



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 6 décembre 2019

Publication : 5 février 2020

Public

GrecoRC4(2019)30

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ INTÉrimAIRE

DANEMARK

Adopté par le GRECO lors de sa 84^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 2-6 décembre 2019)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Rapport de Conformité intérimaire évalue les mesures prises par les autorités du Danemark pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur le Danemark (voir paragraphe 2). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur le Danemark a été adopté lors de la 63^e réunion plénière du GRECO (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 été adopté par le GRECO lors de sa 71^e réunion plénière (18 mars 2016) et rendu public le 15 avril 2016, sur autorisation des autorités danoises.
4. Le [Deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 80^e réunion plénière (22 juin 2018) et rendu public le 12 septembre 2018, avec l'autorisation des autorités danoises. Le GRECO avait conclu dans ce rapport qu'une seule recommandation avait été mise en œuvre de manière satisfaisante, quatre avaient été partiellement mises en œuvre et une recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO a considéré que le faible niveau de conformité était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO avait par conséquent décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation mutuelle, et avait invité le Chef de la délégation danoise à lui soumettre un rapport sur les progrès accomplis au plus tard le 30 juin 2019, date limite exceptionnellement repoussée au 31 octobre 2019.
5. Le 7 novembre 2019, les autorités du Danemark ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures supplémentaires prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ces informations ont servi de base au présent Rapport de Conformité intérimaire.
6. 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. Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans la rédaction du Rapport de Conformité intérimaire.

II. ANALYSE

7. 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 manière 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. Le Deuxième Rapport de Conformité avait indiqué que la situation n'avait pas changé. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

8. *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.

9. 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 était de leur responsabilité de préserver la confiance des citoyens dans leur Parlement. Le GRECO avait reconnu que les principes auxquels l'ensemble des parlementaires devraient 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 ; elle n'était pas considérée comme un code de conduite, et aucune autre mesure, comme la formation et le fait de bénéficier de conseils, n'était en place.
10. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, les autorités avaient maintenu leur position selon laquelle 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. Le Présidium du Parlement de l'époque examinerait donc, avant les prochaines élections législatives, s'il pouvait 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 avaient ajouté qu'elles avaient 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, et veilleraient par ailleurs à ce que toute lettre similaire adressée aux membres élus dans le cadre des prochaines élections soit accessible au public. De plus, il avait été indiqué que les présidents des groupes de partis devraient se consacrer davantage à des fins de conseils.
11. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO se félicitait que ce type de lettre doive, à l'avenir, reposer sur un débat plus inclusif et 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. Le GRECO avait estimé que la lettre adressée par l'ancien président du Parlement, mentionnée dans le Rapport de Conformité, était une bonne initiative, mais il lui semblait nécessaire que ce type de document puisse bénéficier d'une certaine forme de reconnaissance et d'autorité au fil du temps, indépendamment de la tenue d'élections. Tandis que la première partie demeurait partiellement mise en œuvre (la lettre), aucun élément nouveau n'avait été communiqué concernant la deuxième partie de la recommandation et elle demeurait partiellement mise en œuvre.
12. Les autorités danoises indiquent à présent que l'ancienne présidente du Parlement danois a envoyé une lettre à l'intention des membres élus à la suite des élections du 5 juin 2019 (voir annexe). Le contenu de la lettre est similaire à celui de la lettre envoyée par son prédécesseur suite aux élections en 2015. Les autorités ajoutent que la question de savoir s'il est nécessaire d'envoyer une lettre similaire aux présidents des groupes de partis est actuellement examinée.
13. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il ne peut que conclure qu'une autre lettre a encore été envoyée aux parlementaires par l'ancienne présidente du parlement. Le GRECO a déjà indiqué les raisons pour lesquelles une

telle lettre ne peut être considérée comme un code de déontologie. Aucun élément concret n'a été fourni concernant la deuxième partie de la recommandation.

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

Recommandation ii.

15. *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.*
16. Il convient de rappeler que dans ses précédents Rapports 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'Évaluation.
17. Les autorités du Danemark ne font état d'aucun élément nouveau concernant cette recommandation.
18. Le GRECO conclut que cette recommandation ii n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

19. *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).*
20. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été jugée mise en œuvre dans les Rapports de Conformité précédents. 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.
21. Les autorités ne font état d'aucun élément nouveau en ce qui concerne cette recommandation.

22. 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 ses précédents Rapports 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 ne communiquent aucun élément nouveau en ce qui concerne cette recommandation.

26. GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

27. *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.*

28. Il convient de rappeler que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans les précédents Rapports de Conformité. 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.

29. Les autorités indiquent à présent que l'administration judiciaire danoise a poursuivi ses discussions avec l'Association des juges danois, qui a adopté les Principes déontologiques à l'intention des juges en 2014. À la suite de ces discussions, l'Association des juges danois a aussi adopté un ensemble de remarques explicatives et interprétatives des principes, comme l'exige la recommandation. Les autorités ajoutent que les Principes déontologiques font sans cesse l'objet de discussions et de révisions, si nécessaire.

30. Le GRECO se félicite à nouveau de l'adoption des Principes déontologiques à l'intention des juges, qui sont désormais complétés par des remarques interprétatives et des exemples. Le GRECO a déjà accepté le format très court et succinct des Principes. Il note que les remarques suivent un modèle similaire, étant également courtes et simples. Il note en outre que les Principes devraient faire l'objet de discussions et de révisions permanentes et comprend que le commentaire évoluera aussi au fil du temps.
31. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

32. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Danemark n'a mis en œuvre de façon satisfaisante que deux des six recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, trois ont été partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre.
33. Plus précisément, les recommandations v et vi ont été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, iii et iv ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.
34. Le GRECO note avec satisfaction que des codes de déontologie ont désormais été adoptés à l'intention des juges et des procureurs au Danemark.
35. En revanche, en ce qui concerne les parlementaires, le GRECO déplore qu'aucun progrès substantiel n'ait été enregistré afin de modifier les conclusions du GRECO dans les précédents Rapports de Conformité. Plutôt que d'élaborer des normes éthiques (sous la forme d'un code de déontologie), deux anciens Présidents ont envoyé des lettres similaires aux parlementaires nouvellement élus (en 2015 et 2019) afin d'attirer leur attention sur l'importance d'une conduite conforme à la déontologie. Il est décevant que l'actuel Présidium du Parlement danois semble également satisfait d'une lettre sans aucune référence aux normes établies comme outil suffisant concernant la conduite des parlementaires. Ce qui avait été considéré comme positif dans le précédent rapport, c'est-à-dire que l'élaboration d'une nouvelle lettre ou d'un nouveau document respecterait une procédure plus inclusive, à laquelle participeraient aussi une commission permanente et le Présidium, ne semble pas s'être concrétisé. Le GRECO ne peut que conclure que le Danemark demeure quasiment le seul pays parmi ses États membres à ne pas avoir adopté de code de déontologie à l'intention des parlementaires. Cette situation est regrettable. S'agissant des autres recommandations en suspens concernant les parlementaires, aucun élément nouveau n'a été communiqué.
36. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que le niveau de conformité très faible avec les recommandations (qui ne concernent désormais plus que les parlementaires), plus de cinq ans après l'adoption du Rapport d'Évaluation, est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO continue par conséquent d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation 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 iv dans les meilleurs délais et, quoi qu'il en soit, au plus le 31 décembre 2020.

37. 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.

Appendix
English only

Letter sent by Pia Kjærsgaard as outgoing Speaker of Parliament to all members newly elected or reelected in the general election on 5 June 2019

Dear Member of Parliament,

Congratulations on attaining the office of Member of Parliament.

Being a Member of Parliament is one of the most distinguished positions of trust that one can attain as a citizen of Denmark. It is an expression of the fact that our fellow citizens have chosen to entrust each of us with the special responsibility, and shown each of us the confidence, of letting us make some of the most important decisions in society on their behalf.

How to exercise that office and live up to that confidence is – within the framework of the Constitutional Act of Denmark, other applicable laws and the rules for our cooperation that we establish for ourselves in the Standing Orders – up to each individual member. Precisely because being a Member of Parliament is a position of trust, it is to a very high degree left to each individual member to determine what he or she wants to work for, and how. This is a choice that each member must make on the basis of his or her own conscience and sense of responsibility towards his or her electors.

In addition to our individual responsibility towards our electors we also have a shared responsibility for, and a shared interest in, preserving and strengthening public trust in the nation's legislative assembly. We should all contribute to that in our day-to-day political work. We can do so by being inspired by, and acting in accordance with, values such as integrity, diligence, responsibility and care for the reputation of Parliament.

It is a natural part of the work of a Member of Parliament to seek knowledge about the society that surrounds us, e.g. by meeting with representatives of special interest groups or businesses or with other interested parties.

As Members of Parliament we should of course not exploit our office to gain undue advantages for ourselves or others. Naturally, each individual member is mindful of that. We should, however, be equally mindful of avoiding giving the general public such an impression. This implies that in our association with representatives of special interests – and particularly if we receive any gifts, hospitality, travel, etc. – we should pay close attention to whether the intention could be to influence our views in an improper manner, as well as to whether such an intention could be perceived to be present by the general public.

In practice, cases can easily arise in which one, as a Member of Parliament, has doubts as to whether it would be appropriate to accept a gift, hospitality, etc. That is particularly so if the gift etc. is of comparatively low value. It can be an argument for declining the gift that one does not wish to leave any doubts as to which interests one serves in one's political work, and that receiving it may, as mentioned, have a negative impact of the public opinion of the recipient and of Parliament. On the other hand, it can be an argument for accepting

the gift that it may seem rude to decline it, and that one does not wish to suggest that the donator has improper intentions.

Although it is of course a different matter to be a Member of Parliament than to be a public employee, it can be useful in cases of doubt to seek inspiration in the guidelines for public employees that the Agency for Modernisation has drawn up in the publication "Good Conduct in Public Service", the latest edition of which was published in December 2017. Here one can also find various examples that illustrate the difficulties that may arise.

In that same connection, I would point out that the Standing Orders Committee has decided that all members must register their occupations and financial interests in the publicly accessible registry in accordance with the rules governing the registry. It follows from the rules on the registry, inter alia, that gifts and travel etc. paid by others must in some cases be registered.

Legally speaking, Members of Parliament are permitted to act – with very few exceptions – in all cases under consideration in Parliament. Even if a member has a very clear and significant personal advantage or disadvantage e.g. from the passage or non-passage of a bill, that member is not legally restricted from acting in the matter.

The concerns mentioned above nevertheless make it advisable for a member who has, or whose relatives or associates have, a particular personal interest in a case to consider abstaining from acting in the case or declaring the interest. This however will generally not be relevant in cases where a member stands to gain an advantage solely by virtue of belonging to the population in general or to a wide class of people in society.

As Members of Parliament we work for society and the common good, but as mentioned, the determination of how best to do that is left to each member to make based on his or her conscience and convictions. This is all part of the statement of trust that is being elected Member of Parliament.

The purpose of this letter, therefore, is not to impose restrictions on the political work of Members of Parliament, but to encourage further attention and reflection on how each of us can contribute to bearing our shared responsibility for the integrity and reputation of Parliament.

Finally, I wish to point out that since the responsibility for the integrity and reputation of Parliament is a shared one, a member should not be left alone with his or her concerns when facing a difficult situation. For that reason, I encourage members to conduct a trustful dialogue, as far as possible, within the party groups about any cases that may arise.

Once again, congratulations on attaining the office of Member of Parliament.

On behalf of the Presidium and the Standing Orders Committee,

(signed) Pia Kjærsgaard
Speaker of Parliament