



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 22 juin 2018

Publication : 12 septembre 2018

Public

GrecoRC4(2018)12

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ SUR LE DANEMARK

Adopté par le GRECO lors de sa 80^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 juin 2018)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le présent Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités danoises pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur le Danemark (voir paragraphe 2). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur le Danemark avait été adopté par le GRECO à l'occasion de sa 63^e réunion plénière, le 28 mars 2014, et rendu public le 16 avril 2014, à la suite de l'autorisation du Danemark ([Greco Eval IV Rep \(2013\) 6F](#)).
3. Le [Rapport de Conformité du Quatrième Cycle](#) a quant à lui été adopté par le GRECO lors de sa 71^e réunion plénière (18 mars 2016) et rendu public le 15 avril 2016, à la suite de l'autorisation des autorités danoises. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités danoises ont soumis un Rapport de Situation sur les mesures supplémentaires prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ce rapport, présenté le 2 mars 2018, et les informations communiquées ultérieurement, ont servi de base à l'élaboration du Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO avait demandé au Royaume-Uni et à la Fédération de Russie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M. David MEYER, au titre du Royaume-Uni, et M. Aslan YUSUFOV, au titre de la Fédération de Russie. Ces rapporteurs ont reçu l'assistance du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Il convient de rappeler que dans son Rapport d'Évaluation le GRECO avait adressé six recommandations au Danemark. Le GRECO avait conclu dans son Rapport de Conformité qu'une seule de ces recommandations avait été mise en œuvre de façon satisfaisante (recommandation vi), quatre recommandations avaient été partiellement mises en œuvre (recommandations i, iii, iv et v) et une recommandation (recommandation ii) n'avait pas été mise en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est analysée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

6. De manière générale, les autorités danoises renvoient aux lettres adressées le 30 août et le 4 février 2014 par M. Mogens Lykketoft, à l'époque président du Parlement danois, au nom du Présidium de cette assemblée au Secrétariat du GRECO, qui visaient à exposer certaines des idées fondamentales du système démocratique au Danemark et à replacer dans un contexte plus large l'absence relative de restrictions officielles imposées aux activités des parlementaires danois, ainsi qu'à refléter le point de vue de l'actuel Présidium du Parlement. Le Présidium est notamment soucieux de préserver le fait que, vis-à-vis de leurs électeurs, les parlementaires agissent en conscience. Le Présidium n'est pas totalement opposé à l'adoption de mesures positives, mais il reste néanmoins convaincu que la pression exercée par l'opinion publique est particulièrement efficace pour garantir que les élus continuent à se conduire avec droiture. Il redoute que le recours à un ensemble de dispositions extrêmement rigoureuses puisse nuire à ce mécanisme.

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé (i) qu'un code de conduite à l'intention des parlementaires – y compris, des orientations sur la prévention des conflits d'intérêts, sur les questions concernant les cadeaux et les autres avantages et sur la façon de traiter les tierces parties cherchant à exercer une influence indue sur le travail des députés – soit adopté et rendu facilement accessible au public ; et (ii) qu'il soit complété par des mesures d'application pratiques, telles qu'une formation ou des conseils spécialisés.*
8. Il convient de rappeler que le GRECO avait conclu dans son Rapport de Conformité que cette recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre. Il avait en effet observé que le président sortant du Parlement avait, en 2014, abordé les points soulignés par la recommandation sous la forme d'une lettre adressée à l'ensemble des parlementaires, afin d'attirer leur attention sur les questions de déontologie et sur le fait qu'il est de leur responsabilité de préserver la confiance des citoyens dans leur Parlement. Le GRECO avait considéré que les normes éthiques devaient conserver un caractère dynamique et évoluer afin de s'adapter aux actuels et nouveaux défis. Il n'avait en revanche pas estimé que le fait de consacrer ces normes dans un code de conduite puisse entraver ce processus. Le GRECO avait par ailleurs observé qu'en dehors du Présidium, le Parlement danois ne s'était pas penché sur la question de la déontologie des parlementaires. Il avait estimé qu'un code déontologique devait être adapté au contexte national et que des mesures complémentaires, comme la formation et/ou le fait de bénéficier de conseils, qui n'étaient pas en place, étaient tout aussi importantes. Le GRECO avait reconnu que les principes auxquels l'ensemble des parlementaires devaient se conformer figuraient dans la lettre du président du Parlement, mais que cette première mesure ne suffisait pas à mettre pleinement en œuvre la recommandation.
9. Les autorités danoises précisent à présent que le Présidium du Parlement danois reste d'avis qu'une lettre telle que celle qui avait été adressée par l'ancien président du Parlement au nom de l'ancien Présidium du Parlement danois avant les élections de 2015 représentait une forme de document adapté au contexte du système politique du Danemark. L'actuel Présidium examinera, avant les prochaines élections législatives, s'il peut être utile d'illustrer par des exemples une lettre similaire adressée aux membres élus à l'époque sans pour autant nuire à l'esprit général de la lettre. Les autorités danoises ajoutent qu'elles ont l'intention d'entamer une discussion sur le contenu d'une lettre similaire au sein de la Commission permanente du Règlement (qui se compose des représentants de l'ensemble des partis et de tous les présidents de groupes), ainsi qu'au sein du Présidium lui-même, qui compte les représentants des cinq principaux partis. Le Présidium veillera par ailleurs à ce que toute lettre similaire adressée aux membres élus dans le cadre des prochaines élections soit accessible au public.
10. En outre, le Présidium ayant jugé préférable d'adopter une approche plus générale et indicative, il considère que la meilleure mesure d'accompagnement consiste à mettre en place une plateforme de partage des points de vue, des expériences et des préoccupations en matière d'éthique, aussi bien de manière générale que dans des cas concrets. Le Présidium compte par conséquent encourager les groupes parlementaires à consacrer davantage à cette fin les réunions relativement fréquentes des présidents des groupes de partis. Cette mesure permettra à chaque parlementaire de consulter tout d'abord le président de son groupe, généralement un membre éminent et chevronné du Parlement, et au président du groupe concerné d'examiner ensuite la question avec ses collègues, si nécessaire, de manière à préserver l'anonymat de l'intéressé.

11. Le GRECO prend note des informations fournies et de l'intention du Présidium de répéter la formule choisie par le précédent Présidium, c'est-à-dire d'adresser aux parlementaires une nouvelle lettre qui leur explique la conduite éthique que l'on attend d'eux. Ce type de lettre doit cependant, à l'avenir, reposer sur un débat plus large au Parlement, au sein de la Commission permanente du Règlement, où tous les groupes politiques sont représentés, ainsi qu'au sein du Présidium lui-même. Ce processus serait plus inclusif et il y a lieu de s'en féliciter, puisqu'il permettra d'approfondir le débat sur la conduite attendue des parlementaires et de renforcer leur sensibilisation à ces questions. La lettre adressée par l'ancien président du Parlement, mentionnée dans le Rapport de Conformité, était une bonne initiative, mais il semble nécessaire que ce type de document, quel qu'en soit la forme, puisse bénéficier d'une certaine forme de reconnaissance et d'autorité au fil du temps, indépendamment de la tenue d'élections. Les éléments que les autorités danoises ont présenté au titre des activités complémentaires, comme l'exige la deuxième partie de la recommandation, ne sont qu'une forme de participation au processus aboutissant à un document sur la conduite attendue (par exemple une lettre ou une circulaire) et ne sauraient être jugés suffisants en matière de formation ou de conseil, qui nécessite des mesures plus spécifiques. Cette partie de la recommandation n'est toujours pas été mise en œuvre.

12. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

13. *Le GRECO avait recommandé qu'une obligation de divulgation ad hoc soit introduite lorsqu'un conflit avec les intérêts privés des parlementaires à titre individuel peut émerger en lien avec une question examinée dans le cadre d'une procédure parlementaire.*

14. Il convient de rappeler que dans son Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités danoises estimaient en effet qu'une telle obligation pouvait tout au plus prendre la forme d'une simple incitation faite aux parlementaires de déclarer tout intérêt privé dans des décisions particulières et d'envisager de s'abstenir de participer à une décision si cela s'avérait inapproprié. Les autorités danoises ne voyaient pas comment, dans le cadre de la Constitution danoise, une obligation de déclaration ad hoc pouvait être appliquée de manière systématique. Le GRECO s'était félicité du passage de la lettre adressée par le président du Parlement aux parlementaires qui les encourageait à déclarer tout intérêt qu'eux-mêmes, leurs proches ou leurs associés pourraient détenir et qui serait susceptible de les empêcher de participer à l'examen d'une question spécifique. Cette lettre n'a cependant donné lieu à aucune modification du régime volontaire qui avait été analysé dans le Rapport d'Evaluation.

15. Les autorités du Danemark indiquent à présent que l'actuel Présidium du Parlement adopte la même position que le précédent Présidium, à savoir qu'une obligation de déclaration ad hoc ne peut être imposée au titre de la Constitution. Le Présidium examinera toutefois si une lettre analogue à celle mentionnée ci-dessus adressée aux membres élus lors des prochaines élections législatives devrait à des fins d'illustration donner quelques exemples concrets de conflits d'intérêts ; il invitera par ailleurs la Commission permanente du Règlement à prendre part à ces délibérations.

16. Le GRECO prend note des informations fournies qui, pour l'essentiel, sont identiques à celles communiquées dans le cadre du Rapport de Conformité. Il estime que, si cette obligation de déclaration ad hoc ne peut être imposée par la

législation, elle pourrait éventuellement figurer dans un instrument juridique non contraignant, sous forme de recommandation appuyée.

17. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

18. *Le GRECO avait recommandé (i) qu'un enregistrement public des activités professionnelles et des intérêts financiers à intervalles réguliers par les parlementaires soit rendu obligatoire ; ii) que le système actuel soit développé encore davantage, notamment en incluant des données quantitatives sur les activités professionnelles et les intérêts financiers des parlementaires ainsi que des données sur les éléments significatifs du passif ; et iii) qu'il soit envisagé d'élargir le champ des déclarations pour inclure des informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne devraient pas nécessairement être rendues publiques).*
19. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Rapport de Conformité que cette recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre. La première partie de la recommandation avait en effet été mise en œuvre, puisque l'enregistrement des activités professionnelles et des intérêts financiers avait été rendu obligatoire pour les parlementaires. La deuxième partie de la recommandation n'avait en revanche pas été mise en œuvre, dans la mesure où le système d'enregistrement n'avait pas été davantage développé. La troisième partie de la recommandation n'avait pas non plus été mise en œuvre, puisque les autorités danoises n'avaient pas fourni suffisamment d'informations laissant supposer que ce point avait été dûment examiné.
20. Les autorités danoises ne font état d'aucun élément nouveau à l'égard de la deuxième partie de la recommandation. Pour ce qui est de la troisième partie de la recommandation, elles insistent sur le fait que l'ancien Présidium du Parlement a dûment examiné la question de l'élargissement de la portée du registre des activités professionnelles et des intérêts économiques afin d'y inclure des informations sur les conjoints et les membres de la famille à charge et qu'il a par ailleurs précisé dans le Rapport de Conformité les raisons pour lesquelles il n'envisageait pas de prendre des initiatives en faveur de cet élargissement.
21. Le GRECO observe qu'il avait conclu dans son Rapport de Conformité que la première partie de la recommandation avait déjà été mise en œuvre. S'agissant des deuxième et troisième parties de la recommandation, les autorités danoises ne lui ont communiqué aucun élément nouveau.
22. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

23. *Le GRECO avait recommandé que des mesures appropriées soient prises pour garantir le contrôle et l'application i) des règles sur l'enregistrement des activités professionnelles et des intérêts financiers par les parlementaires et ii) des normes de conduite des parlementaires, le cas échéant.*
24. Il convient de rappeler que dans son Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. La première partie de la recommandation avait en effet été mise en œuvre de façon satisfaisante grâce à la publication sur le site internet du Parlement de la liste, régulièrement mise à jour par le Service juridique du Parlement, des parlementaires qui avaient refusé de se conformer à l'exigence d'enregistrement de leurs activités

professionnelles et intérêts financiers. Cette mesure de type « désignation et stigmatisation » semblait pertinente, car elle favorisait un niveau particulièrement élevé de transparence. La deuxième partie de la recommandation n'avait toutefois pas été mise en œuvre ; le Présidium du Parlement n'avait pas jugé nécessaire de prendre des initiatives visant à mettre en place un mécanisme officiel de respect des principes de déontologie contenus dans la lettre du président du Parlement, comme nous l'avons indiqué plus haut.

25. Les autorités danoises indiquent à présent à propos de la deuxième partie de la recommandation, qui est la seule à ne pas avoir été mise en œuvre, que le Présidium du Parlement, compte tenu de sa position au sujet de la recommandation i, estime que la nature de tout mécanisme de contrôle ou d'application doit clairement dépendre de la nature et du degré de spécificité des dispositions à contrôler. Puisque le Présidium a jugé préférable d'adopter une approche plus générale et indicative pour le Parlement danois et qu'il a estimé que son choix d'adresser une lettre à l'ensemble des parlementaires, plutôt qu'un code de conduite, était la forme de document la plus appropriée, il considère qu'il y a peu de chances dans cette situation d'établir un ensemble efficace de mécanismes officiels de contrôle et d'application.
26. Le GRECO prend note de la réponse communiquée par les autorités danoises. Il reconnaît qu'un mécanisme de contrôle doit être adapté aux dispositions en matière de conduite qu'il est tenu de contrôler. Conformément à son raisonnement au titre de la recommandation i, le GRECO a estimé que la lettre adressée par le Présidium sortant aux parlementaires était partiellement conforme à la recommandation et s'est félicité du fait que le Présidium envisage désormais d'élaborer un nouveau document en matière de conduite, qui s'inscrit dans une procédure plus approfondie et inclusive. Le GRECO réaffirme que la mise en place d'un mécanisme de contrôle s'impose et estime que l'immobilisme que préconisent les autorités danoises est parfaitement contraire à l'esprit de cette recommandation.
27. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

28. *Le GRECO avait recommandé i) qu'un ensemble de normes de déontologie ou code de conduite professionnelle clair – assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples concrets, y compris des directives sur les conflits d'intérêts et les questions connexes – soit rendu applicable à l'ensemble des juges et facilement accessible au public ; et ii) qu'il soit complété par des mesures d'application pratiques, notamment une formation spécialisée pour les juges professionnels, les juges non professionnels et les experts jurés.*
29. Il convient de rappeler que dans son Rapport de Conformité le GRECO avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. La première partie de la recommandation avait en effet été partiellement mise en œuvre, puisqu'un code de déontologie avait été établi ; ce code n'était toutefois assorti d'aucune remarque explicative ni élément d'orientation concret, comme l'exige pourtant la recommandation. La deuxième partie de la recommandation avait quant à elle été mise en œuvre par l'adoption d'une formation spécialisée à l'intention des juges.
30. Les autorités danoises indiquent à présent que l'administration judiciaire danoise a pris note de l'obligation d'accompagner les Principes déontologiques, tels

qu'adoptés par l'Association des juges danois en octobre 2014, d'exemples concrets et de remarques explicatives et qu'elle examinera cette partie de la recommandation ultérieurement.

31. L'administration judiciaire danoise précise par ailleurs que la justice et les juges danois exercent leurs activités selon les principes déontologiques, lesquels reposent sur les principes fondamentaux de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits reconnus à tout citoyen. L'administration judiciaire mentionne également le cadre légal qui complète ces principes, comme la loi relative à l'administration de la justice, le statut de la fonction publique et le Code pénal, notamment. Les juges connaissent tous parfaitement cette législation, ainsi que les principes fondamentaux qui leur sont applicables, tels que l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité, la liberté de parole et d'association, la confidentialité, ainsi que les relations avec les médias, notamment.
32. Le GRECO se félicite à nouveau de l'adoption des Principes déontologiques à l'intention des juges, qui reposent sur divers principes fondamentaux tirés de la Constitution et de la législation, comme le précisent les autorités danoises. Il n'a aucun doute sur le fait que les juges danois sont pleinement conscients de l'importance du respect de ces principes et de la législation en question. Pour autant, l'objectif de l'établissement des Principes déontologiques, ainsi que du fait de les assortir d'éléments d'orientation supplémentaires, permet de préciser davantage les normes de conduite que l'on attend des juges, y compris dans des situations concrètes, par exemple en cas de conflits d'intérêts, de cadeaux, de contacts avec des tiers, notamment. Ces instruments représenteront également un signe positif et contribueront à sensibiliser les citoyens aux normes de conduite exigeantes auxquelles les membres de la magistrature sont tenus de se conformer.
33. Le GRECO se félicite du fait que l'administration judiciaire danoise réfléchira à la partie de la recommandation qui demande l'élaboration d'exemples concrets et/ou des commentaires explicatifs qui accompagneront les Principes déontologiques, comme évoqué plus haut.
34. Le GRECO conclut que la recommandation v demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

35. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Danemark n'a mis en œuvre de façon satisfaisante qu'une seule des six recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, quatre ont été partiellement mises en œuvre et une n'a toujours pas été mise en œuvre.
36. Plus précisément, la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, iii, iv et v ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.
37. Pour ce qui est des parlementaires, toutes les recommandations ont été examinées par l'actuel Présidium du Parlement danois. Depuis que l'ancien Président du Parlement a adressé une lettre aux parlementaires afin d'attirer leur attention sur une conduite conforme à la déontologie, aucun progrès tangible n'a été rapporté, si ce n'est que l'actuel Présidium envisage de suivre une voie similaire en rédigeant une lettre qui précisera la conduite attendue des parlementaires de la nouvelle législature, à la suite des prochaines élections. Il est cependant judicieux que ce processus respecte une procédure plus inclusive, à laquelle participe désormais une commission permanente et le Présidium. Il s'agit là d'une avancée prometteuse, mais il sera toutefois nécessaire que le résultat de ce processus (document) jouisse

d'une reconnaissance suffisante et d'une autorité au fil du temps et qu'il s'accompagne d'une formation et de conseils. Il reste également à mettre en place une fonction de contrôle adaptée à cet instrument.

38. S'agissant des juges, des principes déontologiques ont été adoptés, comme l'indiquait déjà le GRECO dans son Rapport de Conformité ; le GRECO espère qu'ils seront complétés en temps utile par des exemples concrets et/ou des commentaires explicatifs.
39. Au vu de ces éléments, le GRECO observe qu'en l'absence de résultats définitifs, le Danemark n'a réalisé aucune avancée suffisante ou déterminante dans la pleine mise en œuvre de ces recommandations depuis l'adoption du Rapport de Conformité, il y a maintenant plus de deux ans. L'immense majorité des recommandations demeurent partiellement mises en œuvre. Dans ces conditions, le GRECO n'a d'autre choix que de conclure que cette situation est « globalement insuffisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation mutuelle et invite le Chef de la délégation danoise à lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations i à v dans les meilleurs délais et, quoi qu'il en soit, au plus tard le 30 juin 2019.
40. Enfin, le GRECO invite les autorités danoises à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.