

Adoption : 17 juin 2022
Publication : 28 septembre 2022

Public
GrecoRC3(2022)2

Troisième Cycle d'Évaluation

Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur le Danemark

« Incriminations (STE n° 173 et 191, PDC 2) »

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 91^e session plénière
(Strasbourg, 13-17 juin 2022)

I. INTRODUCTION

1. Ce Deuxième addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les nouvelles mesures prises par les autorités danoises, depuis l'adoption du Premier Addendum, pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Évaluation porte sur deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17 et 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE n° 191) et Principe directeur n° 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et – sur un plan plus général – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le GRECO avait adopté le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur le Danemark (Greco Eval III Rep (2008) 9F, [Thème I](#) et [Thème II](#)) lors de sa 43^e réunion plénière du 2 juillet 2009.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités danoises ont soumis des rapports de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations avant l'adoption de chaque rapport de conformité mentionné ci-après. Le GRECO avait chargé l'Albanie et les Pays-Bas de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité.
4. Dans le [Rapport de Conformité](#) adopté lors de sa 51^e réunion plénière du 27 mai 2011, le GRECO avait conclu que, sur les cinq recommandations formulées au titre du Thème I (Incriminations), trois avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, une avait été partiellement mise en œuvre et une n'avait pas été mise en œuvre. S'agissant du Thème II (Transparence du financement des partis politiques), aucune des neuf recommandations n'avait été jugée mise en œuvre. Le niveau global de conformité avait été jugé « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. Le GRECO avait par conséquent décidé d'appliquer l'article 32 relatif aux membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.
5. Dans son [Premier Rapport de Conformité intérimaire](#) adopté par le GRECO lors de sa 55^e réunion plénière du 16 mai 2012, le niveau de conformité avait été jugé inchangé et par conséquent toujours « globalement insatisfaisant » faute d'amélioration. En conséquence et conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii), de son Règlement intérieur, le GRECO avait invité son Président à adresser un courrier au Chef de la délégation du Danemark¹, attirant l'attention de ce dernier sur la non-conformité aux recommandations concernées et sur la nécessité d'œuvrer avec détermination à la réalisation de progrès décisifs.
6. Dans son [Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire](#) adopté lors de la 61^e réunion plénière du 18 octobre 2013, le GRECO avait noté une légère amélioration du degré de conformité du Danemark (quatre des cinq recommandations du Thème I avaient été mises en œuvre, mais aucune recommandation du Thème II ne l'avait été). Le niveau de conformité avait de nouveau été jugé « globalement insatisfaisant ». Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii), du Règlement intérieur et à l'invitation du GRECO, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe avait

¹ La lettre avait été envoyée le 15 juin 2012.

envoyé au ministre danois des Affaires étrangères une lettre, datée du 27 novembre 2013, attirant l'attention de l'intéressé sur le non-respect des recommandations en suspens par le Danemark.

7. Dans le [Troisième Rapport de Conformité Intérimaire](#) adopté lors de sa 65^e réunion plénière du 10 octobre 2014, le GRECO avait réitéré son évaluation selon laquelle le degré de conformité aux recommandations était « globalement insatisfaisant » et avait de nouveau demandé aux autorités de lui remettre un rapport à ce sujet.
8. Dans son [Quatrième Rapport de Conformité Intérimaire](#), adopté lors de sa 69^e réunion plénière du 16 octobre 2015, le GRECO avait à nouveau conclu que le Danemark n'avait accompli aucun progrès concret et que le degré de conformité aux recommandations restait « globalement insatisfaisant ». Le GRECO avait par ailleurs demandé aux autorités danoises de recevoir une mission de haut niveau afin d'examiner sur place, avec l'ensemble des parties concernées, les moyens d'accélérer les réformes législatives et politiques en suspens relatives au financement des partis politiques.
9. À l'occasion de la réunion à haut niveau tenue le 25 mai 2016 au ministère de la Justice à Copenhague, la délégation du GRECO (dirigée par le Président du GRECO) avait rencontré le ministre danois de la Justice, M. Søren PIND, d'autres représentants du ministère de la Justice, des représentants du ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales, ainsi que le Chef de la délégation danoise auprès du GRECO. Dans le cadre d'une autre réunion, la délégation du GRECO s'était entretenue avec les représentants de tous les partis politiques siégeant au Parlement danois (*Folketinget*). Le ministre de la Justice s'était engagé à prendre des mesures en vue d'améliorer le degré de conformité aux recommandations du GRECO relatives au financement des partis politiques. La délégation du GRECO avait par ailleurs été informée que des discussions entre l'ensemble des partis politiques représentés au *Folketing* étaient sur le point de s'ouvrir.
10. Dans le [Cinquième Rapport de Conformité Intérimaire](#) adopté lors de sa 74^e réunion plénière du 2 décembre 2016, le GRECO avait une nouvelle fois conclu à l'absence de tout résultat tangible concernant les recommandations en suspens.
11. Dans le [Sixième Rapport de Conformité Intérimaire](#), adopté lors de sa 79^e réunion plénière du 23 mars 2018, le GRECO avait relevé un certain nombre de progrès sous l'angle du Thème II : deux recommandations avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et trois autres partiellement mises en œuvre. Quatre recommandations relevant du Thème I ayant été mises en œuvre précédemment. Le GRECO avait par conséquent conclu que, même si des efforts supplémentaires s'imposaient encore, le niveau global de conformité n'était plus « globalement insatisfaisant ». Les autorités danoises étaient invitées à rendre compte des nouvelles mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens dans le cadre de la procédure de conformité ordinaire pour le Deuxième Rapport de Conformité.
12. Dans le [Deuxième Rapport de Conformité](#) adopté lors de sa 83^e réunion plénière du 21 juin 2019, le GRECO avait relevé des progrès limités sans pour autant conclure à une augmentation du nombre de recommandations pleinement mises en œuvre. Comme précédemment, seules six recommandations avaient été jugées mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, quatre partiellement mises en œuvre et quatre non mises en œuvre.
13. Dans l'[Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#) adopté par le GRECO lors de sa 87^e réunion plénière (25 mars 2021) et rendu public le 26 mai 2021, le GRECO concluait que le Danemark avait réalisé des progrès supplémentaires dans la mise en œuvre des

recommandations. Sur quatorze recommandations, huit avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, deux demeuraient partiellement mises en œuvre et quatre n'avaient toujours pas été mises en œuvre.

14. Le 23 mars 2022, le Secrétariat du GRECO a reçu des autorités danoises un complément d'information sur la mise en œuvre des recommandations en suspens, lequel a servi de base au présent rapport. Les rapporteurs, Mme Adea PIRDENI (Albanie) et Mme Tessa LANSBERGEN (Pays-Bas), ont bénéficié de l'aide du Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, qui évalue les nouvelles mesures prises par les autorités pour se conformer aux recommandations en suspens – à savoir la recommandation i au titre du Thème I et les recommandations i, ii, vi, viii et ix au titre du Thème II – depuis l'adoption du Premier Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

15. Il est rappelé qu'au titre du Thème I, seule la recommandation i était en suspens, car non mise en œuvre.

Recommandation i.

16. *Le GRECO avait recommandé de mettre hors de doute le fait que les infractions de corruption pertinentes en relation avec les agents publics étrangers et les agents d'organisations/assemblées/cours internationales couvrent bien toutes les formes d'« avantages indus ».*
17. Il convient de rappeler que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans les précédents rapports de conformité. Le GRECO avait en effet pris acte de l'interprétation retenue par les autorités danoises de l'article 122 du Code pénal (CP), laquelle demeurait identique à celle examinée et contestée dans le Rapport d'Évaluation. S'agissant des lignes directrices formulées par la direction du ministère public, le GRECO avait conclu qu'elles n'étaient pas conformes aux exigences de la recommandation et que la brochure du ministère de la Justice intitulée « Prévenir la corruption », mise à jour en 2015 pour tenir compte des lignes directrices de la même direction, représentait en fait un pas en arrière. La version révisée de la brochure précisait que le recours à de petits paiements de facilitation était généralement déconseillé et que tout paiement effectué dans le cadre de transactions commerciales internationales en vue d'amener des agents publics à enfreindre leurs obligations, et uniquement dans ce cas de figure, serait systématiquement jugé illicite et constituerait une infraction pénale. En outre, aucune précision n'avait été apportée quant aux différentes formes de corruption de membres d'assemblées parlementaires ou de juridictions internationales. Les autorités avaient également fait part des efforts déployés pour améliorer la coopération interinstitutionnelle et internationale, en particulier dans le cadre du « Forum de lutte contre la corruption » regroupant divers organes et au sein de l'unité SØIK chargée d'enquêter sur les cas de corruption d'agents publics étrangers et d'engager des poursuites. Malgré ces informations, le GRECO n'avait pas été en mesure de conclure que les infractions de corruption impliquant des agents publics étrangers couvraient toutes les formes d'« avantages indus ».
18. Les autorités maintiennent la position qui est la leur depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation en 2009 et qu'elles ont défendue pendant toute la procédure de conformité. Elles considèrent que la législation danoise érige la corruption, y compris les paiements de facilitation, en infraction dans

toute la mesure requise par la Convention pénale sur la corruption. Depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation, le Danemark n'a donc pas modifié sa législation sur ce point. Les autorités danoises rappellent la position qu'elles ont adoptée et que le ministère de la Justice a présentée, entre autres, dans sa lettre au GRECO datée du 6 octobre 2015. Dans cette lettre, les autorités reconnaissent que les petits paiements de facilitation peuvent, dans certains cas exceptionnels, ne pas relever du champ d'application de l'article 122 du Code pénal danois. Toutefois, elles maintiennent que, même alors, ces petits paiements ne constituent pas un « avantage indu » au sens de la Convention pénale sur la corruption.

19. Le GRECO maintient sa position. Il note une nouvelle fois l'absence de progrès et conclut que la recommandation i n'est toujours pas mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

20. Il convient de rappeler que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé au Danemark neuf recommandations au titre du Thème II. Dans le Premier Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, il était parvenu à la conclusion que les recommandations iii et vii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, que les recommandations iv et v avaient été traitées de manière satisfaisante, que les recommandations i et vi avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations ii, viii et ix n'avaient pas été mises en œuvre.

Recommandation i.

21. *Le GRECO avait recommandé d'interdire les dons provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue du parti politique ou du candidat bénéficiaire.*
22. Il convient de rappeler que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans les précédents rapports de conformité. Le GRECO avait salué l'adoption d'une nouvelle loi interdisant les dons anonymes aux partis politiques et listes de candidats. Toutefois, cette interdiction ne s'appliquait pas aux dons aux candidats individuels, une exigence pourtant énoncée dans la recommandation. Le GRECO s'était également inquiété du plafond élevé (environ 2 750 EUR en 2018) en deçà duquel les dons anonymes restent acceptables.
23. Comme dans le Premier Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, les autorités indiquent qu'en l'état actuel des choses, elles ne prévoient pas d'interdire les dons anonymes aux candidats individuels ni de revoir le plafond existant. Les règles modifiées interdisant les dons anonymes aux partis politiques sont entrées en vigueur le 1er juillet 2017 et les autorités veulent d'abord se faire une idée du niveau de recours à la pratique des dons anonymes visant à financer des candidats individuels avant d'envisager toute nouvelle réglementation dans ce domaine, y compris une révision éventuelle du plafond. Elles expliquent également qu'en réalité les dons offrent plus d'avantages aux partis (qu'aux candidats individuels), notamment parce qu'ils ne sont pas imposables, ce qui n'est pas le cas des dons versés aux candidats individuels.
24. Le GRECO prend note des informations fournies qui, dans une large mesure, figuraient déjà dans les Rapports de Conformité précédents. Aucun fait nouveau n'est intervenu en ce qui concerne cette recommandation. Une interdiction des dons provenant de donateurs anonymes aux partis politiques et aux listes de candidats est déjà imposée, mais il faudrait l'élargir aux candidats individuels. Par ailleurs, le plafond relativement élevé des dons anonymes demeure préoccupant.
25. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

26. *Le GRECO avait recommandé de compléter l'obligation de comptabilité et de communication concernant les dons dépassant le seuil fixé par la loi sur la comptabilité des partis politiques en obligeant les partis politiques à indiquer, outre l'identité des donateurs, la valeur totale des dons versés par chaque donateur.*
27. Il convient de rappeler que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans les précédents rapports de conformité.
28. Les autorités rappellent qu'en l'état actuel des choses, elles ne prévoient pas de mettre en œuvre cette recommandation.
29. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation vi.

30. *Le GRECO avait recommandé de veiller dans la mesure du possible, par le biais d'une législation appropriée, à ce que les dons à des listes indépendantes et à des candidats libres dépassant un certain seuil soient rendus publics (ainsi que l'identité du donateur et le total des dons versés par un même donateur).*
31. Il convient de rappeler que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Premier Addendum au Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO s'était félicité de la transparence accrue du financement privé des listes de candidats et des candidats individuels et de la conformité de ce régime aux règles applicables aux partis politiques. Toutefois, il avait regretté que seule l'identité des donateurs doive être rendue publique, à l'exclusion de la valeur des dons aux listes de candidats et aux candidats individuels (de la même manière qu'il avait dénoncé la situation concernant les partis politiques, voir la recommandation ii).
32. Les autorités maintiennent qu'en l'état actuel des choses, elles ne prévoient pas d'aller plus loin en ce qui concerne cette recommandation, à savoir introduire l'obligation de déclarer la valeur réelle des dons reçus.
33. Aucune nouvelle mesure importante n'ayant été prise, le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

34. *Le GRECO avait recommandé d'assurer un contrôle indépendant et approfondi du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.*
35. Il convient de rappeler que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Premier Addendum au Deuxième Rapport de Conformité. Les autorités avaient indiqué que les partis politiques sont tenus de faire vérifier leurs comptes par un commissaire indépendant en se référant aux lignes directrices du 9 juin 2020, qui promeuvent l'indépendance des contrôleurs. Le GRECO avait estimé cette réponse insuffisante pour apaiser les craintes relatives à la recommandation qui vise à remédier à une situation jugée insatisfaisante au Danemark. Dans ce

pays, en effet, le Parlement joue un rôle passif, la Cour des comptes, responsable devant le Parlement, n'a jamais vérifié les comptes de partis politiques et le ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales (qui par essence n'est pas indépendant) ne vérifie les comptes qu'en cas de demande de subvention publique.

36. Les autorités, pour leur part, estiment que le contrôle en place est suffisant et rappellent qu'elles n'ont aucunement l'intention de mettre en œuvre cette recommandation.
37. En l'absence de tout progrès, le GRECO conclut que la recommandation viii n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation ix.

38. *Le GRECO avait recommandé d'accompagner les règles à venir concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales de sanctions flexibles, telles que des sanctions administratives, qui soient à la fois efficaces, proportionnées et dissuasives.*
39. Il convient de rappeler que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Premier Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, la situation juridique étant restée inchangée depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation. Selon les autorités, la question a été réexaminée par la Commission sur la transparence du financement des partis, laquelle a estimé que les dispositions pénales actuelles sont appropriées. Dans ces conditions, aucune autre mesure n'a été prise.
40. Les autorités maintiennent qu'en l'état actuel des choses, elles ne prévoient pas de mettre en œuvre cette recommandation, tout en rappelant que la question a été réexaminée par le Comité sur la transparence du financement des partis.
41. Le GRECO note une fois de plus que cette recommandation est étroitement liée à la recommandation viii. Il déplore l'absence de progrès et conclut que la recommandation ix n'a toujours pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

42. **Au vu de ce qui précède et des précédents rapports de conformité, le GRECO conclut que le Danemark a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante au total, huit des quatorze recommandations figurant dans le Troisième Rapport d'Évaluation.** Pour ce qui est des recommandations restantes, deux d'entre elles demeurent partiellement mises en œuvre et quatre autres n'ont toujours pas été mises en œuvre.
43. En ce qui concerne le Thème I (Incriminations), les recommandations ii à v ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Seule la recommandation i n'est toujours pas mise en œuvre. En ce qui concerne le Thème II (Transparence du financement des partis politiques), les recommandations iii et vii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, les recommandations iv et v ont été traitées de manière satisfaisante, les recommandations i et vi ont été partiellement mise en œuvre et les recommandations ii, viii et ix n'ont toujours pas été mises en œuvre.

44. S'agissant des incriminations, le GRECO réitère ses préoccupations concernant le fait que les autorités n'ont toujours pas indiqué de façon irréfutable que les infractions de corruption impliquant des agents publics étrangers et internationaux couvrent bien toutes les formes d'« avantages indus ». Cela dit, toutes les autres recommandations ont été respectées.
45. S'agissant de la transparence du financement des partis, le GRECO avait déjà noté d'autres progrès limités par rapport à la situation décrite dans le Premier Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, à savoir l'adoption de lignes directrices sur le financement des partis précisant notamment la manière dont les dons en nature doivent être comptabilisés. Toutefois, le GRECO demeure préoccupé par l'absence de progrès dans la mise en œuvre d'un certain nombre d'autres recommandations visant à renforcer la transparence globale du financement des partis au Danemark, s'agissant notamment d'interdire les dons anonymes aux candidats individuels aux élections, de renforcer la transparence sur le montant de certains dons et d'accentuer le contrôle du financement politique (ce qui implique une surveillance allant au-delà de la simple vérification des comptes). Le GRECO relève que le Gouvernement danois prévoit des négociations politiques sur le financement des partis politiques en 2022 et s'attend à ce que ces négociations débouchent sur une législation énonçant des exigences en matière de transparence. Le GRECO invite instamment les autorités danoises à poursuivre la mise en œuvre des recommandations en suspens dans le cadre des dites négociations.
46. L'adoption du présent Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Troisième Cycle à l'égard du Danemark. Cependant, compte tenu des recommandations encore en suspens, le GRECO invite les autorités danoises à le tenir informé des futurs progrès dans la mise en œuvre de ces recommandations.
47. Enfin, le GRECO invite les autorités danoises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.