

Adoption : 22 septembre 2021  
Publication : 25 novembre 2021

Public  
GrecoRC4(2021)13

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

### DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ INTÉRIMAIRE DANEMARK

Adopté par le GRECO lors de sa 88e réunion plénière  
(Strasbourg, 20-22 septembre 2021)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le présent Deuxième 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 (voir le 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<sup>e</sup> réunion plénière du GRECO (28 mars 2014) et rendu public le 16 avril 2014 avec l'autorisation des autorités de ce pays ([Greco Eval IV Rep \(2013\) 6F](#)). Il convient de rappeler que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé six recommandations au Danemark.
3. Le [Premier Rapport de Conformité du Quatrième Cycle](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 71<sup>e</sup> réunion plénière (18 mars 2016) et rendu public le 15 avril 2016, avec l'autorisation des autorités danoises.
4. Le [Deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 80<sup>e</sup> réunion plénière (22 juin 2018) et rendu public le 12 septembre 2018, avec l'autorisation des autorités danoises. Dans ledit rapport, le GRECO avait jugé ce très faible niveau de mise en œuvre des recommandations « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Il avait donc décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle.
5. Le [Premier Rapport de Conformité Intérimaire](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 84<sup>e</sup> réunion plénière (6 décembre 2019) et rendu public le 5 février 2020, avec l'autorisation des autorités danoises. Dans ce rapport, le GRECO notait que le Danemark s'était pleinement conformé aux deux recommandations concernant la « prévention de la corruption à l'égard des juges et des procureurs », tandis que le très faible niveau de conformité aux recommandations concernant la « prévention de la corruption à l'égard des membres du Parlement » restait « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Le GRECO avait par conséquent décidé de poursuivre l'application de l'article 32 concernant les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle, et invité le Chef de la délégation danoise à lui soumettre un rapport sur les progrès accomplis au plus tard le 31 décembre 2020, date limite exceptionnellement repoussée au 31 mars 2020.
6. Le 23 mars 2021, les autorités danoises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures supplémentaires prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Cette information a servi de base au présent Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire.
7. Le GRECO avait chargé le Royaume-Uni de désigner un rapporteur pour la procédure de conformité (en ce qui concerne les parlementaires). A ainsi été désignée M<sup>me</sup> Fariha KHAN, qui a bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire.

## II. ANALYSE

### *Prévention de la corruption des parlementaires*

8. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, avait adressé quatre recommandations au Danemark concernant les parlementaires. Dans le Rapport de Conformité Intérimaire, seules les recommandations i, iii et iv avaient été jugées partiellement mises en œuvre, tandis que la recommandation ii avait été jugée non mise en œuvre. La conformité à ces recommandations est analysée ci-dessous.

#### **Recommandation i.**

9. *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.*
10. Il convient de rappeler que le GRECO avait conclu dans son Premier 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 députés, afin d'attirer leur attention sur la nécessité d'adopter une conduite éthique et 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 ; la lettre ne pouvait pas être considérée comme un code de conduite et aucune autre mesure, comme une formation et le fait de bénéficier de conseils, n'était mise en place.
11. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, les autorités avaient maintenu leur position selon laquelle une lettre telle que celle adressée par l'ancien président du Parlement — au nom de l'ancien présidium de cette assemblée — avant les élections de 2015 représentait une forme de document adapté au contexte du système politique danois. Le présidium du Parlement de l'époque était donc censé examiner, avant les prochaines élections législatives, s'il serait pertinent d'illustrer par des exemples une lettre semblable à celle adressée aux élus à l'époque, sans pour autant nuire à l'esprit général d'un tel document. Les autorités danoises avaient ajouté avoir l'intention d'entamer une discussion sur le contenu d'une lettre semblable au sein de la Commission permanente du Règlement (composée des représentants de l'ensemble des partis et de tous les présidents de groupe), ainsi qu'au sein du présidium lui-même, et de veiller par ailleurs à ce que toute lettre semblable adressée aux 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 la dispense de conseils.
12. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO s'était félicité que ce type de lettre doive, à l'avenir, reposer sur un débat plus inclusif et plus large au Parlement et plus précisément 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, telle qu'elle est mentionnée dans le Rapport de Conformité, était une bonne initiative, mais qu'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 le premier volet de la recommandation demeurait partiellement mis en œuvre (la lettre), aucun élément nouveau n'avait été communiqué concernant le deuxième volet lequel avait été considéré dès lors comme demeurant partiellement mis en œuvre.

13. Dans le Rapport de Conformité Intérimaire, les autorités avaient signalé l'envoi d'une lettre aux députés fraîchement élus, peu de temps après le scrutin du 5 juin 2019, par l'ancien président du Parlement danois. Le contenu de cette lettre est semblable à celui de la lettre envoyée par son prédécesseur après les élections de 2015. Le GRECO avait rappelé qu'une telle lettre ne saurait être considérée comme un code de conduite et noté l'absence de toute information concrète concernant la mise en œuvre du deuxième volet de la recommandation.
14. Les autorités danoises ne font état d'aucun élément nouveau concernant cette recommandation.
15. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

16. *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.*
17. Il convient de rappeler que, dans ses précédents rapports de Conformité, le GRECO avait jugé que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités danoises estimaient en effet qu'une telle obligation pouvait tout au plus revêtir la forme d'un simple conseil adressé aux parlementaires pour les inciter à déclarer tout intérêt privé lors du processus de prise de décision et d'envisager de s'abstenir de participer au dit processus afin d'éviter un comportement inapproprié. Les autorités danoises ne voyaient pas comment, dans le cadre de la Constitution danoise, une obligation de déclaration *ad hoc* pourrait être appliquée de manière systématique. Le GRECO s'était félicité du passage de la lettre adressée par le président du Parlement aux parlementaires les encourageant 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 analysé dans le Rapport d'Évaluation.
18. Les autorités danoises ne font état d'aucun élément nouveau concernant cette recommandation.
19. Le GRECO conclut que cette recommandation ii n'a toujours pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation iii.**

20. *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).*

21. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été jugée mise en œuvre dans les Rapports de Conformité précédents. Le premier volet de la recommandation avait en effet été mis en œuvre, puisque l'enregistrement des activités professionnelles et des intérêts financiers avait été rendu obligatoire pour les parlementaires. Le deuxième volet de la recommandation n'avait en revanche pas été considéré comme mis en œuvre, dans la mesure où le système d'enregistrement n'avait pas été renforcé. Le troisième volet de la recommandation lui non plus n'avait pas été jugé mis en œuvre, puisque les autorités danoises n'avaient pas fourni suffisamment d'informations suggérant que ce point avait été dûment examiné.
22. Les autorités n'ont communiqué aucun élément nouveau en ce qui concerne cette recommandation.
23. GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

24. *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.*
25. Il convient de rappeler que, dans ses précédents Rapports de Conformité, le GRECO avait jugé cette recommandation partiellement mise en œuvre. Le premier volet de la recommandation avait en effet été mis en œuvre de façon satisfaisante grâce à la publication sur le site Web du Parlement de la liste, régulièrement mise à jour par le Service juridique de ce dernier, des parlementaires ayant refusé de se conformer à l'exigence d'enregistrement de leurs activités professionnelles et intérêts financiers. Cette mesure de type « désignation et stigmatisation » avait paru pertinente, car favorisant un niveau particulièrement élevé de transparence. Le deuxième volet de la recommandation n'avait toutefois pas été estimé mis en œuvre, le présidium du Parlement n'ayant pas jugé nécessaire de prendre des initiatives visant à mettre en place un mécanisme officiel de contrôle du respect des principes de déontologie contenus dans la lettre du président dudit Parlement, comme nous l'avons indiqué plus haut.
26. Les autorités n'ont communiqué aucun élément nouveau en ce qui concerne cette recommandation.
27. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

28. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut à l'absence de progrès dans le niveau de mise en œuvre par le Danemark des quatre recommandations concernant les parlementaires, telles qu'elles sont contenues dans le rapport d'évaluation du quatrième cycle. Sur un total de six recommandations, seules deux (concernant les juges et les procureurs, comme indiqué dans les rapports précédents) ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, trois ne sont que partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre (toutes les recommandations en suspens concernant les parlementaires).**
29. Plus spécialement, les recommandations i, iii et iv demeurent partiellement mises en œuvre et la recommandation ii demeure non mise en œuvre.

30. Le GRECO déplore que le Parlement danois n'ait fait état d'aucune nouvelle mesure adoptée pour mettre en œuvre les recommandations concernant les parlementaires. Plutôt que d'élaborer des normes éthiques (sous la forme d'un code de conduite), deux anciens présidents de cette assemblée ont envoyé des lettres semblables aux parlementaires nouvellement élus (en 2015 et 2019, respectivement) afin d'attirer leur attention sur l'importance d'une conduite éthique. En l'absence d'un code, aucune mesure d'application pratique, visant notamment les fonctions de formation et de conseil, n'a été prise et aucun système de surveillance n'a été mis en place. En outre, l'appel du GRECO à développer le système d'enregistrement public des activités professionnelles et des intérêts financiers des députés n'a toujours pas été entendu. Cette absence générale de progrès concernant les recommandations relatives aux parlementaires, plus de sept ans après l'adoption du Rapport d'Évaluation, est décevante et contraste fortement avec l'attitude adoptée par les autres États membres du GRECO.
31. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO peut seulement conclure que le très faible niveau de conformité aux recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur.
32. En vertu de l'article 32, paragraphe 2 (i), de son Règlement intérieur, le GRECO invite le Chef de la délégation danoise de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations i à iv dès que possible et, en tout cas, avant le 30 septembre 2022.
33. En outre, conformément à l'article 32, 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 attirant son attention sur la non-conformité aux recommandations pertinentes et sur la nécessité de s'employer avec détermination à accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
34. 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.