*
18. Rappelons que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait constaté, en ce qui concerne la première partie, que des réunions d'information sur les questions d'intégrité avaient été organisées à l'intention des membres du gouvernement lors de leur entrée en fonction dans les gouvernements récents. Il s'agissait là d'une bonne pratique. Toutefois, pour que cette partie de la recommandation soit pleinement mise en œuvre, ces réunions d'information devaient être répétées à certains intervalles par la suite (nonobstant le fait que les ministres peuvent toujours contacter le cabinet du Premier ministre de leur propre initiative). Cette partie de la recommandation avait donc été partiellement mise en œuvre. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait relevé que les ministres recevaient des conseils quotidiens de la part de leur secrétaire permanent, de leur secrétariat et des divisions juridiques. Toutefois, dans le Rapport d'évaluation, il avait constaté que ces mécanismes de communication sur d'éventuels dilemmes éthiques devaient être « plus clairement définis, en harmonisant les pratiques et en consolidant la mémoire institutionnelle ». Comme cela n'avait pas été fait, il avait estimé que cette partie de la recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
19. Les autorités danoises ne font état d'aucune nouvelle information, une fois de plus. D'après ce qu'elles ont constaté, toutes les dispositions et lignes directrices relatives à l'intégrité sont généralement respectées et les mécanismes existants de conseil et d'information sont suffisants pour garantir la conformité à ces normes. Le Danemark n'envisage donc pas de prendre d'autres mesures pour mettre en œuvre la recommandation.
20. Le GRECO prend note de l'absence de nouvelles mesures prises pour donner effet à cette recommandation.

21. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

22. *Le GRECO avait recommandé 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.*
23. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités danoises avaient fait part en avril 2021 de leur intention de réviser la loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique. Des négociations étaient en cours pour voir s'il était possible de parvenir à un accord politique sur la restriction de l'utilisation de certaines exceptions prévues par la loi. Le GRECO s'était félicité de cette intention déclarée, mais le processus était à un stade trop précoce pour justifier qu'il conclue à la mise en œuvre, même partielle, de la recommandation.
24. Les autorités danoises indiquent à présent qu'en décembre 2022 le gouvernement a annoncé qu'il souhaitait mettre en place un comité d'experts chargé de préparer des propositions pour élaborer une nouvelle loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique, afin de permettre au public d'avoir un meilleur aperçu des processus décisionnels politiques. Des négociations politiques sont en cours en vue de cette mise en place.
25. Le GRECO se félicite de l'annonce de la création d'un comité d'experts chargé de préparer des propositions pour élaborer une nouvelle loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique. Mais, là encore, ce processus se trouve à un stade très précoce. En l'absence d'autres mesures signalées pour garantir que les exceptions prévues par la loi actuelle soient appliquées moins fréquemment dans la pratique, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation n'est toujours pas mise en œuvre.
26. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste non mise en œuvre.

Recommandation v

27. *Le GRECO avait recommandé (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) améliorer la transparence concernant les contacts et les sujets dans le cadre du lobbying des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.*
28. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités danoises avaient reconnu

qu'il n'existait aucune disposition ni ligne directrice relative aux contacts avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer les processus et les décisions du gouvernement. Toutefois, les dispositions générales en matière de confidentialité, de conflits d'intérêts, de corruption et d'acceptation de cadeaux étaient applicables, et notamment, pour les conseillers spéciaux, le Code de conduite du secteur public. Le GRECO avait rappelé qu'il avait constaté dans le Rapport d'évaluation que ces dispositions générales n'offraient pas une transparence suffisante sur l'impact des lobbyistes et autres tiers (y compris les groupes d'intérêt) sur les politiques gouvernementales et qu'il jugeait capital de remédier à ce problème pour préserver la confiance des citoyens dans les processus démocratiques de prise de décision.

29. Les autorités danoises expliquent qu'en vertu d'un accord politique sur un système de transparence des dépenses et des activités des ministres, la participation des ministres à des événements officiels, les frais de représentation et les cadeaux reçus doivent être déclarés chaque mois, comme le prévoit le chapitre 13 du manuel ministériel. Elles soulignent également que, dans le cadre du processus législatif, les observations présentées par les groupes d'intérêt sur les projets de loi sont généralement publiées par le Parlement. Les autorités renvoient à nouveau aux dispositions relatives aux conflits d'intérêts qui figurent dans le Code de conduite du secteur public et dans la loi sur l'administration publique. Lorsque ces dispositions ne s'appliquent pas, elles sont complétées par le principe général fondamental d'impartialité. Il n'est pas prévu à l'heure actuelle de mettre en place des dispositions plus spécifiques sur les contacts avec les lobbyistes.
30. Le GRECO note que les dispositions évoquées par les autorités sur la déclaration mensuelle des événements officiels auxquels assistent les ministres, ainsi que des frais de représentation et des cadeaux reçus, ne sont guère utiles pour renforcer la transparence des réunions des PHFE avec les lobbyistes et des sujets débattus lors de ces réunions. Il en va de même pour la publication des observations présentées par les tiers sur les projets de loi. En outre, cette publication intervient au stade de l'examen des projets de loi par le Parlement, après les échanges de vues qui peuvent avoir lieu au stade pré-parlementaire de l'élaboration de ces projets. Quant à la mention du Code de conduite du secteur public, de la loi sur l'administration publique et du principe général d'impartialité, le GRECO a déjà indiqué dans les rapports précédents qu'ils étaient trop généraux pour fournir des lignes directrices adéquates aux PHFE sur leurs contacts avec les lobbyistes et autres tiers. Il ne peut que regretter que les autorités n'envisagent pas de combler cette lacune.
31. Le GRECO conclut que la recommandation v reste non mise en œuvre.

Recommandation vi

32. *Le GRECO avait recommandé 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.*
33. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient évoqué les débats

de 2016 au Parlement en vue d'élaborer des modèles de réglementation pour le pantouflage, mais ces débats n'avaient pas abouti et il n'était pas prévu, à l'époque de ce rapport, de mettre en place une quelconque réglementation dans ce domaine.

34. Les autorités indiquent qu'il n'est toujours pas prévu de mettre en place des dispositions particulières pour le pantouflage. Le non-respect de l'obligation de réserve et la corruption sont sanctionnés par le Code pénal, qui garantit la protection des informations confidentielles lors du passage du secteur public au secteur privé.
35. Le GRECO prend note de l'absence de nouvelles informations ou mesures pour donner effet à cette recommandation. Il avait déjà souligné dans le Rapport de Conformité qu'il était rare que le passage du secteur public au secteur privé prenne l'allure d'un délit.
36. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste non mise en œuvre.

Recommandation vii

37. *Le GRECO avait recommandé (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.*
38. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, en l'absence de mesures prises pour lui donner effet.
39. Les autorités danoises mentionnent, comme elles l'ont fait dans le Rapport d'évaluation et le Rapport de conformité, un système en place depuis 2005, en vertu duquel tous les ministres sont tenus de déclarer leurs intérêts financiers conformément à une norme, qui est publiée. Même si ce système est sans fondement légal, les gouvernements successifs se sont conformés à ce régime de manière contraignante. Le Danemark ne juge donc pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour mettre en œuvre ces deux parties de la recommandation pour les membres du gouvernement.
40. Concernant la troisième partie de la recommandation, les autorités soulignent que les conseillers spéciaux ont l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts éventuels au secrétaire permanent de leur ministère ou à leur supérieur hiérarchique. Par conséquent, elles ne jugent pas nécessaire de mettre en place de nouvelles dispositions sur les intérêts financiers des conseillers spéciaux.
41. Le GRECO prend note des informations communiquées. Celles-ci se bornent à répéter les informations déjà présentées dans les rapports précédents. Il est clair qu'aucune mesure n'a été prise pour mettre en œuvre cette recommandation, pas même pour

envisager d'imposer aux conseillers spéciaux de déclarer régulièrement leurs intérêts financiers².

42. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste non mise en œuvre.

Recommandation viii

43. *Le GRECO avait recommandé que les déclarations soumises par les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à un contrôle substantif.*
44. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient déclaré que même s'il n'existe pas de mécanisme officiel de contrôle de l'exactitude des informations fournies par les ministres, les déclarations sont publiées sur le site web du cabinet du Premier ministre. Par conséquent, ces informations (et toute inexactitude qu'elles comportent) feront l'objet d'un examen minutieux par le Parlement, la presse et le grand public, et les ministres portent la responsabilité politique de ces informations. Ils peuvent être démis de leurs fonctions par le Premier ministre ou faire l'objet d'un vote de défiance de la part du Parlement. Étant donné que, d'après ce que le Danemark a pu constater, les dispositions sont généralement respectées, les autorités n'avaient pas jugé nécessaire de prendre d'autres mesures pour mettre en œuvre la recommandation à l'égard des ministres.
45. Les autorités danoises ne fournissent aucune nouvelle information sur cette recommandation et répètent que, comme les dispositions relatives aux déclarations des ministres sont généralement respectées, le Danemark ne juge pas nécessaire de mettre en place des mécanismes de contrôle spécifiques pour les déclarations financières.
46. Le GRECO ne peut que regretter que les autorités danoises n'aient pas jugé nécessaire de veiller à ce que les déclarations financières des ministres fassent l'objet d'un contrôle approfondi.
47. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste non mise en œuvre.

S'agissant des services répressifs

Recommandation xi

² Le GRECO rappelle que, lors de sa 75e réunion, le Bureau a défini quatre critères qui doivent être remplis pour que le GRECO puisse conclure qu'une recommandation selon laquelle un État devrait envisager de prendre des mesures a été mise en œuvre. Ces critères sont les suivants : i) pertinence (le processus de réflexion engagé par le pays concerné tient-il véritablement compte des préoccupations qui ont amené le GRECO à formuler sa recommandation ?) ; étendue (ces préoccupations ont-elles été examinées/discutées en profondeur et éventuellement avec la participation d'institutions/de personnes adéquates (expertes en la matière) ?) ; légitimité (la décision d'agir ou de ne pas agir a-t-elle été prise par une autorité compétente, idéalement au niveau politique ?) ; documentation (le processus de réflexion et/ou ses résultats ont-ils été correctement documentés ?).

48. *Le GRECO avait recommandé 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.*
49. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient expliqué qu'un système généralisé de déclaration des activités secondaires était incompatible avec la loi relative à la fonction publique, qui ne prévoit pas de système permettant aux agents de déclarer leurs activités secondaires. Les agents sont néanmoins déjà tenus de fournir des informations à leurs supérieurs sur leurs activités secondaires, si cela leur est demandé, et, en cas de doute sur la compatibilité des activités secondaires avec leur emploi au sein de la police, ils doivent déclarer leurs activités secondaires. Les agents dont le niveau de sécurité est classé « secret » ou « top secret » sont systématiquement tenus de signaler leur intention d'exercer une activité secondaire. Les autorités avaient souligné que, d'après ce qu'a pu constater la police nationale danoise, les activités secondaires ne posent aucun problème dans la grande majorité des cas et les fonctionnaires de police savent parfaitement quand une activité secondaire est incompatible avec leur profession. En cas de doute, les agents demandent conseil à leur supérieur.
50. Les autorités danoises signalent à nouveau que, selon la police nationale, le fait de travailler dans la police implique uniquement de devoir déclarer une activité secondaire lorsqu'un éventuel conflit d'intérêts doit être apprécié de manière concrète. L'obligation de déclaration s'applique aux agents dont le niveau de sécurité est classé « secret » ou « top secret ». Les autres agents doivent déclarer leur activité secondaire s'ils ont des doutes sur sa compatibilité avec leurs fonctions de police. La police nationale estime que le système de déclaration actuel permet de filtrer les activités secondaires qui ont un impact négatif sur l'exercice des fonctions de l'agent ou qui pourraient entraîner un conflit d'intérêts réel, éventuel ou perçu comme tel.
51. Le GRECO prend note des informations fournies. Il est évident qu'aucune mesure n'a encore été prise pour mettre en œuvre la recommandation. Comme il l'a souligné dans le rapport précédent, le GRECO n'est pas convaincu que des informations suffisantes soient disponibles pour permettre de tirer des conclusions sur le risque de problèmes ou la capacité des fonctionnaires de police à comprendre l'incompatibilité des activités secondaires.
52. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste non mise en œuvre.

Recommandation xii

53. *Le GRECO avait recommandé 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.*
54. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient déclaré que le fait

que d'anciens fonctionnaires de police soient recrutés dans d'autres activités ne posait pas de problème. Les agents connaissaient parfaitement la réglementation du Code pénal en matière de confidentialité, qui continue de s'appliquer après leur départ de la police. Elles avaient estimé qu'il était inutile de réaliser une nouvelle enquête au Danemark, comme le suggérait le GRECO, car les résultats de cette enquête dépendaient de la volonté qu'auraient les anciens agents d'y participer. Compte tenu de ces éléments, les autorités danoises considéraient que les initiatives déjà en place, comme l'application de la réglementation sur les lanceurs d'alerte, étaient mieux adaptées pour traiter les cas de doute sur l'impartialité d'un agent. Le GRECO avait regretté que la question ait été rejetée d'emblée, sans que ce rejet soit étayé par des données disponibles, et qu'elle ait été à nouveau formulée au regard du Code pénal, ce qui témoignait d'un manque de sensibilisation aux risques en matière d'intégrité qui ne relèvent pas du pénal.

55. Les autorités danoises ne font état d'aucune nouvelle information sur la recommandation.
56. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste non mise en œuvre.

Recommandation xiii

57. *Le GRECO avait recommandé d'analyser l'opportunité d'introduire l'obligation pour certains fonctionnaires de police de faire régulièrement une déclaration de patrimoine.*
58. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient évoqué plusieurs initiatives visant à améliorer la gestion des risques liés aux marchés publics, notamment l'obligation pour les responsables des marchés publics d'enregistrer leurs relations personnelles étroites avec les employés des entreprises susceptibles de fournir des biens ou des services à la police danoise, ainsi que d'enregistrer leur qualité d'administrateur, de propriétaire ou de copropriétaire (etc.) d'entreprises susceptibles d'être des fournisseurs de la police. Le Danemark ne jugeait pas nécessaire d'analyser si une obligation supplémentaire de déclaration des intérêts financiers s'imposait. Le GRECO avait souligné que ces exigences en matière d'enregistrement avaient été mises en place à la suite d'un scandale portant sur l'achat de matériel informatique au sein de la police, après la publication d'un rapport interne de la police. Aucune réflexion approfondie n'avait cependant été menée sur les avantages que présenterait l'obligation faite à certains fonctionnaires qui occupent des postes de direction ou des postes particulièrement vulnérables au sein de la police de déclarer régulièrement leurs intérêts financiers.
59. Les autorités danoises mentionnent à nouveau les exigences susmentionnées en matière d'enregistrement des agents responsables des marchés publics. Elles indiquent également que pour pouvoir travailler dans la police danoise, les agents doivent obtenir une habilitation de sécurité délivrée par le Service danois de sécurité et de renseignement (DSIS). Ce dernier procède à une enquête de sécurité sur le candidat. Cet examen de sécurité porte notamment sur la situation financière du candidat. Les agents

de la police danoise sont tenus de signaler tout changement significatif de leur situation financière. Ce processus n'est pas mis en place spécifiquement comme mesure de lutte contre la corruption, mais il contribue à l'évaluation globale par le DSIS de la personnalité et de la vulnérabilité financière du candidat.

60. Le GRECO prend note des informations fournies. Bien qu'il ait évalué positivement dans le Rapport d'évaluation le contrôle standard de tous les fonctionnaires de police lors de leur recrutement au niveau « confidentiel », il avait constaté qu'en pratique dix ans pouvaient s'écouler avant qu'ils doivent être soumis à un nouveau contrôle au même niveau de sécurité ou à un niveau plus élevé lorsqu'ils sont affectés à un nouveau poste. En outre, le niveau « confidentiel » ne comporte pas de vérification plus étendue de la situation économique de l'agent en question. Le GRECO est donc d'avis que le système d'habilitation ne tient pas suffisamment compte des éventuels risques en matière d'intégrité qui découlent de la situation financière de certains fonctionnaires de police. La nécessité de mettre en place une obligation faite à certains fonctionnaires de police de déclarer régulièrement leurs intérêts financiers n'a toujours pas été analysée de manière satisfaisante.
61. Le GRECO conclut que la recommandation xiii reste non mise en œuvre.

Recommandation xiv

62. *Le GRECO avait recommandé 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.*
63. Le GRECO rappelle qu'en l'absence de toute mesure prise pour donner effet à la recommandation, il avait conclu dans le Rapport de Conformité qu'elle n'était pas mise en œuvre.
64. Les autorités danoises indiquent que tous les fonctionnaires de police doivent respecter l'article 10 du Statut du personnel, qui impose à tout agent de « se conformer consciencieusement aux dispositions qui régissent sa fonction, aussi bien en service qu'en dehors du service, en se montrant digne du respect et de la confiance qu'exige sa fonction ». Les agents connaissent la procédure à suivre pour s'adresser à leur représentant syndical, à leur supérieur hiérarchique, au service des ressources humaines ou à l'Autorité indépendante chargée d'examiner les plaintes contre la police s'ils constatent un acte répréhensible lié à la corruption. Les élèves qui suivent la formation de base de la police sont informés de leur obligation de se conformer à la loi dans les modules principaux de la formation. Il s'agit notamment d'un cours dans lequel les élèves discutent et réfléchissent à propos du dilemme suivant : quand et comment réagir face à un collègue qui dépasse les bornes. Les élèves apprennent également à gérer les cadeaux et la corruption. Ils effectuent notamment des exercices collectifs ; l'un d'entre eux porte sur le fait de recevoir des cadeaux. Les exercices sont ensuite examinés en classe où les étudiants discutent de la question. L'Ecole de police estime qu'à l'issue de leur formation, tous les fonctionnaires de police comprennent bien leur

obligation de respecter la loi et de prendre des mesures contre les comportements illégaux qui se produisent au sein de la police.

65. Le GRECO prend note des informations fournies. L'attention accordée à l'obligation de signaler les comportements répréhensibles au cours de la formation de base de la police est la bienvenue. Toutefois, il importe de continuer à sensibiliser les agents à cette question tout au long de leur carrière. Cela permet de signifier clairement que les actes répréhensibles commis au sein des forces de police sont pris au sérieux par la direction de la police et les structures concernées, et qu'ils ne seront pas tolérés. Le fait d'accorder une attention constante à cette question permet de lutter contre l'éventuelle « loi du silence » qui pourrait se développer parmi les collègues qui travaillent ensemble. Cela serait d'autant plus utile que l'article 10 susmentionné du Statut du personnel ne mentionne pas spécifiquement l'obligation de signaler les manquements. Il ne semble donc pas que des mesures aient été prises pour mettre en œuvre cette recommandation.
66. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste non mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

67. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Danemark n'a encore traité de manière satisfaisante que deux des quatorze recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, une a été partiellement mise en œuvre et onze n'ont toujours pas été mises en œuvre.
68. Plus précisément, les recommandations ix et x ont été traitées de manière satisfaisante, la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre et les recommandations i, ii, iv, v, vi, vii, viii, xi, xii, xiii et xiv n'ont pas été mises en œuvre.
69. En ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif, aucun progrès n'a été réalisé dans aucune des recommandations. La seule mesure positive est l'annonce de la création d'un comité d'experts chargé de formuler des propositions pour élaborer une nouvelle loi relative à l'accès aux dossiers de l'administration publique. Toutefois, ce processus se trouve encore à un stade très précoce. Les autorités répètent essentiellement les informations et les arguments déjà évalués par le GRECO dans le Rapport d'évaluation et le Rapport de conformité. Comme cela a déjà été souligné dans les rapports précédents, la fréquente mention des dispositions du Code pénal (par exemple sur la corruption et la confidentialité) confirme que les autorités ne sont pas sensibles aux questions d'intégrité qui ne relèvent pas du pénal. Malheureusement, rien n'indique que les lacunes des dispositions et politiques en vigueur mises en évidence dans les rapports précédents soient en passe d'être comblées. Il n'existe toujours pas d'analyse des risques en matière d'intégrité pour les membres du gouvernement et les conseillers spéciaux, qui servirait de base à une future stratégie dans ce domaine. Il n'existe pas davantage de code de conduite pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE). La transparence des activités de lobbying doit être améliorée et des dispositions doivent être adoptées sur le traitement des activités professionnelles exercées par les PHFE après la fin de leurs fonctions publiques. Davantage de données doivent figurer dans les déclarations financières des ministres et ces déclarations

doivent faire l'objet d'un contrôle approfondi. À la lumière de ce qui précède, le GRECO regrette profondément le refus clairement exprimé par le Danemark de mettre en œuvre plusieurs recommandations. Il ne peut qu'exhorter les autorités danoises à revoir cette position et à remédier aux préoccupations qui motivent les recommandations susmentionnées.

70. S'agissant des services répressifs (police), la situation est identique à celle du rapport précédent. Les autorités ne font état d'aucune nouvelle mesure ni information sur l'amélioration du système d'autorisation des activités secondaires, la réalisation d'une étude sur les activités professionnelles exercées par les agents après leur départ de la police, l'analyse de la nécessité de faire obligation à certains fonctionnaires de déclarer leurs intérêts financiers et la sensibilisation des agents à leur devoir de dénoncer les comportements répréhensibles liés à la corruption. Le GRECO souligne à nouveau que les autorités doivent prendre des mesures résolues à cet égard.
71. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau de conformité du Danemark avec les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle est insuffisant au sens de l'Article 31 révisé bis, paragraphe 10 de son Règlement intérieur. Le GRECO décide donc d'appliquer l'article 32 révisé, paragraphe 2 (i), et demande au chef de la délégation du Danemark de lui remettre un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (i-viii et xi-xiv) d'ici au 31 décembre 2024.
72. En outre, conformément à l'article 32 révisé, paragraphe 2, alinéa (ii.b), de son Règlement intérieur, le GRECO invite le président du Comité statutaire à envoyer au Représentant Permanent du Danemark auprès du Conseil de l'Europe une lettre – avec copie au Chef de délégation du Danemark – attirant l'attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures énergiques en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
73. De plus, conformément à l'article 32 révisé, paragraphe 2, alinéa (iii), le GRECO demande aux autorités du Danemark de recevoir une mission de haut niveau afin de renforcer l'importance que revêt la mise en conformité avec les recommandations pertinentes.
74. Le GRECO invite les autorités du Danemark à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.