



Adoption : 21 juin 2019
Publication : 4 septembre 2019

Public
GrecoRC3(2019)6

Troisième Cycle d'Évaluation

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 83^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-21 juin 2019)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les nouvelles mesures prises par les autorités du Danemark, depuis l'adoption du Rapport de Conformité et des rapports intérimaires qui ont suivi, pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur le Danemark. 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, 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE n° 191) et Principe directeur 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 a adopté le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur le Danemark (Greco Eval III Rep (2008) 9F [Thème I](#) / [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 a 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 recommandations avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, une recommandation avait été partiellement mise en œuvre et une recommandation 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 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 le premier [Rapport de Conformité intérimaire](#) adopté par le GRECO lors de sa 55^e réunion plénière du 16 mai 2012, le niveau de conformité était inchangé et était de nouveau évalué comme « globalement insatisfaisant » car il n'y avait eu aucune amélioration. Par conséquent, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii), le GRECO avait invité le Président à adresser un courrier au Chef de la délégation du Danemark¹, attirant l'attention sur la non-conformité avec les recommandations concernées et la nécessité d'œuvrer avec détermination à la réalisation de progrès décisifs.
6. Dans le [Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire](#) adopté lors de la 61^e réunion plénière du 18 octobre 2013, le GRECO avait noté une légère augmentation du niveau 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 a été jugé comme

¹ La lettre a été envoyée le 15 juin 2012.

étant toujours « globalement insatisfaisant ». Aussi, en vertu de l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) c), le 27 novembre 2013, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, à l'invitation du GRECO, avait adressé un courrier, au ministre danois des Affaires étrangères dans lequel il attirait son attention 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 avec les 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 à l'occasion de sa 69^e réunion plénière du 16 octobre 2015, le GRECO avait à nouveau conclu que le Danemark n'avait accompli aucune avancée concrète et que le degré de conformité avec les recommandations restait « globalement insatisfaisant ». Le GRECO avait par ailleurs demandé aux autorités danoises de recevoir une mission à haut niveau afin d'examiner sur place avec l'ensemble des parties concernées les moyens d'accélérer les modifications législatives et politiques en suspens relatives au financement des partis politiques.
9. À l'occasion de la réunion à haut niveau qui s'est tenue le 25 mai 2016 au ministère de la Justice de Copenhague, la délégation du GRECO (présidée par le Président du GRECO) a rencontré le ministre danois de la Justice, M. Søren PIND, ainsi que d'autres représentants du ministère de la Justice, du ministère des Affaires sociales et de l'Intérieur, et le Chef de la délégation danoise auprès du GRECO. Dans le cadre d'une autre réunion, la délégation du GRECO s'est entretenue avec les représentants de l'ensemble des partis politiques qui siègent au Parlement danois (Folketinget). Le ministre de la Justice s'est engagé à prendre des mesures visant à améliorer le degré de conformité des recommandations du GRECO relatives au financement des partis politiques. La délégation du GRECO a par ailleurs été informée du fait que les discussions entre l'ensemble des partis politiques représentés au Folketing étaient sur le point de commencer.
10. Dans le [Cinquième Rapport de Conformité intérimaire](#) qu'il a adopté lors de sa 74^e réunion plénière du 2 décembre 2016, le GRECO avait une nouvelle fois conclu qu'aucun résultat tangible n'avait été atteint 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 noté un certain nombre de progrès pour ce qui est du Thème II ; deux recommandations avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et trois avaient été partiellement mises en œuvre. Quatre recommandations du Thème I avaient été mises en œuvre précédemment. Le GRECO avait par conséquent conclu que des efforts supplémentaires s'imposaient mais que le niveau global de conformité n'était plus « globalement insatisfaisant ».
12. Le 1^{er} mars 2019, les autorités ont apporté un complément d'informations sur la mise en œuvre des recommandations en suspens, qui ont servi de base au présent Deuxième Rapport de Conformité. Les rapporteuses Mme Elda ZENELAJ (Albanie) et Mme Marja VAN DER WERF (Pays-Bas) ont été assistées par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction de ce rapport qui évalue les nouvelles mesures prises par les autorités pour se conformer aux recommandations en souffrance, à savoir la recommandation i au titre du Thème I et les recommandations i à iii et vi à ix au titre du Thème II, depuis l'adoption du Sixième Rapport de Conformité intérimaire.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

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

Recommandation i.

14. *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 ».*

15. Il convient de rappeler que, dans le Sixième Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre. Le GRECO avait en effet pris acte de l'interprétation retenue par les autorités danoises de l'article 122 du Code pénal (CP), qui demeurait identique à celle qui avait été examinée et critiquée dans le Rapport d'Évaluation. Pour ce qui est des lignes directrices émises par la Direction du ministère public, le GRECO avait conclu qu'elles n'étaient pas conformes aux exigences de la recommandation et, en outre, que la brochure du ministère de la Justice « Prévenir la corruption », mise à jour en 2015 afin qu'elle soit conforme aux lignes directrices publiées par la Direction du ministère public, représentait un recul. La version révisée de la brochure précisait que le recours à de petits paiements de facilitation était généralement déconseillé et que les paiements effectués 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, seraient systématiquement jugés illicites et constitueraient par conséquent une infraction pénale. Aucune précision n'avait en outre été apportée quant aux différentes formes de corruption d'agents d'assemblées et de cours étrangères. Les autorités avaient indiqué avoir déployé des efforts pour améliorer la coopération interinstitutionnelle et internationale, en particulier à travers le « Forum de lutte contre la corruption » interinstitutionnelle et l'unité SØIK chargée de mener des enquêtes et d'engager des poursuites sur les affaires de corruption d'agents publics étrangers. Malgré ces informations, le GRECO n'avait pas été en mesure de conclure que les infractions de corruption pertinentes relatives à des agents publics étrangers prenaient en compte toutes les formes d'«avantages indus».

16. Les autorités danoises réitèrent une nouvelle fois leur position exprimée en 2009 à l'occasion de l'adoption du Rapport d'Évaluation et tout au long de la procédure de conformité. Elles considèrent que la législation danoise incrimine la corruption, y compris les paiements de facilitation, conformément à ce qu'exige la Convention pénale. Depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation, le Danemark n'a donc pas adopté de changements législatifs concernant la portée de l'infraction de corruption. Les autorités danoises rappellent leur position qui avait été notamment expliquée dans la lettre que le ministère de la Justice danois avait adressée au GRECO le 6 octobre 2015. Dans cette lettre, les autorités reconnaissent que les petits paiements de facilitation peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, ne pas relever du champ d'application de l'article 122 du Code pénal danois. Elles indiquent toutefois qu'en l'espèce, les petits paiements de facilitation ne constituent pas un « avantage indu » au sens de la Convention pénale sur la corruption.

17. Le GRECO note l'absence de progrès et conclut que la recommandation i n'a toujours pas été mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

18. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, avait adressé neuf recommandations au Danemark concernant le Thème II. Le Sixième Rapport de Conformité intérimaire avait conclu que les recommandations iv et v avaient été traitées de manière satisfaisante et que les recommandations i, vi et vii avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii, viii et ix n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation i.

19. *Le GRECO a recommandé d'interdire les dons provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue du parti politique ou du candidat bénéficiaire.*
20. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Sixième Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO salue l'adoption d'une nouvelle législation qui interdit les dons à des partis politiques et listes de candidats provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue. Toutefois, cette interdiction ne s'appliquait pas aux dons à des candidats individuels, comme demandé dans la recommandation. Le GRECO s'était également inquiété du plafond élevé (environ 2750 euros en 2018) en deçà duquel les dons anonymes restaient acceptables.
21. Les autorités indiquent maintenant qu'elles n'envisagent pas pour l'instant d'interdire les dons anonymes aux candidats individuels car les dispositions modifiées sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2017. Les autorités n'ont pas l'intention de changer le seuil existant. Avant d'envisager une autre réglementation, notamment concernant le seuil, les autorités doivent obtenir une vue d'ensemble de l'utilisation des dons anonymes. Les autorités expliquent en outre que dans la pratique, il est plus avantageux pour les partis (que pour les candidats individuels) de recevoir des dons, notamment parce qu'ils sont exonérés d'impôts, ce qui n'est pas le cas des dons à des candidats individuels.
22. Le GRECO prend note des éléments communiqués. Il n'y a pas eu d'évolution concernant cette recommandation. Une interdiction des dons provenant de donateurs dont l'identité n'est pas connue aux partis politiques et aux listes de candidats a été imposée mais ce type de dons aux candidats individuels devrait aussi être interdit. Par ailleurs, le seuil relativement élevé des dons anonymes demeure préoccupant.
23. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

24. *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.*
25. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Sixième Rapport de conformité intérimaire.
26. Les autorités du Danemark indiquent de nouveau qu'il n'est pour l'instant pas prévu de mettre en œuvre cette recommandation.
27. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

28. *Le GRECO a recommandé de fournir des orientations supplémentaires quant au signalement et à l'estimation des dons en nature aux partis politiques.*
29. Il convient de rappeler que, dans le Sixième Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre. Un accord politique entre la coalition gouvernementale et l'opposition qui avait pour objectif d'accroître la transparence du financement des partis prévoit l'élaboration de lignes directrices permettant de préciser les réglementations existantes relatives aux différentes formes de contributions, y compris les contributions en nature, qui étaient, semble-t-il, en cours de préparation.
30. Les autorités rappellent à présent l'accord politique susmentionné et signalent que le projet de lignes directrices a été élaboré et soumis à des consultations publiques. Le texte du projet de lignes directrices a été mis à la disposition du GRECO.
31. Le GRECO se félicite de l'élaboration du projet de lignes directrices relatives au financement des partis («*Vejledning om visse spørgsmål vedrørende partistøtte*», projet/doc.19017 du 15/01/2019), qui va dans le sens de la présente recommandation. Il précise, entre autres, ce qui peut être qualifié de dons en nature et quand ils doivent être comptabilisés. Le GRECO a pu consulter le projet de texte élaboré par le gouvernement (ministère de l'Économie et de l'Intérieur) qui fait actuellement l'objet de consultations publiques. Le GRECO attend avec impatience le texte finalisé et adopté/approuvé car le projet semble conforme aux exigences de la présente recommandation.
32. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

33. *Le GRECO a 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).*
34. Il est rappelé que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Sixième Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO a constaté avec satisfaction que le financement privé des listes de candidats ainsi que des candidats individuels est plus transparent et conforme à ce qui s'applique pour les partis politiques. Toutefois, le GRECO a regretté que seules les identités des donateurs doivent être rendues publiques, et pas la valeur des dons aux listes de candidats et aux candidats individuels (des critiques similaires de la situation relative aux partis politiques ont aussi été exprimées, voir recommandation ii).
35. Les autorités indiquent qu'il n'est pour l'instant pas prévu d'aller plus loin concernant cette recommandation, à savoir d'introduire une obligation de signaler la valeur réelle des dons reçus.
36. Le GRECO prend note des informations communiquées. Les progrès faits pour rendre publique l'identité du donateur (notés dans le rapport précédent) n'ont pas été suivis par la mise en place d'une obligation de rendre aussi publique la valeur des dons.
37. Le GRECO conclut que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

38. *Le GRECO a recommandé de garantir un contrôle des comptes indépendant et approfondi pour tous les partis politiques enregistrés aux élections nationales, aux élections européennes et, le cas échéant, aux élections régionales et municipales, et établir des règles / lignes directrices claires pour assurer la nécessaire indépendance des commissaires aux comptes chargés de contrôler les comptes des partis politiques.*
39. Il convient de rappeler que, dans le Sixième Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Le GRECO s'est félicité de la nouvelle législation (article 4(3) de la loi relative à la comptabilité des partis politiques) en vertu de laquelle, en règle générale, les partis politiques participant aux élections nationales ou européennes étaient tenus de soumettre leur comptabilité à un commissaire aux comptes indépendant officiellement agréé. Le GRECO avait admis que cette règle ne s'appliquait généralement pas aux niveaux local et régional. Il a toutefois noté qu'aucune règle/ligne directrice n'avait été établie pour garantir l'indépendance nécessaire des commissaires aux comptes vis-à-vis des partis politiques (par exemple, en ce qui concerne l'adhésion à un parti et combien de temps (ou d'années) le même auditeur peut contrôler le même parti politique, etc.) afin de compléter les dispositions existantes de la loi sur les auditeurs et les cabinets d'audit agréés.
40. Les autorités indiquent à présent que, pour l'instant, le gouvernement danois ne prévoit pas d'établir de règles sur l'indépendance du contrôleur des comptes en ce qui concerne l'audit des comptes des partis politiques ; elles estiment que les règles sur l'indépendance du commissaire aux comptes figurant dans la loi sur les auditeurs et les cabinets d'audit agréés sont suffisantes.
41. Le GRECO prend note des informations données et déplore l'absence de progrès dans la mise en œuvre de la dernière partie de cette recommandation. Il souhaite souligner que la dernière partie de la recommandation n'exige pas nécessairement l'instauration de nouvelles règles ; une forme de lignes directrices sur l'indépendance des commissaires aux comptes devrait suffire pour faire face, par exemple, à des situations où les commissaires aux comptes contrôlent un parti duquel ils sont membres et/ou contrôlent ce même parti depuis plusieurs années, etc.
42. Le GRECO conclut que la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

43. *Le GRECO a 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.*
44. Il est rappelé que cette recommandation était considérée non mise en œuvre dans le Sixième Rapport de Conformité intérimaire. Les autorités ont mentionné que les partis politiques sont tenus de faire vérifier leurs comptes par un commissaire aux comptes indépendant, comme l'exige la recommandation vii. Le GRECO considère que cette réponse aux préoccupations exprimées dans la recommandation en question est insuffisante.
45. Les autorités du Danemark confirment leur intention de ne pas mettre en œuvre cette recommandation.

46. Le GRECO rappelle que la recommandation concernée vise à remédier à une situation insuffisante constatée au Danemark, où le Parlement joue un rôle passif et la Cour des comptes, instance placée sous la tutelle du Parlement, n'a jamais vérifié les comptes des partis politiques, et où le ministère de l'Économie et de l'Intérieur (qui n'est pas indépendant en soi) vérifie uniquement les comptes en cas de demande de financement public. Aucune avancée n'a été signalée.

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

Recommandation ix.

48. *Le GRECO a 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.*

49. Il convient de rappeler que cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre dans le Sixième Rapport de Conformité intérimaire car la situation légale restait inchangée depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation.

50. Les autorités du Danemark rappellent que, pour l'instant, elles ne prévoient pas de mettre en œuvre cette recommandation.

51. Le GRECO note que cette recommandation est étroitement liée à la recommandation viii. Il regrette l'absence de progrès et conclut que la recommandation ix n'a toujours pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

52. **Le GRECO conclut que même si le Danemark a fait quelques progrès limités dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle, cela n'a pas d'incidences sur le nombre de recommandations pleinement mises en œuvre.** Sur quatorze recommandations au total, six ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, quatre recommandations ont été partiellement mises en œuvre et quatre n'ont toujours pas été mises en œuvre.

53. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, seule la recommandation i n'a pas été mise en œuvre. Concernant le Thème II – Transparence du financement des partis, les recommandations iv et v ont été traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, iii, vi et vii ont été partiellement mises en œuvre, et les recommandations ii, viii et ix n'ont toujours pas été mises en œuvre.

54. Pour ce qui est des incriminations, le GRECO note qu'il n'ait pas été précisé au-delà de tout doute raisonnable que les infractions de corruption pertinentes en relation avec les agents publics étrangers et internationaux couvrent bien toutes les formes d'« avantages indus ».

55. S'agissant de la transparence du financement des partis, le GRECO s'est déjà félicité des progrès dans le Sixième Rapport de Conformité intérimaire. Il note à présent d'autres avancées limitées, à savoir pour l'établissement de lignes directrices relatives au financement des partis. Toutefois, le GRECO est préoccupé par l'absence de progrès en réponse à un certain nombre d'autres recommandations visant à renforcer la transparence globale du financement des partis au Danemark (notamment pour interdire les dons anonymes aux candidats individuels aux élections, pour exiger plus de transparence quant à la valeur de certains dons et pour renforcer le contrôle

du financement politique). Le GRECO invite instamment les autorités danoises à poursuivre la mise en œuvre des recommandations en suspens.

56. Conformément au paragraphe 9 de l'article 31 révisé de son Règlement intérieur, le GRECO demande au Chef de la délégation danoise de soumettre des informations supplémentaires sur la mise en œuvre de la recommandation i (Thème I) et des recommandations i à iii, et vi à ix (Thème II) au plus tard le 30 juin 2020.
57. 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.