

Bruxelles, le 30.9.2020  
SWD(2020) 303 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**Rapport 2020 sur l'état de droit  
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Danemark**

*accompagnant le document:*

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**Rapport 2020 sur l'état de droit  
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -  
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 304 final} - {SWD(2020) 305 final} -  
{SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} - {SWD(2020) 308 final} -  
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -  
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -  
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -  
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -  
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -  
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

## **RÉSUMÉ**

Le système de justice danois jouit d'un niveau d'indépendance constamment perçu comme élevé et certaines mesures ont été prises en 2019 pour améliorer encore le cadre relatif aux mesures disciplinaires et à la responsabilisation des juges. Le système de justice présente un niveau d'efficacité satisfaisant, malgré une légère augmentation de la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes au cours des dernières années. Dans le même temps, les parties prenantes ont exprimé des préoccupations quant à la pénurie de ressources, et certains obstacles subsistent en ce qui concerne la transformation numérique de la justice. Plusieurs initiatives du gouvernement et de l'administration judiciaire nationale visent à relever ces défis, notamment dans le cadre d'un projet prévoyant l'utilisation d'outils numériques pour contrôler la durée moyenne des affaires pendantes.

Des enquêtes indiquent que le Danemark est perçu comme l'un des pays les moins corrompus de l'Union européenne et du monde. Bien que le pays ne dispose pas d'une stratégie ou d'une agence dédiée à la lutte contre la corruption, il a institué un forum de lutte contre la corruption qui améliore la coordination entre les autorités afin que celles-ci puissent mettre en place leurs propres dispositifs en la matière. Les institutions publiques danoises se sont forgé une solide réputation de transparence de l'administration, ainsi que de fiabilité et de fonctionnalité du cadre de prévention de la corruption. Le système d'intégrité se distingue par le faible niveau de formalisation des règles anticorruption en matière de déontologie et d'intégrité, avec peu de réglementations et de mesures de contrôle pour prévenir la corruption, en particulier pour les hautes fonctions de l'exécutif. Les résultats obtenus par le Danemark dans la mise en œuvre des récentes recommandations internationales, notamment en matière de financement des partis politiques et de contrôle des députés, sont limités.

L'autorité nationale de régulation des médias, le Conseil danois de la radio et de la télévision, fonctionne de manière indépendante et est dotée d'une structure organisationnelle solide. Il n'existe pas de lois particulières régissant la transparence de la propriété des médias, mais le registre central des entreprises pourrait être utilisé pour obtenir certaines informations. Des exceptions à la loi sur l'accès aux documents administratifs publics ont été introduites, lesquelles limitent en partie le droit d'accès à l'information dans la pratique. Une commission spécifiquement consacrée à la liberté d'expression a été instituée dans le but de promouvoir le débat sur le cadre et les conditions générales régissant cette question, une liberté qui est protégée par la Constitution et qui tire déjà profit des solides traditions et institutions démocratiques du Danemark.

Le système de contre-pouvoirs repose sur un processus inclusif de promulgation de la législation, assorti d'un cadre complet pour l'élaboration des lois qui prévoit notamment la consultation des parties prenantes. Le médiateur parlementaire joue un rôle bien défini dans le contrôle des décisions des autorités publiques. L'administration judiciaire nationale a récemment lancé des campagnes de sensibilisation à l'importance de l'état de droit et au rôle du pouvoir judiciaire, notamment au moyen de vidéos éducatives, de programmes destinés aux enseignants et d'un site internet dédié aux journalistes. L'Institut danois des droits de l'homme garantit la participation d'un large éventail d'organisations de la société civile au travers de son Conseil des droits de l'homme, qui assume une fonction consultative essentielle.

## **I. SYSTÈME DE JUSTICE**

Le système de justice danois se compose de 24 juridictions d'arrondissement, de deux hautes cours (cours d'appel) et d'une Cour suprême, ainsi que de deux juridictions spécialisées<sup>1</sup>. L'administration judiciaire nationale est un organe indépendant chargé de l'administration et du développement des juridictions, ce qui englobe l'allocation des budgets des juridictions ainsi que la gestion des bâtiments et des systèmes d'information et de communication. La commission danoise des nominations judiciaires<sup>2</sup>, qui est également indépendante, soumet des propositions non contraignantes pour la nomination des juges au ministère de la justice, qui les propose ensuite à l'exécutif (la Reine) aux fins de nomination officielle<sup>3</sup>. La commission des nominations ne propose qu'un seul juge par poste vacant. Aucun cas n'a été signalé dans lequel l'exécutif n'a pas suivi la proposition de cette commission. Par souci de transparence, la commission des nominations publie un communiqué de presse lorsqu'elle propose une candidature à un poste vacant. Le ministère public est une institution autonome qui exerce ses activités sous le contrôle du ministère de la justice et est dirigée par un procureur général<sup>4</sup>. L'Ordre des avocats danois est l'organe indépendant qui régit la profession d'avocat et garantit son indépendance<sup>5</sup>.

### **Indépendance**

**Le système judiciaire jouit d'un très haut niveau d'indépendance perçue.** Dans l'ensemble, 86 % du grand public et 80 % des entreprises considèrent que l'indépendance des juridictions et des juges est «plutôt satisfaisante ou très satisfaisante», un pourcentage particulièrement élevé du grand public (41 %) jugeant l'indépendance «très satisfaisante». Ces chiffres se maintiennent globalement à un niveau élevé depuis 2016 pour le grand public et sont également stables depuis 2010 pour ce qui est des entreprises<sup>6</sup>.

**Plusieurs mesures ont été prises pour renforcer le cadre de responsabilisation des juges et ses garanties.** Il existe deux types de mesures disciplinaires pour les juges: les présidents des juridictions peuvent adresser un avertissement à un juge pour négligence ou imprudence dans l'exercice de ses fonctions, tandis que la Cour spéciale de mise en accusation et de

---

<sup>1</sup> La Cour maritime et commerciale et la Cour du registre foncier. CEPEJ, «Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States» (Étude sur le fonctionnement des systèmes judiciaires dans les États membres de l'UE), 2020.

<sup>2</sup> Les membres sont nommés par le ministre de la justice et comptent dans leurs rangs un juge de la Cour suprême et un juge d'une haute Cour proposés par les juridictions respectives, un juge d'une juridiction d'arrondissement proposé par l'association des juges, un avocat proposé par l'Ordre des avocats et deux représentants du grand public proposés par l'association «Local Government Denmark» et l'association danoise pour l'éducation des adultes.

<sup>3</sup> À l'exception du président de la Cour suprême, qui est sélectionné et nommé directement par la Cour suprême dans le cadre d'une procédure interne. En outre, en ce qui concerne les membres de la Cour suprême, la loi prévoit une procédure spéciale selon laquelle le candidat choisi par le comité de nomination est soumis à l'approbation des juges de la Cour suprême avant que la nomination puisse être confirmée.

<sup>4</sup> Le procureur général est nommé par l'exécutif (officiellement la Reine) sur recommandation du ministre de la justice après approbation du comité de recrutement du gouvernement et peut être révoqué sur recommandation motivée du ministre de la justice (dans ce dernier cas, la recommandation est soumise directement à la Reine).

<sup>5</sup> Loi sur l'administration de la justice, article 15.

<sup>6</sup> Graphiques 44, 46 et 48, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'Union européenne. Le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire se répartit comme suit: très faible (moins de 30 % des personnes interrogées perçoivent l'indépendance de la justice comme étant «très satisfaisante» ou «plutôt satisfaisante»); faible (entre 30 et 39 %), moyen (entre 40 et 59 %), élevé (entre 60 et 75 %), très élevé (supérieur à 75 %).

révision<sup>7</sup> peut adresser des avertissements, imposer des amendes et, en cas de faute grave, révoquer un juge ou le suspendre si des poursuites pénales ont été engagées à son encontre<sup>8</sup>. Depuis 2019, un avertissement adressé par un président de juridiction peut également faire l'objet d'un recours devant la Cour spéciale de mise en accusation et de révision<sup>9</sup>, conférant ainsi une garantie supplémentaire au système, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe<sup>10</sup>. Cette réforme a été initiée sous l'impulsion, entre autres, de l'association des juges, à la suite d'une affaire spécifique dans laquelle un juge avait reçu un avertissement d'un président qu'il considérait comme non fondé, mais n'avait aucune possibilité de recours. Un autre fait marquant concernant le cadre de responsabilisation des juges est l'adoption, par l'association des juges (en coopération avec l'administration judiciaire nationale), de commentaires explicatifs et interprétatifs sur les orientations déontologiques à l'attention des juges. Les commentaires, adoptés en 2019, apportent des précisions sur les orientations déontologiques à l'attention des juges de 2014, en fournissant des exemples concrets en vue de leur application. Cette initiative donne également suite à une recommandation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO)<sup>11</sup>.

**Le pouvoir dont dispose le ministre de la justice de donner des instructions au ministère public dans des affaires particulières est assorti de garanties et n'est pas utilisé dans la pratique.** En vertu de la loi sur l'administration de la justice, le ministre de la justice peut émettre des directives générales sur la manière dont le ministère public s'acquitte de ses tâches, ainsi que donner des instructions aux procureurs dans des affaires particulières, notamment une instruction de ne pas engager de poursuites<sup>12</sup>. L'instruction doit être donnée par écrit, être motivée et envoyée au président du Parlement par écrit<sup>13</sup>. Dans la pratique, selon les autorités, le ministre de la justice n'aurait donné une telle instruction qu'à une seule occasion, en 1995, alors que le procureur général n'était pas habilité à donner une instruction en raison d'un conflit d'intérêts. Cette pratique, combinée aux garanties juridiques en place, semble atténuer les risques pesant sur l'autonomie du ministère public<sup>14</sup>. À la suite de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne sur le mandat d'arrêt

---

<sup>7</sup> La Cour spéciale de mise en accusation et de révision est composée d'un juge de la Cour suprême, d'une haute cour et d'une juridiction d'arrondissement, respectivement, d'un avocat et d'un professeur de droit, nommés par l'exécutif sur proposition du pouvoir judiciaire (pour les juges-membres) et de l'Ordre des avocats (pour l'avocat).

<sup>8</sup> Les décisions de la Cour spéciale de mise en accusation et de révision peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême. Loi sur l'administration de la justice, articles 48 et 49.

<sup>9</sup> Loi sur l'administration de la justice, article 48 *bis*.

<sup>10</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, point 69. Voir également l'arrêt de la Cour de justice du 25 juillet 2018, LM, C-216/18, ECLI:PPU:C:2003:67, point 67.

<sup>11</sup> GRECO, Quatrième cycle d'évaluation, recommandation v, que le GRECO considère désormais comme étant mis en œuvre de manière satisfaisante. GRECO, Quatrième cycle d'évaluation - Rapport de conformité intérimaire, p. 5. Voir également: Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 9 janvier 2013, Oleksandr Volokov c. Ukraine, requête n° 21722/11, points 175 à 179.

<sup>12</sup> Loi sur l'administration de la justice, article 98, paragraphe 3. Par ailleurs, il existe des cas dans lesquels le ministre de la justice doit, en vertu de la loi, statuer sur la nécessité ou non d'engager des poursuites, notamment pour les infractions liées au terrorisme, la haute trahison et les infractions contre l'État. Voir la loi sur l'administration de la justice, chapitre 12.

<sup>13</sup> Graphique 55, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'Union européenne.

<sup>14</sup> Selon la recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, point 13, sous d): «lorsque le gouvernement est habilité à donner des instructions de poursuite dans une affaire spécifique, celles-ci s'accompagnent de garanties suffisantes de transparence et d'équité, dans les conditions prévues par la loi nationale». En ce qui concerne les garanties, voir le point 13, sous d) et e).

européen<sup>15</sup>, l'existence de ce droit d'instruction a conduit le Danemark à modifier, en 2020, sa procédure d'émission de ce type de mandat d'arrêt<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Arrêt de la Cour de justice du 27 mai 2019 dans les affaires jointes C-508/18, OG, et C-82/19 PPU, PI.

<sup>16</sup> Depuis le 15 février 2020, les juridictions sont les seules autorités compétentes pour émettre un mandat d'arrêt européen. Loi sur l'extradition des délinquants, articles 46 et 47. Voir également le rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, p. 5 et 6.

## Qualité

**Certaines préoccupations ont été exprimées au sujet de la réduction des dépenses consacrées au système de justice.** Les dépenses du Danemark consacrées aux juridictions en pourcentage du PIB sont peu élevées et ont diminué ces dernières années<sup>17</sup>. Le nombre de juges par habitant est également particulièrement faible<sup>18</sup>. Dans un rapport sur les conditions de travail des juges publié en 2020, l'association des juges fournit une analyse détaillée de la charge de travail des juges, soulignant que le nombre de juges stagne et que les ressources ont progressivement été réduites depuis 2011, alors que la charge de travail a augmenté<sup>19</sup>. Des inquiétudes ont notamment été exprimées au sujet de la réduction du personnel dans les juridictions, une situation qui alourdit la charge de travail des juges. En juin 2020, le gouvernement a alloué des fonds supplémentaires aux juridictions afin de faire face à l'accumulation des arriérés due à la fermeture des juridictions pendant la pandémie de COVID-19, prévoyant ainsi la création de postes supplémentaires pour les juges<sup>20</sup>.

**Plusieurs initiatives sont actuellement menées pour relever les défis qui se posent encore en matière de transformation numérique de la justice.** Les solutions électroniques permettant de soumettre une affaire et une citation en ligne et de suivre les étapes de la procédure ne sont disponibles que dans une mesure limitée dans les juridictions<sup>21</sup>. Si l'ensemble des décisions de troisième instance sont publiées, ce n'est que partiellement le cas pour les décisions de première et de deuxième instances, et les pratiques en matière de production de décisions de justice lisibles par machine sont limitées<sup>22</sup>. Selon les informations communiquées par l'administration judiciaire nationale, la création d'une base de données en ligne complète sur les décisions de justice, intégrant l'anonymisation des décisions, est en préparation pour 2021. L'administration judiciaire nationale mène également un projet portant sur l'utilisation d'outils numériques pour contrôler la durée moyenne des affaires pendantes, qui a pour but de faciliter la prévision des délais de traitement des affaires à l'avenir<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> Les dépenses par habitant se situent à un niveau moyen, mais ont également diminué de façon constante depuis 2012. Graphiques 32 et 33, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'Union européenne.

<sup>18</sup> Graphique 35, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'Union européenne.

<sup>19</sup> Association danoise des juges, «The judges' working conditions» (Les conditions de travail des juges), p. 5-8.

<sup>20</sup> Communiqué du ministère de la justice du 24 juin 2020, «New judges must relieve the pressure on courts» (Les nouveaux juges doivent soulager la pression qui pèse sur les juridictions).

<sup>21</sup> Graphique 27, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'Union européenne.

<sup>22</sup> Graphiques 28 et 29, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'Union européenne.

<sup>23</sup> Contribution du Danemark au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 10.

## Efficiencia

**Le système de justice traite de manière efficace son volume de dossiers, mais le taux de variation du stock d'affaires pendantes a quelque peu diminué.** L'estimation du temps nécessaire pour trancher les affaires civiles, commerciales, administratives et autres est très faible, et reste inférieure à la moyenne concernant les affaires civiles et commerciales contentieuses à tous les degrés d'instances, bien qu'elle ait légèrement augmenté ces dernières années<sup>24</sup>. Dans le même temps, le taux de variation du stock d'affaires pendantes dans les affaires civiles et commerciales contentieuses a quelque peu diminué ces dernières années, passant de 102 % en 2017 à 95 % en 2018 et à 94 % en 2019. Le nombre d'affaires pendantes reste faible, en particulier pour les affaires civiles et commerciales contentieuses<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Aucune donnée distincte sur les affaires administratives n'est disponible.

<sup>25</sup> Graphiques 5 à 15, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'Union européenne. données 2019 concernant le taux de variation du stock d'affaires pendantes disponibles à l'adresse suivante: Tribunaux danois, affaires civiles.

## **II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

Le système de lutte contre la corruption repose dans une large mesure sur des règles informelles de déontologie et d'intégrité, ainsi que sur des normes sociales et le contrôle public. Plusieurs autorités sont associées à la prévention de la corruption, à la promotion des bonnes pratiques administratives et au respect du cadre juridique. Il s'agit notamment de l'autorité de surveillance financière, du médiateur parlementaire et du Bureau du Contrôleur général. L'agence des employés et des compétences et le cabinet du premier ministre sont investis de responsabilités en ce qui concerne la promotion de l'intégrité parmi les fonctionnaires et les ministres. Une unité spécialisée dans les affaires de corruption et de corruption transnationale rattachée au procureur chargé de la criminalité économique de grande ampleur et de la criminalité internationale grave est dotée de compétences particulières pour enquêter sur les affaires de corruption graves. La prévention de la corruption est largement réglementée pour les fonctionnaires, mais le Danemark ne dispose actuellement d'aucune loi particulière pour protéger les lanceurs d'alerte.

**Le Danemark occupe la première place, tant dans l'Union européenne que dans le monde, dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International<sup>26</sup>.** Seuls 35 % des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête Eurobaromètre estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'Union: 72 %) et seulement 7 % déclarent se sentir personnellement touchés par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'Union: 26 %). En ce qui concerne les entreprises, 16 % d'entre elles considèrent que la corruption est très répandue (moyenne de l'Union: 63 %) et seulement 5 % des entreprises jugent que la corruption constitue un problème lorsqu'elles exercent leurs activités (moyenne de l'Union: 37 %). 25 % des répondants estiment que suffisamment de poursuites sont menées avec succès pour dissuader leurs concitoyens de pratiquer la corruption (moyenne de l'Union: 36 %), tandis que 51 % des entreprises déclarent que les personnes et les entreprises qui se font prendre pour avoir versé des pots-de-vin à un haut fonctionnaire sont sanctionnées de manière appropriée (moyenne de l'Union: 31 %)<sup>27</sup>.

**Le code pénal danois érige la corruption et les délits connexes en infraction pénale.** La sanction pénale prévue en cas de corruption active et de corruption passive<sup>28</sup> dans le secteur public est une amende ou une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six ans, et en cas de corruption dans le secteur privé<sup>29</sup>, la sanction prend la forme d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à quatre ans. En ce qui concerne les personnes morales, des amendes peuvent être imposées à celles-ci en cas d'infraction aux dispositions du code pénal<sup>30</sup>. En 2018, le Danemark a adopté une modification du code pénal concernant le blanchiment d'argent, qui alourdit les peines applicables (de six à huit ans de peine maximale)<sup>31</sup>.

**Le Danemark a revu son approche globale en matière de répression et a créé une unité spécialisée dans les affaires de corruption et de corruption transnationale au sein du bureau du procureur spécial chargé de la criminalité économique (SØIK) en 2014.** La police, le ministère public et une unité spécialisée au sein du bureau du procureur spécial

---

<sup>26</sup> Transparency International, indice de perception de la corruption 2019, 2020

<sup>27</sup> Eurobaromètre Flash 482 sur les entreprises et la corruption dans l'UE, 2019.

<sup>28</sup> Code pénal, article 122 et article 144.

<sup>29</sup> Code pénal, article 299, paragraphe 2.

<sup>30</sup> Article 306, cf. article 2.

<sup>31</sup> Folketinget (le Parlement danois), loi n° 711 de 2018.

chargé de la criminalité économique (SØIK) sont les autorités compétentes pour enquêter sur les cas de corruption et engager des poursuites. Le SØIK est un service de poursuites spécialisé qui agit également en tant qu'organe de coordination. Le SØIK intègre également la cellule nationale de renseignement financier et dispose, depuis 2015, d'une unité chargée des affaires internationales, notamment des affaires de corruption de fonctionnaires étrangers<sup>32</sup>. Au sein de la police, les procédures de passation des marchés ont été récemment renforcées et des efforts ont été déployés pour informer et former les policiers sur le code de déontologie adopté en 2015<sup>33</sup>. Un système de lanceurs d'alerte mis en place en 2019 permet de signaler les infractions pénales et les violations du droit administratif, y compris les conflits d'intérêts. Les citoyens peuvent adresser leurs plaintes à l'Autorité indépendante chargée d'examiner les plaintes contre la police, qui exerce une surveillance et un contrôle externes de la police et du ministère public<sup>34</sup>. Le GRECO a cependant recommandé aux autorités d'analyser l'opportunité d'introduire l'obligation pour certains fonctionnaires de police de faire régulièrement une déclaration de patrimoine, et que des mesures soient prises pour sensibiliser le personnel de la police à son obligation de signaler les fautes liées à la corruption au sein des services de police<sup>35</sup>.

**Le Danemark ne dispose pas d'une entité dédiée à la promotion de l'intégrité et à la prévention de la corruption, mais plutôt de plusieurs autorités qui exercent des tâches distinctes.** Bien que le pays ne dispose pas d'une stratégie ou d'une agence dédiée à la lutte contre la corruption, il a institué un forum de lutte contre la corruption<sup>36</sup> qui se réunit ponctuellement pour permettre aux autorités d'améliorer la coordination et de partager les informations. Les ministères coordonnent leurs efforts et élaborent des lois anticorruption. L'autorité de surveillance financière a publié des orientations, des manuels et des instructions sur la rigueur déontologique et les aspects financiers de la lutte contre la corruption. Le Bureau du Contrôleur général procède à l'audit des institutions de l'État et vérifie les dépenses mandatées par le parlement et les entreprises publiques. En outre, d'autres autorités telles que l'agence des employés et des compétences au sein du ministère des impôts et le cabinet du premier ministre assument des tâches liées à la promotion de l'intégrité et à la prévention de la corruption dans la gestion de l'administration publique<sup>37</sup>. Les normes éthiques et la transparence des procédures publiques, traditionnellement élevées au Danemark, ont créé une situation dans laquelle il existe peu de règles formelles ou de mesures de contrôle pour prévenir la corruption, en particulier pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, et le GRECO a recommandé de formuler des règles plus contraignantes<sup>38</sup>.

**L'agence des employés et des compétences a élaboré des codes de conduite à l'attention des fonctionnaires, tandis que les ministres se voient remettre des orientations sur les questions d'intégrité dès leur nomination.** Une version révisée du code de conduite pour le secteur public publiée en décembre 2017 contient des règles sur l'emploi secondaire et une exigence de décorum pour les employés du secteur public. L'agence des employés et des

---

<sup>32</sup> CNUCC, Examen de l'application de la CNUCC – «country review report of Denmark» (rapport d'examen du Danemark), 2017.

<sup>33</sup> GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation.

<sup>34</sup> GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, p. 52.

<sup>35</sup> GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, recommandations xiii et xiv.

<sup>36</sup> Il rassemble des représentants du ministère de la justice, du procureur général, du SØIK, du ministère des affaires étrangères, du ministère des finances, etc. dans le but d'améliorer la coordination et le partage d'informations entre les autorités dans le cadre de la lutte contre la corruption.

<sup>37</sup> GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, p. 18.

<sup>38</sup> GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation.

compétences a publié, en 2017, le «Code de conduite pour le secteur public» révisé et, en 2015, le «Code VII – 7 devoirs élémentaires» qui fixent les normes éthiques et les règles de conduite des employés du secteur public. Parallèlement, des cours d'apprentissage en ligne ont été mis au point pour l'ensemble des employés de l'administration centrale. Toutefois, ces codes ne s'appliquent pas aux ministres qui reçoivent, lors de leur nomination, un manuel contenant des orientations sur les questions d'intégrité. Par ailleurs, le Danemark ne dispose pas d'un code de déontologie destiné aux parlementaires ou aux hautes fonctions de l'exécutif<sup>39</sup>, bien que ces fonctions soient visées par une lettre publique adressée aux députés pour les informer de leurs responsabilités en matière de rigueur déontologique et de maintien de la confiance du public. Le GRECO a recommandé d'élaborer des codes de conduite à l'attention des députés et des membres du gouvernement, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts, ainsi qu'une stratégie globale garantissant l'intégrité des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif<sup>40</sup>.

**L'administration publique est tenue de respecter les règles d'impartialité, ce qui suppose l'obligation de signaler tout conflit d'intérêts potentiel.** En vertu de la loi sur l'administration publique, toute personne employée par un organe de l'administration publique ou agissant en son nom ne peut intervenir dans une affaire particulière, si cette intervention est de nature à soulever des doutes quant à son impartialité. Pour éviter les conflits d'intérêts, les ministres sont tenus de renoncer à toute activité (rémunérée ou non) au sein d'une entreprise privée ou publique dès leur entrée en fonction<sup>41</sup>. Cela n'inclut toutefois pas le travail indépendant, les intérêts financiers, les postes honorifiques ou ceux exercés au sein du parti politique d'un ministre. Bien que les dispositions de la loi sur l'administration publique soient applicables aux ministres, elle leur confère une grande latitude s'agissant de décider s'ils doivent signaler un conflit d'intérêts potentiel ou apparent, sans émettre trop de consignes quant à la marche à suivre. De plus, elle ne contient aucune mesure exécutoire<sup>42</sup>. Pour ce qui est des députés, il n'existe pas de définition générale du conflit d'intérêts et le cadre en vigueur ne prévoit pas de mécanisme de signalement. Le GRECO a recommandé qu'une obligation de divulgation ad hoc soit introduite lorsqu'un conflit peut émerger en lien avec une question examinée dans le cadre d'une procédure parlementaire<sup>43</sup>.

**Bien qu'il existe des systèmes de déclaration de patrimoine, ceux-ci ne sont pas systématiquement contrôlés ou appliqués.** Un enregistrement public des activités professionnelles et des intérêts financiers existe pour les députés et est soumis à un contrôle public sur le site internet du parlement. Cependant, le GRECO a recommandé que des mesures soient prises pour garantir l'application des normes de conduite des parlementaires, le cas échéant<sup>44</sup>. Si la conformité des députés au registre des intérêts économiques est généralement élevée, elle n'est pas pour autant absolue<sup>45</sup>. De même, il n'existe pas de règles générales concernant l'obligation de déclaration des intérêts financiers pour les hauts fonctionnaires, bien que l'ensemble des ministres soient tenus de déclarer leurs intérêts financiers au moyen d'un formulaire standard qui doit être soumis lors de leur prise de

---

<sup>39</sup> Un code de conduite intitulé «Bonne conduite dans le secteur public», distribué à tous les fonctionnaires. L'objectif de cette publication est de définir clairement les devoirs et responsabilités fondamentaux des employés du secteur public.

<sup>40</sup> GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, recommandations i, ii et iii.

<sup>41</sup> Conformément à l'article 8 de la loi sur les rémunérations et les pensions des ministres.

<sup>42</sup> GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, points 67 à 69.

<sup>43</sup> GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, recommandation ii).

<sup>44</sup> GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, recommandation iv).

<sup>45</sup> Site internet du *Folketing*: <https://www.ft.dk/da/medlemmer/medlemmer-uden-registreringer>.

fonction et mis à jour chaque année. Cette pratique ne se fonde pas sur la législation, mais sur une pratique constante des gouvernements successifs<sup>46</sup>. Les ministres étant également membres du *Folketing* ne sont pas tenus de souscrire aux obligations de déclaration imposées aux députés. À la différence de celui applicable aux députés, ce régime inclut explicitement la déclaration des intérêts financiers du conjoint/partenaire. Toutefois, le GRECO a recommandé de transposer ces lignes directrices dans la législation, d'élargir le champ des déclarations et d'introduire des contrôles substantifs<sup>47</sup>.

**Le système danois ne comporte pas de règles ni d'orientations claires sur la manière dont les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif ont des contacts avec des lobbyistes.** De même, il n'existe aucune obligation en matière de déclaration ou de divulgation applicables aux personnes cherchant à influencer les actions et les politiques du gouvernement. Pourtant, alors que dans les 27 États membres de l'Union européenne, une majorité de répondants considèrent que des liens trop étroits entre les entreprises et le monde politique dans leur pays aboutissent à des actes de corruption, les notes les moins élevées ont été enregistrées au Danemark (47 %) (moyenne de l'Union: 76 %)<sup>48</sup>. Le lobbying, pratiqué sous une forme ou une autre (en particulier par des groupes d'intérêt), est une étape admise du processus décisionnel, avec pour objectif de générer un large soutien en faveur des décisions. Il a néanmoins été recommandé d'introduire des règles et lignes directrices relatives à la manière de gérer les contacts avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer les processus et les décisions du gouvernement<sup>49</sup>.

**Il n'existe pas de règles claires sur le «(rétro)pantouflage».** En l'absence d'une politique explicite de «période d'attente», plusieurs rapports ont fait état de ministres accédant directement à des postes de lobbying politique de haut niveau. Bien que le GRECO recommande l'élaboration de règles relatives à l'emploi des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif et des conseillers spéciaux après la cessation de leurs fonctions dans le secteur public, il n'existe actuellement aucun projet concret visant à adopter une telle réglementation<sup>50</sup>.

**Des mécanismes dédiés à la protection des lanceurs d'alerte existent, mais aucune législation globale n'est en vigueur.** Le Danemark ne dispose actuellement d'aucune loi visant expressément à protéger les lanceurs d'alerte. Cependant, une législation existe dans le secteur financier dans le cadre de la transposition de la directive relative aux exigences de fonds propres IV<sup>51</sup>. L'association des entreprises danoises conseille aux entreprises de mettre en place des dispositifs sur une base volontaire si elles le souhaitent. En outre, d'autres systèmes sont en place dans le secteur public ou dans certains secteurs en particulier, notamment les procédures externes et internes de l'autorité de surveillance financière, un système externe de lanceurs d'alerte établi par l'autorité danoise des entreprises et portant sur

---

<sup>46</sup> La déclaration doit préciser l'occupation (actuelle et celle exercée au cours des cinq dernières années), les entreprises commerciales d'une seule personne générant un chiffre d'affaires de plus de 50 000 couronnes danoises (DKK) (environ 6 700 EUR), les intérêts de plus de 50 000 DKK (environ 6 700 EUR) dans une société (y compris les investissements en cours), les accords financiers passés avec des employeurs actuels et/ou futurs, l'appartenance à des associations.

<sup>47</sup> GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, recommandations vii et viii.

<sup>48</sup> Eurobaromètre spécial 502, 2020.

<sup>49</sup> GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, recommandation v.

<sup>50</sup> GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, recommandation vi.

<sup>51</sup> Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

des questions liées à une éventuelle violation de la législation en matière d’audit, ainsi qu’un mécanisme dans le cadre du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen<sup>52</sup>.

**Des évaluations internationales ont relevé des problèmes dans le financement des partis politiques, et la plupart des recommandations ne sont pas encore mises en œuvre.** Ces recommandations visent notamment à remédier aux lacunes apparentes, telles que l’absence d’obligation de déclarer les dons dépassant certains plafonds, et à assurer un contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales<sup>53</sup>. Les chiffres de l’Eurobaromètre indiquent que le Danemark est le seul pays où la proportion de personnes interrogées qui estiment que la transparence et le contrôle du financement des partis politiques sont suffisants a diminué depuis 2013 [passant de 41 % en 2013 à 34 % en 2019 (moyenne de l’Union : 32 %)]<sup>54</sup>.

**Alors que les mesures répressives semblent appliquées de manière adéquate, les statistiques disponibles sur la corruption ne sont pas complètes.** Malgré les récentes condamnations pénales liées à des délits de corruption<sup>55</sup> et la publication d’importantes décisions de justice dans le journal judiciaire officiel payant, le Danemark ne publie pas de statistiques sur les enquêtes relatives à la corruption transnationale ni sur les affaires engagées ou clôturées<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Plus récemment, l’autorité danoise des entreprises a mis en place un portail dédié aux lanceurs d’alerte en vue de signaler les fraudes aux régimes d’indemnisation dans le contexte du coronavirus/de la COVID-19 (LOV nr 796 af 09/06/2020).

<sup>53</sup> GRECO, Troisième cycle d’évaluation – Deuxième rapport de conformité.

<sup>54</sup> Eurobaromètre spécial 502, 2020.

<sup>55</sup> Il s’agit notamment de la violation des règles relatives aux conflits d’intérêts et à l’abus de pouvoir, ainsi que d’un certain nombre de délits graves ayant fait l’objet d’enquêtes en rapport avec le blanchiment d’argent.

<sup>56</sup> Transparency International, «Exporting corruption – progress report 2018: assessing enforcement of the OECD anti-bribery convention» (Exporter la corruption – Rapport d’étape 2018: évaluation de l’application de la convention de l’OCDE sur la lutte contre la corruption), p. 43, 2018.

### **III. PLURALISME DES MÉDIAS**

La Constitution fournit le cadre général régissant la protection de la liberté d'expression. Les tâches, la structure organisationnelle et le règlement intérieur de l'autorité nationale de régulation des médias, le Conseil danois de la radio et de la télévision, sont prescrits par la loi. Aucune loi particulière ne régit la transparence de la propriété des médias ou l'attribution de la publicité d'État. L'accès aux documents est réglementé par la loi de 2014 sur l'accès aux documents administratifs publics<sup>57</sup>.

**Le Conseil danois de la radio et de la télévision exerce ses activités de manière indépendante.** Les tâches et la structure organisationnelle de cette autorité indépendante sont définies dans la loi danoise sur la radiodiffusion et la télévision. L'unité chargée des médias au sein de l'Agence de la culture et des palais est le secrétariat du Conseil de la radio et de la télévision. Le Conseil estime que sa structure organisationnelle est solide, même si certaines décisions ont suscité un vif intérêt politique<sup>58</sup>. La dernière édition de l'instrument de surveillance du pluralisme des médias (*Media Pluralism Monitor – MPM 2020*) fait également état d'un risque très faible pour l'indépendance et l'efficacité de l'autorité chargée des médias. Le règlement intérieur du Conseil est défini dans un décret, qui a été mis à jour à la suite de la révision de la directive «Services de médias audiovisuels» (directive SMA). Le ministre nomme huit membres du Conseil, dont le président et le vice-président pour une durée de quatre ans. Les renouvellements de mandat sont possibles. Un membre est nommé par le forum de collaboration des organisations d'auditeurs et de téléspectateurs et un autre par l'association des juges. La révocation du responsable ou des membres de l'organe collégial doit obéir aux règles de la loi sur l'administration. Préalablement à la décision de révocation, le membre concerné doit être entendu. La décision doit être rendue par écrit et accompagnée d'une explication. En outre, le membre doit avoir la possibilité de déposer une plainte au sujet de la décision et de faire appel de celle-ci devant un tribunal. Les décisions du Conseil de la radio et de la télévision ne peuvent pas faire l'objet d'un recours auprès du ministère – seulement auprès des tribunaux. À l'instar de toutes les décisions administratives, le médiateur parlementaire peut traiter les plaintes relatives à la gestion des dossiers.

**Le Conseil danois de la presse (*Presse Nævnet*) est un organe indépendant d'autorégulation relevant du ministère de la justice, établi par la loi<sup>59</sup>.** Il traite les plaintes qui concernent les médias danois et se compose de huit membres nommés par le ministre de la justice, représentant les journalistes, le public et les directions éditoriales de la presse écrite, de la radio et de la télévision. Le président et le vice-président sont nommés sur recommandation du président de la Cour suprême danoise. Le Conseil de la presse peut émettre des critiques dans des affaires ayant trait à la déontologie de la presse et demander au rédacteur en chef du média concerné de publier une réponse et/ou la décision du Conseil. Toutefois, il n'est pas habilité à infliger une sanction ou à accorder au plaignant un dédommagement financier<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Dans le classement mondial annuel de la liberté de la presse de Reporters sans frontières, le Danemark se classe constamment parmi les pays les plus performants, occupant actuellement la troisième place. Voir <https://rsf.org/fr/classement>.

<sup>58</sup> Contribution écrite du Conseil de la radio et de la télévision, p. 1-2.

<sup>59</sup> La loi sur la responsabilité des médias – loi de consolidation 2018-12-27 n° 1719.

<sup>60</sup> Site internet du Conseil danois de la presse (*Presse Nævnet*): <https://www.pressenaevnet.dk/press-ethical-rules/>.

**Il n'existe pas de réglementation spécifique concernant la transparence de la propriété des médias ou l'attribution de la publicité d'État.** La publicité d'État doit respecter les règles générales de la loi sur la radiodiffusion et la télévision et le droit dérivé associé à cette loi, sur la base de la directive SMA. Le MPM 2020 relève que la détention de plus de 20 % des actions doit figurer dans les comptes annuels de toutes les entreprises, y compris les entreprises de médias, mais aucune exigence particulière n'est imposée à ces dernières. Les acteurs des médias danois ont indiqué qu'en dépit de l'absence de règles spécifiques, ils considèrent que le niveau de transparence nationale de la propriété des médias est plutôt satisfaisant dans la pratique, notamment grâce au registre central des entreprises et s'agissant des propriétaires des principaux organes de presse<sup>61</sup>.

**Le droit à l'information est soumis à certaines restrictions.** La loi sur l'accès aux documents administratifs publics, qui définit les règles applicables à tous les ministères et organes de l'administration publique en matière d'accès du public aux informations et aux documents, a été modifiée en 2014, limitant par la suite l'accès du public et des journalistes à certains dossiers gouvernementaux<sup>62</sup>. L'article 7 de la loi dispose que toute personne peut demander la divulgation des documents établis ou créés par un organe de l'administration publique dans le cadre de ses procédures administratives se rapportant à ses activités en tant qu'autorité. Cet accès est toutefois limité en ce qui concerne certains types d'affaires, de documents ou d'informations, notamment les documents de travail internes des autorités ou les documents qui sont échangés à un moment où un ministre sollicite l'avis et les conseils de son personnel<sup>63</sup>. Les parties prenantes indiquent que les exemptions ayant trait à l'assistance et aux conseils au ministre, ainsi qu'à la communication avec les députés dans le cadre du processus législatif, peuvent avoir pour effet de maintenir la confidentialité quant au fondement de certains accords politiques<sup>64</sup>. Le médiateur parlementaire a également estimé que l'exception relative au service ministériel avait un effet restrictif sur le droit d'accès dans la pratique<sup>65</sup>.

**Le Danemark jouit d'une solide tradition en matière de liberté d'expression.** Le cadre général régissant la protection de la liberté d'expression est défini dans la Constitution<sup>66</sup>. Dans le classement mondial annuel de la liberté de la presse de Reporters sans frontières, le Danemark se classe constamment parmi les pays les plus performants, occupant actuellement la troisième place au niveau mondial<sup>67</sup>. Néanmoins, au Danemark, le recours à l'emprisonnement fait partie des sanctions possibles en cas de diffamation<sup>68</sup>. Le MPM 2020 considère que la protection de la liberté d'expression est soumise à de très faibles risques en raison de la solidité globale de la tradition et des institutions démocratiques au Danemark.

---

<sup>61</sup> Informations reçues dans le cadre de la visite effectuée dans le pays.

<sup>62</sup> Il convient également de noter dans ce contexte que, selon le MPM 2020, le principal risque qui pèse sur la protection des journalistes réside dans le fait que le droit à l'information n'est pas explicitement protégé dans la Constitution.

<sup>63</sup> Articles 19 à 33 et article 35, de la loi sur l'accès aux documents administratifs publics.

<sup>64</sup> Article 24 et article 27, paragraphe 2, de la loi sur l'accès aux documents administratifs publics; informations reçues dans le cadre de la visite virtuelle dans le pays et, notamment, déclarations de l'Union danoise des journalistes, «Open Administration» (Administration ouverte); ou Danske Medier, «Danske Medier welcomes the publication of the Freedom of Expression Commission's report on Thursday» (Danske Medier se félicite de la publication du rapport de la Commission de la liberté d'expression ce jeudi).

<sup>65</sup> Article 24 de la loi sur l'accès aux documents administratifs publics. Rapport annuel du médiateur parlementaire, p. 141-142, 2016.

<sup>66</sup> Article 77 de la Constitution.

<sup>67</sup> Reporters sans frontières, Classement mondial de la liberté de la presse, 2020.

<sup>68</sup> [https://cmpf.eu.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation\\_Infographic.pdf](https://cmpf.eu.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf)

En 2019 et 2020, la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes n'a publié aucune alerte concernant le Danemark<sup>69</sup>. Une commission spécifiquement consacrée à la liberté d'expression<sup>70</sup> a été créée en 2017-2018, dans le but d'évaluer le cadre et les conditions générales régissant cette question. Elle a présenté son rapport en avril 2020, contribuant ainsi aux vastes débats politiques portant sur la situation de la liberté d'expression dans la société danoise<sup>71</sup>.

#### **IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS**

Le Danemark est doté d'un système de gouvernement parlementaire monocaméral. Le gouvernement et les députés peuvent proposer des lois, mais les projets de loi sont généralement présentés par le gouvernement. En l'absence d'une cour constitutionnelle, un contrôle de constitutionnalité ex post peut être effectué par n'importe quelle juridiction dans des affaires précises<sup>72</sup>. Le médiateur parlementaire exerce un contrôle sur les décisions des autorités publiques et l'Institut danois des droits de l'homme veille au respect des droits fondamentaux.

**Le processus d'adoption des législations comporte une procédure préparatoire complète.** Les lignes directrices<sup>73</sup> du ministère de la justice en matière de qualité juridique fournissent des instructions détaillées sur la procédure à suivre pour l'élaboration de la législation, notamment sur la programmation législative et les étapes préparatoires, telles que les éventuelles commissions préparatoires et les analyses d'impact obligatoires (portant entre autres sur les incidences économiques et environnementales et les incidences administratives pour les citoyens). Les projets de loi du gouvernement sont généralement publiés à des fins de consultation ouverte sur un portail du gouvernement (pour une période minimale recommandée de quatre semaines) et sont directement envoyés pour consultation externe aux autorités et organisations concernées<sup>74</sup>. Les projets de loi sont également soumis à un examen législatif technique effectué par le ministère de la justice, notamment pour s'assurer de leur conformité avec les obligations internationales en matière de droits de l'homme<sup>75</sup>.

**Le médiateur parlementaire joue un rôle essentiel dans le contrôle des décisions administratives.** Le médiateur parlementaire, élu par le Parlement après chaque élection législative<sup>76</sup>, fait office d'autorité de recours pour les décisions administratives. Il évalue la conformité des actes des autorités publiques avec la législation en vigueur ou les bonnes pratiques administratives. Le médiateur peut intervenir à la suite de plaintes ou mener des enquêtes de sa propre initiative. En 2019, le médiateur a traité 5 368 plaintes, dont beaucoup

---

<sup>69</sup> Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes: <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

<sup>70</sup> Contribution du Danemark au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 20.

<sup>71</sup> Conformément à la recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias qui prône la mise en place d'un cadre législatif complet qui permette aux journalistes et aux autres acteurs des médias de contribuer au débat public de manière effective et sans crainte.

<sup>72</sup> Cela arrive rarement et on ne relève qu'une seule affaire dans laquelle la Cour suprême a décidé de ne pas appliquer une loi parce qu'elle était incompatible avec la Constitution, dans l'affaire Tvind de 1999, U 1999.841 H.

<sup>73</sup> Ministère de la justice, Lignes directrices sur la qualité juridique.

<sup>74</sup> Voir la plateforme en ligne *Hoeringsportalen*.

<sup>75</sup> Contribution du Danemark au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 24.

<sup>76</sup> Le médiateur peut également être démis de ses fonctions par le Parlement, si celui-ci ne lui accorde plus sa confiance.

concernaient des questions d'accès aux registres publics, et a mené 163 enquêtes d'initiative portant sur des questions plus générales qui touchaient un plus grand nombre de citoyens<sup>77</sup>. Les avis du médiateur, qui peuvent comporter des recommandations adressées aux autorités en vue de rouvrir une affaire ou de modifier une décision, ne sont pas contraignants. D'après les informations fournies par les autorités et le médiateur, les autorités publiques suivent généralement les recommandations dans la pratique. Aux côtés du médiateur, l'Institut danois des droits de l'homme remplit la fonction d'institution nationale des droits de l'homme (INDH). L'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme lui a d'ailleurs accordé à nouveau le statut A en 2018. Il joue également le rôle d'organisme national de promotion de l'égalité.

**Au Danemark, l'espace civique est jugé ouvert<sup>78</sup>, et les organisations de la société civile y sont étroitement associées au travers d'un Conseil des droits de l'homme.** L'Institut danois des droits de l'homme intègre un large éventail d'organisations de la société civile œuvrant dans différents domaines thématiques par l'intermédiaire de son Conseil des droits de l'homme. Ce dernier évalue la conception et la mise en œuvre des activités de l'INDH, peut recommander de nouvelles activités et nomme six des quatorze membres du conseil d'administration<sup>79</sup>.

**Le processus décisionnel qui a mené à la suspension des activités des juridictions pendant la pandémie de COVID-19 a fait l'objet d'un débat.** Les mesures d'urgence prises en réponse à la pandémie de COVID-19 reposaient sur une modification de la loi sur les épidémies transférant au ministre de la santé le pouvoir d'adopter des décrets pour lutter contre la pandémie. La loi a été adoptée à l'unanimité par le Parlement le 12 mars 2020<sup>80</sup>. Le même jour, l'administration judiciaire nationale a annoncé que, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, seules les fonctions les plus critiques des juridictions seraient maintenues et que les affaires urgentes et critiques seraient traitées en priorité<sup>81</sup>. Depuis lors, un débat s'est ouvert sur la question de savoir si cette décision avait été prise en conformité avec les dispositions constitutionnelles relatives à l'indépendance des juridictions. Une étude du groupe de réflexion Justitia<sup>82</sup> soutient que l'administration judiciaire nationale est peut-être allée trop loin dans ses orientations étant donné que, selon la Constitution et la loi sur l'administration de la justice, l'administration judiciaire nationale n'est pas habilitée à prendre des décisions sur l'ordre de priorité des affaires en lieu et place des juridictions. Dans des déclarations publiques, des universitaires et l'association des juges ont également exprimé leurs préoccupations, tout en reconnaissant les circonstances extraordinaires qui ont nécessité la prise de mesures rapides. Le ministère de la justice et l'administration judiciaire

---

<sup>77</sup> Médiateur parlementaire, Rapport annuel 2019, p. 39.

<sup>78</sup> Classification CIVICUS; selon la classification CIVICUS en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

<sup>79</sup> Le Conseil des droits de l'homme regroupe les organisations de la société civile, notamment celles qui œuvrent dans les domaines de la justice, des médias ou des réfugiés, ainsi que les ministères (membres sans droit de vote), les autorités publiques et les partis politiques. Les autres membres du conseil d'administration sont nommés par les universités danoises, le Conseil des droits de l'homme du Groenland et les membres du personnel de l'INDH.

<sup>80</sup> Le pouvoir d'adopter de tels décrets appartenait auparavant à des comités composés de responsables de la santé et de représentants politiques au niveau local. L'adoption de cette modification a suivi la procédure législative ordinaire mais en trois audiences condensées en 18 heures – le recours à cette procédure accélérée peut être décidé par un vote à la majorité des trois quarts au sein du parlement.

<sup>81</sup> Administration judiciaire nationale, «Emergency preparedness at the Courts of Denmark: Further information» (Préparation aux situations d'urgence au sein des juridictions danoises: informations complémentaires).

<sup>82</sup> Justitia, «Rule of Law and COVID-19» (État de droit et COVID-19), p. 95-104.

nationale ont contesté ces arguments<sup>83</sup>. Le parlement a constitué un groupe d'experts indépendants qui examinera la réponse globale apportée par le gouvernement à la pandémie et devrait présenter ses résultats d'ici la fin de l'année 2020.

**L'administration judiciaire nationale participe activement à la promotion de l'état de droit.** Ces dernières années, l'administration judiciaire nationale a déployé une série d'efforts visant à promouvoir l'état de droit, à favoriser une meilleure compréhension du système de justice auprès de divers groupes cibles et à orienter davantage le système de justice vers les usagers. Il s'agit notamment d'initiatives destinées au grand public, au travers de vidéos éducatives, aux écoliers, grâce à des programmes types à l'attention des enseignants, aux journalistes, par l'intermédiaire d'un site internet dédié, et aux juges non professionnels, par la mise à disposition de matériel d'information complet avant le début de leur mandat<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Information, «Mails cast doubt on whether the closure of the courts was in accordance with the Constitution» (Des courriers jettent un doute sur la conformité de la fermeture des juridictions avec la Constitution).

<sup>84</sup> Pour de plus amples informations, voir le site internet de l'administration judiciaire nationale.

## **Annexe I: liste des sources par ordre alphabétique\***

\* *La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2020 sur l'état de droit peut être consultée sur le (site web de la Commission).*

Administration judiciaire nationale, Emergency preparedness at the Courts of Denmark: Further information: <https://www.domstol.dk/aktuelt/2020/3/noedberedskab-ved-danmarks-domstole-yderligere-information/>.

Association danoise des juges, «The judges' working conditions».

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, 2020 Media pluralism monitor, 2020: <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CEPEJ, Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States, 2020.

CIVICUS, Monitor CIVICUS, outil de surveillance de l'espace civique – Danemark <https://monitor.civicus.org/country/denmark/>.

CNUCC, Examen de l'application de la CNUCC – «country review report of Denmark» (rapport d'examen du Danemark), 2017. [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2017\\_10\\_21\\_Denmark\\_Final\\_Country\\_Report.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2017_10_21_Denmark_Final_Country_Report.pdf).

Commission européenne, Rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, 2020.

Commission européenne, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes – Danemark: <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, 2000.

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités.

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, 2016.

Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 25 juillet 2018, LM, C-216/18 PPU.

Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 27 mai 2019 dans les affaires jointes C-508/18, OG, et C-82/19 PPU, PI.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 9 janvier 2013, Oleksandr Volokov c. Ukraine, requête n° 21722/11.

Danske Medier, Danske Medier welcomes the publication of the Freedom of Expression Commission's report on Thursday, 1<sup>er</sup> mai 2020: <https://danskemedier.dk/aktuelt/journalistik-og-redaktion/danske-medier-glaeder-sig-over-offentliggoerelsen-af-ytringsfrihedskommissionens-betaenkning/>.

Gouvernement danois, contribution au rapport 2020 sur l'état de droit, 2020.

Gouvernement danois, Strengthening action against financial crime, 2019: [https://www.regeringen.dk/media/6607/aftale-om-styrkelse-af-indsatsen-mod-finansiel-kriminalitet-270319\\_endelig.pdf](https://www.regeringen.dk/media/6607/aftale-om-styrkelse-af-indsatsen-mod-finansiel-kriminalitet-270319_endelig.pdf).

GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs – Rapport d'évaluation – Danemark, 2019.

GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs – Rapport d'évaluation – Danemark, 2014.

GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs – Rapport de conformité intérimaire – Danemark, 2020.

GRECO, Troisième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité sur le Danemark, «Transparence du financement des partis politiques», 2019.

Information, Mails cast doubt on whether the closure of the courts was in accordance with the Constitution, 6 juillet 2020: [https://www.information.dk/indland/2020/07/mails-saar-tvivil-hvorvidt-nedlukningen-domstolene-overensstemmelse-grundloven?lst\\_mst](https://www.information.dk/indland/2020/07/mails-saar-tvivil-hvorvidt-nedlukningen-domstolene-overensstemmelse-grundloven?lst_mst).

Justitia, Rule of Law and COVID-19, 2020: <http://justitia-int.org/retsstaten-og-covid-19>.

Médiateur parlementaire, Rapport annuel 2016, 2017.

Médiateur parlementaire, Rapport annuel 2019, 2020.

Ministère de la justice, Lignes directrices sur la qualité juridique: <https://lovkvalitet.dk/>.

Ministère de la justice, New judges must relieve the pressure on courts, 24 juin 2020: <https://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2020/nye-dommere-skal-lette-preset-paa-domstolene>.

Reporters sans frontières, Classement mondial de la liberté de la presse, 2020.

Transparency International, Exporting corruption – progress report 2018: assessing enforcement of the OECD anti-bribery convention, 2018. [https://images.transparencycdn.org/images/2018\\_Report\\_ExportingCorruption\\_English\\_200402\\_075046.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2018_Report_ExportingCorruption_English_200402_075046.pdf).

Tribunaux danois (2020), affaires civiles, <https://domstol.dk/om-os/tal-og-fakta/civile-sager/>.

Union danoise des journalistes, Open Administration: <https://journalistforbundet.dk/offentlighedslov>.

Visite virtuelle au Danemark dans le cadre du rapport 2020 sur l'état de droit.

## **Annexe II: Visite au Danemark**

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en juin et juillet 2020 avec:

- l'association danoise des journalistes
- l'association danoise des juges
- Danske Medier
- le conseil danois de la presse
- le ministère de la justice
- l'administration nationale des tribunaux
- Le médiateur parlementaire
- le ministère public
- le bureau du procureur spécial
- la Cour suprême
- Transparency International Denmark

En outre, l'Agence de la culture et des palais a fourni une contribution écrite en lieu et place d'une réunion virtuelle.

\* La Commission a également rencontré les organisations suivantes dans le cadre de réunions horizontales:

- Amnesty international
- l'Union des libertés civiles pour l'Europe
- Société civile Europe
- la Conférence des Églises européennes
- EuroCommerce
- le Centre européen pour le droit des associations à but non lucratif
- le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- le Forum civique européen
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- la Commission internationale de juristes
- la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme
- l'Institut international de la presse
- la Lifelong learning Platform
- l'Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters sans frontières
- Transparency International EU