



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.7.2021
SWD(2021) 721 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Rapport 2021 sur l'état de droit
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas**

accompagnant le document:

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

**Rapport 2021 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -
{SWD(2021) 718 final} - {SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

RESUME

Le système de justice néerlandais reste caractérisé par un niveau très élevé de perception de son indépendance et les efforts déployés pour promouvoir la qualité de la justice se poursuivent. Plusieurs initiatives relatives à l'indépendance de la justice sont mises en place, telles que la révision de la Constitution afin de réformer la procédure de nomination des juges de la Cour suprême. Concernant la qualité de la justice, le développement de projets de petite envergure destinés à améliorer la qualité est entré dans une nouvelle phase de déploiement d'initiatives à plus grande échelle. L'amélioration du niveau de numérisation de la justice civile, administrative et pénale se poursuit et a été accélérée en raison de la pandémie de COVID-19. Certaines inquiétudes subsistent quant au financement adéquat du système actuel d'aide juridictionnelle et la réforme de ce système devrait être achevée pour 2025. Dans l'ensemble, le système de justice continue de fonctionner de manière efficiente, bien que la pandémie de COVID-19 ait généré un arriéré pour 2020 et 2021.

Comme l'année dernière, les Pays-Bas continuent d'être perçus comme l'un des pays les moins corrompus de l'Union européenne et du monde. L'intégrité est un élément fondamental du cadre régissant l'administration publique. En 2020, un vaste programme de lutte contre la criminalité organisée subversive a été lancé, comprenant une stratégie globale de prévention, de détection et de sanction de la corruption, après que des enquêtes ont montré que des criminels cherchaient activement à exercer une influence indue sur des fonctionnaires. Les capacités du service des enquêtes internes de la police nationale et du ministère public ont été renforcées grâce à un financement supplémentaire. Une nouvelle législation visant à étendre les contrôles de sécurité des agents de police et des consultants externes a été adoptée en octobre 2020. D'autres dispositions législatives visant à renforcer l'intégrité des fonctionnaires élus et nommés devraient être mises en œuvre d'ici mars 2022. Des préoccupations subsistent en ce qui concerne le cadre relatif à l'intégrité applicable aux hautes fonctions au sein de l'exécutif dans le secteur public, ainsi que la représentation d'intérêts, le (rétro-)pantouflage et la transparence du financement des partis politiques.

Les Pays-Bas continuent de jouir d'un niveau élevé de liberté des médias. Les autorités continuent de contribuer à la valorisation du journalisme indépendant au moyen de subventions en faveur du Fonds de promotion du journalisme, et un fonds temporaire supplémentaire a été créé durant la pandémie de COVID-19 pour les médias locaux. L'autorité indépendante de régulation des médias audiovisuels fait régulièrement rapport sur les structures de propriété des médias. Toutefois, le public pourrait être informé de manière plus complète sur ces structures. Le cadre législatif régissant l'accès à l'information est en cours de modification afin d'améliorer la transparence des pouvoirs publics et d'améliorer l'accès aux informations publiques après que de nombreux retards et réponses incomplètes ont été signalés. L'assassinat d'un journaliste d'investigation, qui fait actuellement l'objet d'une enquête, et l'augmentation des menaces soulignent l'importance d'initiatives telles que «PersVeilig», qui aide les journalistes à signaler les menaces et à y faire face.

De larges débats et réflexions sur le bon fonctionnement du système d'équilibre des pouvoirs ont lieu à la suite d'un rapport d'enquête parlementaire sur la mise en œuvre du système d'allocations familiales, qui a conclu que les principes de l'état de droit n'avaient pas été respectés. Des mesures de suivi et des enquêtes sont actuellement envisagées ou en cours. La pandémie de COVID-19 a continué de figurer en tête des priorités législatives et judiciaires, en particulier avec l'adoption d'une loi visant à fournir une base juridique plus solide aux

mesures liées à la COVID-19 et la contestation de mesures anti-COVID-19 retentissantes devant les tribunaux. Des autorités indépendantes continuent de jouer un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs, notamment dans la protection des droits fondamentaux. Le paysage relatif à la société civile reste ouvert, même si certaines questions ont été soulevées en ce qui concerne un nouveau projet législatif sur la transparence et la législation élargissant les possibilités d'interdire les «organisations radicales».

I. SYSTEME DE JUSTICE

Le système de justice repose sur un appareil judiciaire composé de onze tribunaux d'arrondissement, quatre cours d'appel générales et deux juridictions spécialisées¹, le Conseil d'État² et une Cour suprême. Un Conseil de la magistrature indépendant joue un rôle essentiel dans la sauvegarde de l'indépendance de la justice et est chargé de veiller à la qualité du système de justice, notamment en allouant des ressources financières aux juridictions³. Les candidats juges sont sélectionnés par le comité national de sélection des juges⁴ et sont ensuite nommés à vie par l'exécutif⁵ sur proposition du ministre de la justice⁶. Le ministère public est distinct du ministère de la justice et de la sécurité, mais il relève de la responsabilité politique du ministre de la justice. Le barreau national est établi par la loi. Il est indépendant du gouvernement et est financé exclusivement grâce aux cotisations annuelles des avocats⁷. Les Pays-Bas participent au Parquet européen.

Indépendance

Le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire demeure très élevé. Le niveau d'indépendance des juridictions et des magistrats est considéré comme «plutôt bon ou très bon» par 77 % de la population et par 82 % des entreprises⁸. Ces dernières années, le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire est toujours resté élevé au sein de la population en général et des entreprises⁹.

D'autres mesures ont été prises pour préparer la révision de la Constitution visant à modifier la procédure de nomination des juges de la Cour suprême¹⁰. En décembre 2020, le gouvernement a demandé l'avis du Conseil d'État sur un projet de révision de la Constitution visant à modifier la procédure de nomination des juges à la Cour suprême. Ce projet de révision vise à limiter davantage le rôle des pouvoirs exécutif et législatif dans la nomination des juges à la Cour suprême, ce qui est conforme aux recommandations du Conseil de l'Europe¹¹. À la suite d'une consultation en ligne sur un projet de loi fondé sur la recommandation de la commission d'État indépendante sur le système parlementaire aux

¹ Le Collège central d'appel et le Collège d'appel pour l'industrie et le commerce.

² La branche judiciaire du Conseil d'État fait fonction de juridiction administrative suprême pour certaines affaires. Le Conseil dispose également d'une branche consultative, qui rend des avis sur les projets de législation.

³ Loi sur l'organisation judiciaire.

⁴ Le comité national de sélection des juges est composé de six juges et de six membres non-juges, parmi lesquels au moins un procureur et un avocat.

⁵ La décision de nomination est adoptée par arrêté royal, qui est signé par le Roi et contresigné par le ministre de la justice et de la sécurité. Le ministre vérifie uniquement si le candidat satisfait aux exigences légales pour être nommé, et il a toujours suivi la recommandation du Conseil de la magistrature.

⁶ Loi sur le statut juridique de la magistrature; le Conseil a délégué cette tâche au comité national de sélection des juges, qui est composé de juges, de procureurs, d'avocats, d'administrateurs publics et de chercheurs. Le ministre de la justice et de la sécurité a toujours suivi la recommandation du Conseil de la magistrature.

⁷ Loi sur les avocats.

⁸ Graphiques [48 et 50] du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE. Le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire est classé comme suit: très faible (moins de 30 % des personnes interrogées perçoivent l'indépendance de la justice comme étant «plutôt bonne» ou «très bonne»); faible (entre 30 % et 39 %), moyen (entre 40 % et 59 %), élevé (entre 60 % et 75 %) et très élevé (plus de 75 %).

⁹ Tableaux de bord 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021 de la justice dans l'UE.

¹⁰ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 3.

¹¹ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, point 47.

Pays-Bas¹², certaines modifications ont été apportées au projet de texte. L'avis du Conseil d'État sera rendu public lorsque la proposition sera transmise au Parlement.

Des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la révision des procédures de nomination des membres du Conseil de la magistrature et des conseils d'administration des juridictions. À la suite de la demande du ministre de la protection juridique de février 2020¹³, le Conseil d'État a rendu son avis consultatif sur une éventuelle révision des procédures de nomination des membres du Conseil de la magistrature et des conseils d'administration des juridictions le 23 septembre 2020. Si le Conseil d'État a conclu que les procédures actuelles de nomination du Conseil de la magistrature et des conseils d'administration des juridictions étaient conformes à l'exigence d'indépendance de la justice, il a conseillé d'examiner comment accroître la participation des juges et du personnel judiciaire aux procédures de nomination des conseils d'administration des juridictions. À la suite d'un accord intervenu entre le Conseil de la magistrature, l'Association de la magistrature¹⁴ et d'autres représentants de la magistrature, le Conseil de la magistrature a établi une nouvelle procédure de nomination des membres des conseils d'administration des juridictions pour 2021 et une partie de 2022¹⁵. L'accord vise à accorder aux juges une plus grande influence sur la nomination des membres des conseils d'administration des juridictions, notamment en instituant un comité composé de quatre juges, de deux membres du conseil d'administration des juridictions et de deux fonctionnaires de justice, qui fait passer un entretien aux candidats et propose au Conseil de la magistrature un candidat à la nomination. En cas de partage des voix, la voix des quatre juges est prépondérante. En outre, le Conseil de la magistrature entamera ses délibérations avec l'Association de la magistrature et d'autres représentants de la magistrature au cours de l'été 2021 à propos d'une éventuelle révision de la procédure de nomination des membres du Conseil¹⁶. Ces efforts ont pour objectif de limiter davantage l'influence des pouvoirs exécutif ou législatif sur la nomination des membres du Conseil de la magistrature, ce qui est conforme aux recommandations du Conseil de l'Europe¹⁷.

Qualité

La réforme du système d'aide juridictionnelle s'appuiera sur les conclusions de plusieurs projets pilotes. La réforme du système d'aide juridictionnelle¹⁸ devrait s'achever d'ici 2025¹⁹ et débutera par plusieurs projets pilotes visant à recueillir les meilleures pratiques en vue d'élaborer de nouvelles réformes législatives. En ce qui concerne le système actuel d'aide juridictionnelle, des inquiétudes subsistent quant à l'adéquation des financements disponibles²⁰.

¹² Pour une description détaillée du contenu de la proposition, voir rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 4.

¹³ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 3.

¹⁴ *Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak*.

¹⁵ *Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, Dossier: nieuwe procedure bestuursbenoemingen rechtspraak*, 16 mars 2021.

¹⁶ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 3 et 4.

¹⁷ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, points 27, 46 et 47.

¹⁸ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 5.

¹⁹ Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'état de droit.

²⁰ Informations reçues dans le cadre de la visite aux Pays-Bas, voir également le CCPR des Nations unies 2019 et le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 5.

Les efforts déployés en matière de numérisation de la justice civile, administrative et pénale se poursuivent et ont été accélérés par la pandémie de COVID-19. Des améliorations peuvent encore être apportées à la transformation numérique du système de justice²¹, en particulier en ce qui concerne le taux de publication en ligne des décisions judiciaires²² et la disponibilité de solutions numériques pour intenter et suivre des procédures judiciaires, et plusieurs initiatives visent à y remédier²³. En ce qui concerne la justice pénale, la magistrature et le ministère public élaborent conjointement un plan numérique avec d'autres acteurs de la justice. En ce qui concerne la justice civile et administrative, un nouveau programme de numérisation est axé sur l'accès numérique à la justice pour les citoyens et les praticiens du droit²⁴. Les procédures juridiques seront progressivement numérisées, en commençant par les affaires fiscales nationales et les demandes de saisie, puis étendues à d'autres domaines du droit. En réponse à la pandémie de COVID-19, le Conseil de la magistrature a adopté de nouvelles règles pour l'organisation d'audiences à distance, qui ont permis aux juridictions de continuer à fonctionner. Les règles actuelles s'appliquent jusqu'au 1^{er} août 2021 et peuvent être prolongées si nécessaire pour garantir le fonctionnement des juridictions.

La loi sur les expérimentations dans l'administration de la justice permettra de déployer des projets pilotes concernant l'administration de la justice à plus grande échelle. À la suite du développement de nombreux projets pilotes relatifs à la qualité de la justice dans le cadre du programme «Une justice efficace sur le plan social»²⁵, l'entrée en vigueur prévue de la loi sur les expérimentations dans l'administration de la justice²⁶ à l'été 2021 permettra le déploiement de projets de qualité à plus grande échelle. Ces projets de qualité comprennent, par exemple, l'établissement d'un «juge des dettes», qui vise à accroître l'efficacité des décisions judiciaires en traitant simultanément toutes les affaires d'un débiteur individuel. Cette approche consistant à tester des projets pilotes à petite échelle et à les mettre ensuite en œuvre à plus grande échelle peut donner des idées innovantes pour promouvoir la qualité du système judiciaire²⁷.

Efficiences

La pandémie de COVID-19 a eu un effet sur l'efficacité du système de justice. La pandémie de COVID-19 a entraîné une augmentation de l'arriéré judiciaire pour 2020 et 2021, en particulier pour les affaires pénales²⁸. Des mesures spécifiques ont été prises par le Conseil de la magistrature et les conseils d'administration des juridictions pour faire face à ces conséquences, telles que l'amélioration des installations de vidéoconférence pour les audiences, la nomination de juges à la retraite en tant que juges suppléants et le recours plus fréquent à des chambres à juge unique. L'objectif est d'éliminer, avant la fin 2021, les

²¹ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 5 et 6.

²² Ce taux reste actuellement inférieur à 5 %.

²³ Graphique [44] du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE. Le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire est classé comme suit: très faible (moins de 30 % des personnes interrogées perçoivent l'indépendance de la justice comme étant «plutôt bonne» ou «très bonne»); faible (entre 30 % et 39 %), moyen (entre 40 % et 59 %), élevé (entre 60 % et 75 %) et très élevé (plus de 75 %).

²⁴ *Basisplan reset digitalisering civiel en bestuur*.

²⁵ *Maatschappelijk effectieve rechtspraak*, voir également le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 6.

²⁶ *Experimentenwet rechtspleging*.

²⁷ Toutefois, les parties prenantes ont souligné que la loi ne devait pas conduire à contourner le processus régulier d'adoption de lois sur l'organisation du système judiciaire.

²⁸ Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'état de droit.

arriérés qui sont apparus dans le système de justice pénale en raison de la pandémie de COVID-19²⁹. Dans le cadre de cette approche, le ministère public continue à faire usage du pouvoir lui permettant de statuer lui-même dans certaines affaires pénales³⁰. En raison des préoccupations exprimées par le barreau néerlandais et les députés, le ministre de la protection juridique a annoncé en novembre 2020 que les suspects se verraient accorder une consultation gratuite avec un avocat. Cette procédure a débuté le 1^{er} avril 2021 pour certaines affaires et sera progressivement étendue à toutes les autres affaires³¹. Étant donné que l'exercice de ces pouvoirs par le ministère public peut avoir une incidence sur le droit à un procès équitable, notamment si les citoyens ne sont pas suffisamment informés³², la mise en place d'une consultation juridique gratuite revêt une importance particulière dans de tels cas.

Le système judiciaire reste caractérisé par un niveau élevé d'efficacité en première instance, mais les procédures sont relativement longues en appel³³. L'efficacité du système de justice est demeurée globalement élevée ces dernières années³⁴. La durée des procédures en première instance pour les affaires civiles et commerciales est courte, et se situait à environ 100 jours en 2019³⁵. Par contre, les procédures sont longues pour les affaires civiles et commerciales en troisième instance, avec une moyenne de 459 jours en 2019. La justice administrative continue de fonctionner de manière efficace en première instance³⁶, mais les procédures en deuxième et troisième instances sont relativement longues³⁷. Si le taux de variation du stock d'affaires pendantes en première instance reste efficace³⁸, le taux d'affaires administratives tranchées en première instance a progressivement diminué pour atteindre 94 % en 2019. Cela pourrait entraîner un certain arriéré dans la justice administrative, même si le nombre actuel d'affaires pendantes semble gérable³⁹. En ce qui concerne la justice pénale, un nouveau plan d'action faisant suite à une révision de 2020 met l'accent sur l'amélioration de son efficacité, en particulier pour les affaires concernant des délits de droit commun et des crimes à fort impact⁴⁰. Bien que cela puisse contribuer à renforcer l'efficacité et à résorber les arriérés, les parties prenantes soulignent que de telles initiatives ne devraient pas être mises en place au détriment de la qualité de la justice⁴¹.

II. CADRE ANTICORRUPTION

La compétence d'enquêter sur la corruption et d'engager des poursuites à cet égard est partagée par plusieurs autorités. Le service des enquêtes internes de la police nationale⁴²

²⁹ Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'état de droit.

³⁰ Ces décisions ne peuvent imposer une peine d'emprisonnement et peuvent être contestées en justice, voir aussi le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 6.

³¹ Réponse du ministre de la protection juridique à une question parlementaire le 17 février 2021.

³² Voir à cet effet: Médiateur national, «Behoorlijke informatieverstrekking is de basis van toegang tot recht – Knelpunten in de informatieverstrekking rondom strafbeschikkingen en sepotbeslissingen» (La fourniture d'informations appropriées est la base de l'accès à la justice – Les goulets d'étranglement dans la fourniture d'informations sur les sanctions et les décisions de rejet).

³³ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 6 et 7.

³⁴ Tableaux de bord 2013 à 2021 de la justice dans l'Union européenne.

³⁵ Tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE, graphique 6.

³⁶ Tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE, graphique 8.

³⁷ Tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE, graphique 9.

³⁸ Tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE, graphique 10.

³⁹ Tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE, graphiques 14 et 15.

⁴⁰ Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁴¹ Informations reçues dans le cadre de la visite aux Pays-Bas.

⁴² En tant que service d'enquête, la *Rijksrecherche* est placée sous l'autorité et la direction du collège des procureurs généraux.

(NPIID) enquête sur les actes répréhensibles commis au sein des administrations publiques. Le service de renseignement et d'enquête en matière fiscale (FIOD) est responsable des enquêtes sur les délits financiers, notamment la corruption transnationale et commerciale. Le ministère public national se concentre sur les affaires de corruption interne impliquant des fonctionnaires, tandis que le ministère public national chargé des fraudes graves, de la criminalité environnementale et de la confiscation de biens est responsable des enquêtes sur la corruption commerciale et transnationale. L'Autorité chargée des lanceurs d'alerte fournit un soutien et des conseils aux personnes qui souhaitent signaler une situation d'abus lié au travail dans le secteur public ou privé. La coopération entre les équipes spécialisées en matière de lutte contre la corruption et de renseignement au sein des services répressifs se poursuit. L'unité de lutte contre la corruption (Anti-Corruptie Centrum, ACC) existant au sein du FIOD joue un rôle clé dans la lutte contre la criminalité financière et la corruption. La loi sur le financement des partis politiques et la législation renforçant l'intégrité des fonctionnaires élus et nommés à l'échelon local et provincial sont actuellement discutées.

Dans la perception qu'ont les experts et les dirigeants d'entreprises, les Pays-Bas sont l'un des pays les moins corrompus au monde. Dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International, publié en 2020, les Pays-Bas obtiennent un score de 82/100 et se classent au 3^e rang dans l'Union européenne et au 8^e rang dans le monde⁴³. Cette perception a été relativement stable⁴⁴ au cours des cinq dernières années⁴⁵.

À la suite d'infiltrations par la criminalité organisée et de fuites au sein des services répressifs, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée a été renforcée⁴⁶. En 2020, les Pays-Bas ont lancé un vaste programme axé sur la lutte contre la criminalité organisée subversive, y compris la corruption. Une direction générale a été créée au sein du ministère de la justice et de la sécurité pour coordonner ce programme. Cela a donné lieu à des financements supplémentaires dans ce domaine et à la création d'une équipe d'intervention pluridisciplinaire⁴⁷.

Un projet de loi vise à renforcer l'efficacité de la lutte contre la criminalité subversive, y compris la corruption. Un nouveau projet de loi visant à renforcer le code pénal et le code de procédure pénale est actuellement examiné par la Chambre des représentants⁴⁸. L'objectif de ce projet de loi est d'accroître l'efficacité de la lutte contre la criminalité subversive, notamment la corruption, en augmentant les peines maximales applicables à plusieurs délits subversifs, tels que la menace de fonctionnaires. Des instructions administratives ont été publiées le 1^{er} octobre 2020, avec des orientations actualisées à l'intention du ministère

⁴³ Transparency International, Indice de perception de la corruption 2020 (2021), p. 2 et 3. Le niveau de perception de la corruption est classé comme suit: bas (la perception qu'ont les experts et les chefs d'entreprise de la corruption dans le secteur public obtient un score supérieur à 79); relativement bas (score compris entre 79 et 60), relativement élevé (score compris entre 59 et 50), élevé (score inférieur à 50).

⁴⁴ En 2015, le score était de 84 alors qu'en 2020, il atteint 82. Il y a amélioration/détérioration sensible de l'indice lorsque celui-ci gagne/perd plus de cinq points, amélioration/détérioration lorsque la variation est comprise entre 4 et 5 points, et stabilité relative lorsque la variation est comprise entre 1 et 3 points au cours des cinq dernières années.

⁴⁵ Les données de l'Eurobaromètre concernant la perception et l'expérience des citoyens et des entreprises en matière de corruption, telles qu'elles ont été communiquées l'année dernière, sont mises à jour tous les deux ans. Les derniers jeux de données proviennent de l'Eurobaromètre spécial 502 (2020) et de l'Eurobaromètre Flash 482 (2019).

⁴⁶ L'enquête EncroChat en est un exemple.

⁴⁷ Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁴⁸ Projet de loi sur le renforcement de l'approche pénale de la criminalité subversive.

public, concernant l’instruction et la poursuite des affaires de corruption transnationale⁴⁹ et le 4 septembre 2020, avec des orientations sur les grands règlements, confiant le contrôle juridique de certains règlements à une commission indépendante temporaire plutôt qu’au ministère de la justice et de la sécurité⁵⁰.

Le cadre institutionnel de prévention et de lutte contre la corruption reste solide, grâce à une coopération étroite entre les services répressifs. Des équipes spécialisées dans la lutte contre la corruption et des cellules de renseignement au sein du service de renseignement et d’enquête en matière fiscale et du ministère public coopèrent dans le cadre d’enquêtes. L’ACC (au sein du FIOD) joue un rôle clé dans la lutte contre la criminalité financière et la corruption. Le NPIID doit recevoir des fonds supplémentaires, ce qui renforcera les capacités d’enquête tant du NPIID que du ministère public⁵¹. Les enquêtes EncroChat, qui ont permis d’obtenir des informations essentielles pour l’identification et la poursuite de réseaux criminels, ainsi que les enquêtes sur ceux-ci⁵², ont également mis en évidence des allégations de corruption au sein des services répressifs. Elles ont aussi révélé que les criminels cherchaient activement à corrompre des fonctionnaires et d’autres organisations⁵³. Ces révélations ont permis d’accorder une vigilance et une attention accrues à la criminalité subversive, et de mettre sur pied une équipe anticorruption chargée d’enquêter sur la corruption policière à la suite de l’enquête EncroChat. Cette équipe est dirigée par le NPIID et soutenue par des enquêteurs de l’Unité nationale de la police⁵⁴. Le NPIID contribue également à la prévention en mettant en évidence les risques de corruption spécifiques pour les institutions publiques sur lesquelles il a enquêté. Outre la réalisation d’enquêtes, le NPIID utilise de plus en plus son expertise pour fournir des conseils en matière de lutte contre les manquements à l’intégrité et de prévention de ceux-ci.

Des mesures sont prises pour renforcer la prévention et la détection de la corruption ainsi que les enquêtes en la matière au sein de la police et de l’administration publique en général. En moyenne, le NPIID est saisi d’une cinquantaine de cas de corruption ou de fuite d’informations sensibles concernant des policiers ou des fonctionnaires. Une nouvelle loi visant à étendre les contrôles de sécurité des agents de police et des consultants externes avant leur nomination et pendant l’exercice de leurs fonctions a été adoptée en octobre 2020 et devrait être pleinement mise en œuvre d’ici la fin 2021⁵⁵. Ces contrôles de sécurité sont actuellement mis en place au sein de la police et leur intensité dépendrait des risques pour l’intégrité associés à la fonction.

L’ACC (au sein du FIOD) a continué de jouer un rôle important dans la lutte contre la criminalité financière et la corruption. Ça a été notamment le cas pour des affaires de corruption transnationale impliquant des fonctionnaires ou non-fonctionnaires, tant au niveau interne qu’international. L’ACC (au sein du FIOD) a signalé que 30 enquêtes pénales étaient

⁴⁹ Instructions relatives à l’instruction et à la poursuite de la corruption transnationale.

⁵⁰ Instructions sur les transactions d’un montant élevé. La nouvelle législation fait actuellement l’objet d’une consultation.

⁵¹ Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l’état de droit.

⁵² Jusqu’à présent, l’enquête a notamment débouché sur l’arrestation de plus de 100 suspects. Voir aussi Europol, *Le démantèlement d’un réseau crypté crée une onde de choc au sein des groupes criminels organisés à travers l’Europe*.

⁵³ Police nationale, *nouvelle équipe d’enquête «Encrochat» spécialisée dans les affaires de corruption*.

⁵⁴ Lettre adressée au Parlement sur l’évaluation des enquêtes relatives à l’intégrité menées par la police nationale.

⁵⁵ Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l’état de droit.

actuellement ouvertes pour des faits de corruption commerciale et transnationale⁵⁶. Plusieurs de ces enquêtes portent également sur le rôle de prestataires de services financiers néerlandais. L'ACC (au sein du FIOD) a également coopéré avec d'autres autorités, telles que le NPIID, qui traite des affaires de corruption publique. Ce cadre institutionnel, mis en place par l'ACC au sein du FIOD ainsi que par le ministère public chargé des fraudes graves, de la criminalité environnementale et de la confiscation de biens, a été amélioré au cours de la dernière décennie et salué par l'OCDE en raison de la capacité des équipes spécialisées dans la lutte contre la corruption à instruire et à poursuivre des affaires de corruption transnationale⁵⁷.

La Chambre des représentants a adopté un code de conduite en 2020 et mis en place un système de contrôle concernant les obligations de déclaration. Le code de conduite des membres de la Chambre des représentants couvre l'indépendance, les dons, les enregistrements, l'utilisation d'informations confidentielles et les règles de procédure. Un règlement, entré en vigueur le 1^{er} avril 2021, institue un collège indépendant chargé d'enquêter sur les plaintes concernant le respect du code de conduite par les membres et de conseiller la Chambre sur d'éventuelles sanctions⁵⁸. Des lignes directrices actualisées en matière d'intégrité à l'intention des responsables politiques, y compris des codes de conduite types pour les fonctionnaires élus et nommés, ont été adoptées le 30 mars 2021⁵⁹.

De nouvelles dispositions législatives concernant le renforcement de l'intégrité des fonctionnaires élus et nommés à l'échelon local et provincial seront débattues au Parlement. Le projet de loi prévoit, entre autres, un code de conduite⁶⁰ en tant qu'exigence obligatoire pour les fonctionnaires nommés à l'échelon local et provincial, et instaure un système de contrôle en ce qui concerne les exigences en matière de déclaration. Il s'agit notamment d'une analyse obligatoire des risques en matière d'intégrité pour les fonctionnaires locaux et provinciaux nommés⁶¹.

La promotion de l'intégrité dans la lutte contre la corruption s'effectue par l'intermédiaire de la plateforme de lutte contre la corruption, qui est gérée par le ministère de la justice et de la sécurité. Elle vise à promouvoir la sensibilisation et l'action commune dans la lutte contre la corruption nationale et internationale en partageant plus efficacement les connaissances et les informations. Les participants à la plateforme sont des fonctionnaires issus de différents ministères et des représentants d'organisations de lutte contre la corruption. En raison de la pandémie de COVID-19, aucune réunion n'a pu être tenue au cours des 18 derniers mois. Depuis 2020, chaque ministère envisage de faire preuve d'une plus grande transparence en publiant des informations sur les atteintes à l'intégrité commises en interne, avec une brève description du type d'infraction et de la sanction infligée. En outre, une enquête (externe) est actuellement menée sur les risques et la résilience de la corruption d'agents publics ou non, en lien avec la criminalité subversive, plus particulièrement à l'aéroport de Schiphol et au port de Rotterdam. L'enquête devrait déterminer si la politique néerlandaise en matière de prévention et de répression de la

⁵⁶ Contribution à la mission du pays – FIOD.

⁵⁷ Pays-Bas – Convention anticorruption de l'OCDE, rapport d'évaluation de phase 4.

⁵⁸ Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁵⁹ Lignes directrices sur l'intégrité des responsables politiques dans les municipalités, les provinces et les waterings.

⁶⁰ Code de conduite des membres de la Chambre des représentants.

⁶¹ Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'état de droit, la nouvelle législation devrait entrer en vigueur d'ici mars 2022.

corruption dans les principaux ports est suffisante. Les résultats de cette enquête sont attendus au cours du premier semestre 2022.

Des préoccupations subsistent en ce qui concerne le cadre relatif à l'intégrité applicable aux hautes fonctions au sein de l'exécutif dans le secteur public, notamment en raison de son caractère non contraignant⁶². Des règles informelles figurant dans le code de conduite des ministres et secrétaires d'État indiquent qu'ils sont censés agir avec intégrité. En outre, il est interdit aux anciens hauts fonctionnaires d'exercer des activités de représentation d'intérêts auprès de leur ancien ministère, et il est interdit aux anciens ministres d'exercer des activités de représentation d'intérêts auprès de leur ancien ministère pendant deux ans après leur départ⁶³. Toutefois, le cadre reste assez limité, comme l'a également souligné le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) dans son évaluation, qui établit que les quelques mesures limitées en place aux Pays-Bas semblent insuffisantes⁶⁴. Les Pays-Bas disposent depuis 2012 d'un registre des représentations d'intérêts, tenu sur une base volontaire et accessible au public, à l'intention de la Chambre des représentants. Ce registre des représentations d'intérêts est régulièrement mis à jour et contient des informations sur la liste des entités demandant l'accès à la Chambre des représentants. Pour obtenir un titre d'accès fixe au Parlement, un représentant d'intérêts doit être enregistré en tant qu'organisation. Toutefois, il n'existe pas de mécanisme de contrôle ou d'application en ce qui concerne les contacts entre les représentants d'intérêts et les titulaires de mandats ou les fonctionnaires. À cet égard, le GRECO a recommandé, en ce qui concerne les contacts entre les hautes fonctions au sein de l'exécutif et les représentants d'intérêts, de garantir l'application de règles et des lignes directrices et de renforcer la transparence sur les contacts et les sujets traités⁶⁵.

La législation relative au financement des partis est en cours de révision. En ce qui concerne le financement des partis politiques, le cadre juridique est constitué de lois régissant les subventions et l'administration des partis politiques ne comprend pas le financement des partis politiques et le financement des candidats à l'échelon local⁶⁶. La loi sur le financement des partis politiques devrait être remplacée par la loi sur les partis politiques, qui est actuellement examinée par le Parlement. La législation révisée vise à protéger le fonctionnement et l'organisation des partis politiques contre les ingérences étrangères.

L'évaluation de la loi relative à l'autorité chargée des lanceurs d'alerte a eu lieu en 2020⁶⁷. L'Autorité chargée des lanceurs d'alerte est l'institution centrale de signalement et d'enquête à laquelle des situations d'abus tant dans le secteur public que dans le secteur privé peuvent être signalées. La loi relative à l'Autorité chargée des lanceurs d'alerte a été évaluée par un organisme de recherche indépendant⁶⁸. Selon les conclusions de cette évaluation, la protection juridique des lanceurs d'alerte peut encore être renforcée. En conséquence, la

⁶² Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 10.

⁶³ Il existe toutefois des exceptions à cette interdiction, étant donné que les anciens membres du cabinet travaillant dans le secteur du commerce après leur départ peuvent diriger ou faire partie d'une délégation commerciale organisée par leur ancien ministère, GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – rapport d'évaluation, p. 20.

⁶⁴ GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – rapport d'évaluation, p. 2.

⁶⁵ GRECO, Cinquième cycle d'évaluation – rapport d'évaluation, p. 16.

⁶⁶ Contribution du Comité Helsinki néerlandais au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁶⁷ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas.

⁶⁸ Rapport final d'évaluation de la loi sur la Maison des lanceurs d'alerte.

législation sera modifiée⁶⁹. L'Autorité devrait fournir des conseils aux lanceurs d'alerte et mener des enquêtes indépendantes. En 2020, l'Autorité chargée des lanceurs d'alerte a achevé trois grandes enquêtes et publié des rapports finaux sur ces enquêtes. En outre, comme l'a souligné l'OCDE, si des mécanismes de signalement et des cadres de protection des lanceurs d'alerte sont en place dans les entreprises et les administrations publiques néerlandaises, ils n'ont pas contribué à la détection de corruption transnationale aux Pays-Bas⁷⁰.

La pandémie de COVID-19 a eu, surtout initialement, des effets considérables sur les enquêtes pénales, qui ont subi des retards. Selon les autorités, pendant plusieurs mois, des activités spécifiques, telles que des perquisitions, l'audition de suspects et de témoins ou des observations, n'ont pas été possibles ou ont dû être adaptées. L'application de la loi a également été influencée par le fait que seules des audiences limitées ont été organisées devant les tribunaux⁷¹. En outre, le FIOD a également enquêté sur plusieurs affaires de fraude liées à la pandémie de COVID-19, ce qui a débouché sur plusieurs enquêtes et poursuites pénales en matière de fraude (équipements de protection, certificats médicaux frauduleux et recours abusif aux subventions publiques)⁷². De plus, les autorités ont indiqué que le caractère international des enquêtes sur la corruption transnationale pourrait encore être limité davantage en raison des mesures liées à la COVID-19⁷³.

III. PLURALISME ET LIBERTE DES MEDIAS

Le cadre juridique régissant le pluralisme des médias repose sur un ensemble de garanties constitutionnelles et législatives. Le droit à l'information est consacré par la Constitution. L'autorité néerlandaise chargée des médias est l'autorité indépendante de régulation des services de médias audiovisuels qui supervise la mise en œuvre de la loi sur les médias. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, le journalisme a été inscrit sur la liste des métiers essentiels⁷⁴. Le pays continue de jouir d'un niveau élevé de liberté des médias et de protection des journalistes⁷⁵.

Le champ d'application des activités de contrôle de l'autorité de régulation a été élargi à la suite de la transposition de la directive «Services de médias audiovisuels». Les ressources dont dispose l'institution semblent rester adéquates pour lui permettre d'accomplir efficacement son mandat⁷⁶. En outre, les conditions de nomination des membres des organes collégiaux sont en cours de modification⁷⁷, dans le but de renforcer les garanties d'indépendance⁷⁸.

⁶⁹ Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁷⁰ OCDE, Mise en œuvre de la convention anticorruption de l'OCDE, rapport de phase 4: Pays-Bas, 2021, p. 21.

⁷¹ Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁷² Voir: Jaarbericht FIOD 2020, Opsporend Nederland samen sterk in de fraudebestrijding.

⁷³ Informations reçues dans le cadre de la visite aux Pays-Bas.

⁷⁴ Commissariaat voor de Media (2020), Media monitor 2020, p. 6.

⁷⁵ Les Pays-Bas occupent la 6^e place dans le classement mondial de la liberté de la presse établi par Reporters sans frontières, et la 4^e place dans l'UE. Ces dernières années, la situation s'est légèrement détériorée, les Pays-Bas ayant perdu quatre places depuis 2016.

⁷⁶ Informations reçues dans le cadre de la visite aux Pays-Bas.

⁷⁷ Modification de la loi sur les médias de 2008 (*Wijziging van de Mediawet 2008*).

⁷⁸ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas.

Plusieurs organismes d'autorégulation garantissent l'application des normes journalistiques. Outre le Conseil du journalisme⁷⁹, un mécanisme d'autorégulation habilité à émettre des avis sur les plaintes concernant les pratiques journalistiques, un médiateur pour les radiodiffuseurs publics et plusieurs médiateurs pour les journaux nationaux et régionaux évaluent les pratiques journalistiques et examinent les plaintes⁸⁰.

Des difficultés ont été recensées en ce qui concerne la transparence de la propriété des médias et la concentration des médias. La réglementation relative à la divulgation au public d'informations relatives aux propriétaires des médias est limitée, comme l'indique le Media Pluralism Monitor 2021⁸¹, qui évalue ce domaine comme un risque moyen. Les informations sur les structures de propriété, qui ne comprennent pas nécessairement les bénéficiaires effectifs⁸², sont fournies au public par l'intermédiaire du moniteur des médias publié par l'Autorité chargée des médias. Le secteur des médias d'information se caractérise par une forte concentration du marché, comme l'indique le Media Pluralism Monitor 2021⁸³.

Le gouvernement a pris des mesures pour aider les médias pendant la pandémie. Au cours de la pandémie de COVID-19, malgré l'augmentation de la demande d'informations, les recettes publicitaires ont diminué, surtout pour les médias locaux⁸⁴. Les pouvoirs publics continuent de soutenir le journalisme par l'intermédiaire de Fonds spécifiques⁸⁵, et un Fonds temporaire pour les médias locaux touchés par la pandémie de COVID-19 a également été créé⁸⁶. Les journalistes ont été exemptés de l'interdiction de voyage imposée dans le cadre de la COVID-19 afin qu'ils puissent continuer à suivre les événements et à effectuer des reportages de première main.

Le projet de législation vise à améliorer l'accès à l'information. Des retards et des réponses incomplètes ont été signalés pour deux tiers des demandes d'accès à l'information introduites en 2020⁸⁷, comme l'indique le Media Pluralism Monitor, qui estime que le risque pesant sur le droit d'accès à l'information est moyen. Ce problème a également été confirmé par les parties prenantes⁸⁸. Le cadre juridique est en cours de révision, le but étant d'améliorer la transparence du gouvernement et d'améliorer l'accès aux informations publiques⁸⁹. Dans l'ensemble, les parties prenantes saluent les changements, tout en indiquant d'autres domaines d'amélioration⁹⁰. L'un des changements salués concerne la mise en place

⁷⁹ Comme indiqué dans le rapport 2020 sur l'état de droit.

⁸⁰ Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁸¹ Media Pluralism Monitor 2021, rapport sur les Pays-Bas, p. 10.

⁸² Ibidem, p. 10.

⁸³ Le rapport sur les Pays-Bas du Media Pluralism Monitor 2021 (p. 10) indique que deux acteurs détiennent 90 % du marché de la presse; par ailleurs, les trois premiers fournisseurs de programmes télévisés détiennent une part de marché de 74 %, tandis que les trois premiers acteurs du marché de la radiodiffusion détiennent une part de marché de 73 %.

⁸⁴ Commissariaat voor de Media (2020), Media monitor 2020, p. 35 et 36; voir aussi Media Pluralism Monitor 2021, rapport sur les Pays-Bas, p. 10.

⁸⁵ Fonds néerlandais de soutien au journalisme (*Stimuleringsfonds voor de Journalistiek*); Fonds néerlandais pour les projets journalistiques spéciaux (*Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten*).

⁸⁶ *Beleidsregel van het stimuleringsfonds voor de journalistiek van 1 maart 2021*.

⁸⁷ Media Pluralism Monitor 2021, rapport sur les Pays-Bas, p. 8.

⁸⁸ Informations reçues dans le cadre de la visite aux Pays-Bas.

⁸⁹ Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁹⁰ NVJ (2021), *Belangenorganisaties roepen Eerste Kamer op de nieuwe Woo te steunen*.

d'un comité consultatif indépendant⁹¹, qui assurerait la médiation entre les journalistes et les autorités en cas de plaintes⁹².

Une augmentation des menaces et de la violence à l'égard des journalistes a été signalée.

Selon le Media Pluralism Monitor 2021, «le coordinateur national néerlandais pour la lutte contre le terrorisme et la sécurité a désigné pour la première fois des journalistes comme une cible de menaces et d'agressions graves en 2020»⁹³. La plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a publié cinq alertes récentes. Les plus récentes concernent l'assassinat du journaliste d'investigation Peter R. de Vries⁹⁴ et l'annulation d'un programme télévisé en raison d'une menace sérieuse contre le bureau éditorial; les autres concernent une attaque contre un photographe, des atteintes à la sécurité physique et à l'intégrité de journalistes dans plusieurs régions du pays ainsi que du harcèlement et de l'intimidation en ligne⁹⁵. D'autres attaques et intimidations ont été signalées sur la plateforme «Mapping Media Freedom»⁹⁶. Les parties prenantes ont également confirmé ces informations lors de la visite dans le pays. En outre, des préoccupations ont été exprimées concernant la protection des sources par rapport aux services de renseignement⁹⁷, mais les autorités néerlandaises ont précisé que l'exercice des pouvoirs d'enquête devait faire l'objet d'une autorisation judiciaire s'il pouvait conduire à l'acquisition de données sur des sources journalistiques⁹⁸.

Les Pays-Bas continuent de renforcer le cadre pour la protection des journalistes⁹⁹.

Le projet «PersVeilig» – une initiative conjointe du ministère public, de la police, de la société des rédacteurs en chef et de l'association des journalistes qui vise à réduire les menaces, les violences et les agressions à l'égard des journalistes, bénéficie de plus en plus souvent aux journalistes¹⁰⁰. Il prévoit notamment le renforcement de la priorité accordée par la police et le ministère public aux affaires de violence à l'égard de journalistes ainsi que des mesures de prévention des agressions et des violences. En 2021, le protocole (un ensemble d'accords relatifs à l'instruction et à la poursuite des agressions contre des journalistes, conclus entre la police et le ministère public) a été révisé et plusieurs améliorations ont été proposées. Il s'agit notamment d'améliorer le traitement des plaintes émanant de journalistes par la police et le ministère public, de mieux faire connaître le champ d'action et les pouvoirs de la police et du

⁹¹ Villamedia (2021), *Belangenorganisaties aan Eerste Kamer: red minstens deze punten in nieuwe Woo*.

⁹² Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁹³ Media Pluralism Monitor 2021, rapport sur les Pays-Bas, p. 9.

⁹⁴ Une enquête sur cette affaire est en cours.

⁹⁵ Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes – Pays-Bas (voir également la réponse des autorités néerlandaises, publiée sur la plateforme du Conseil de l'Europe, soulignant en particulier l'étroite coopération entre la police, le procureur, l'association néerlandaise des journalistes et la société néerlandaise des rédacteurs en chef afin de renforcer la coordination et la communication pour traiter ces questions). L'augmentation des menaces et de la violence envers des journalistes est également évoquée dans la contribution du Comité Helsinki néerlandais au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁹⁶ Mapping Media Freedom – Pays-Bas.

⁹⁷ La plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a publié une alerte concernant la loi sur les services de sécurité nationale (W.I.V) de juillet 2017, mentionnant des rapports d'organismes publics supervisant les services de renseignement néerlandais, selon lesquels des informations sur les journalistes et/ou leurs sources avaient été mises à la disposition d'entités au sein des agences de renseignement qui n'étaient pas autorisées à accéder à ces informations.

⁹⁸ Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'état de droit; voir également l'évaluation par le gouvernement néerlandais du rapport 2020 sur l'état de droit.

⁹⁹ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 12 et 13.

¹⁰⁰ Contribution du Comité Helsinki néerlandais au rapport 2021 sur l'état de droit.

ministère public, de sensibiliser les journalistes à l'utilité du protocole, ainsi que d'améliorer la communication entre les journalistes, d'une part, et la police et le ministère public, d'autre part. D'autres améliorations visent à mieux protéger les journalistes indépendants¹⁰¹.

IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'EQUILIBRE DES POUVOIRS

Les Pays-Bas sont dotés d'un système de gouvernement parlementaire bicaméral qui prévoit un contrôle constitutionnel ex ante des projets de législation. Le Parlement se compose du Sénat et de la Chambre des représentants. Les propositions législatives peuvent émaner du gouvernement et des membres de la Chambre des représentants. Le Conseil d'État émet des avis consultatifs sur les projets de législation. Les autorités indépendantes et la société civile jouent un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs.

Le bon fonctionnement de l'équilibre des pouvoirs donne lieu à des débats approfondis. Ceux-ci font suite au rapport d'enquête parlementaire sur l'affaire des allocations familiales, qui a entraîné la démission du gouvernement en janvier 2021. À la suite de précédents rapports d'autres entités¹⁰², une commission d'enquête parlementaire a rendu son rapport le 17 décembre 2020¹⁰³, concluant que les principes de l'état de droit n'avaient pas été respectés lors de la mise en œuvre du système des allocations familiales. Le rapport a établi que la mise en œuvre d'un système de subventions pour la garde d'enfants avait contraint un grand nombre de citoyens à devoir rembourser intégralement les subventions qu'ils avaient reçues en raison d'irrégularités supposées¹⁰⁴. Constatant que le législateur avait adopté des lois qui ne permettaient aucune interprétation juste dans des cas individuels, que l'exécutif avait considéré à tort un grand nombre de citoyens comme des fraudeurs en raison de l'accent mis sur la lutte contre la fraude, et que la justice administrative avait validé cette interprétation de la loi jusqu'en octobre 2019, le rapport a appelé tous les pouvoirs de l'État à réfléchir à la manière d'éviter de telles situations à l'avenir. Le rapport a également établi que le gouvernement n'avait pas suffisamment informé le Parlement et qu'il existait des obstacles à l'information sur les activités du gouvernement. Parallèlement, la Chambre des représentants a demandé un avis à la commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le fonctionnement du système d'équilibre des pouvoirs dans l'affaire et sur la question de savoir s'il était nécessaire de prévoir des garanties supplémentaires au sein du système de justice administrative. À la suite du rapport, les autorités ont rapidement accordé une indemnisation aux victimes¹⁰⁵. Une enquête parlementaire¹⁰⁶ approfondie examinera l'affaire plus en détail, des auditions étant prévues à l'été 2022. Bien qu'il ait fallu du temps pour résoudre la situation, les travaux de la commission d'enquête parlementaire, les réponses des acteurs

¹⁰¹ Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'état de droit; l'examen et les propositions d'amélioration sont détaillés dans la lettre adressée par le ministère de la justice et de la sécurité au président de la Chambre des représentants, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/31/tk-functioneren-protocol-persveilig>.

¹⁰² Entre 2017 et 2020, par le Médiateur, le comité consultatif sur la mise en œuvre des allocations et le service national d'audit.

¹⁰³ «Ongekend Onrecht».

¹⁰⁴ Le rapport a souligné que cette pratique entraînait des difficultés financières considérables pour les personnes concernées.

¹⁰⁵ Notamment la reprise par le gouvernement de dettes privées des victimes de l'affaire. Voir secrétaire d'État aux finances, allocations et douanes, *Sixième mise à jour concernant les allocations familiales et réponses aux questions parlementaires*, 25 mai 2021.

¹⁰⁶ *Parlementaire enquête*, qui est l'instrument le plus important du Parlement pour contrôler l'action du gouvernement.

institutionnels concernés et les débats en cours illustrent la manière dont le système d'équilibre des pouvoirs a fonctionné¹⁰⁷.

Le Conseil d'État participe également au suivi des débats sur le bon fonctionnement de l'équilibre des pouvoirs, en ce qui concerne tant son rôle judiciaire que le processus législatif. À la lumière du rapport d'enquête parlementaire concernant également la justice administrative, la branche judiciaire du Conseil d'État a annoncé son intention d'entreprendre un «processus d'autoréflexion»¹⁰⁸. Ce processus l'amènera à réfléchir sur son rôle dans l'affaire des allocations familiales et sera élargi à d'autres situations dans lesquelles l'efficacité de la protection juridique pourrait être améliorée. En outre, le Conseil d'État a adressé une lettre au Premier ministre contenant des recommandations visant à améliorer le processus législatif et la qualité de la législation¹⁰⁹. Ces recommandations consistent notamment à élaborer une nouvelle politique législative, à consacrer plus de temps et d'attention aux débats législatifs au sein des deux chambres du Parlement, et à associer davantage les autorités chargées de la mise en application au processus législatif. Dans son rapport d'avril 2020 intitulé «Un état de droit plus robuste», le Conseil de l'administration publique a recommandé d'accorder une plus grande attention à la qualité du processus législatif et de renforcer les capacités en matière de recherche et de soutien pour les parlementaires¹¹⁰.

Une nouvelle loi sur la transparence des pouvoirs publics est à l'examen au Parlement. Le 26 janvier 2021, la Chambre des représentants a approuvé la nouvelle loi sur la transparence des pouvoirs publics¹¹¹, qui vise à accroître la transparence concernant l'action des autorités et est actuellement examinée par le Sénat. Les discussions sur la nouvelle loi ont été accélérées par l'affaire des allocations familiales, qui a suscité des critiques quant au manque de transparence¹¹². La nouvelle loi remplacerait l'actuelle loi sur la transparence de l'administration¹¹³ et exigerait la publication active d'informations des pouvoirs publics, contrairement au système actuel de publication sur demande. La nouvelle loi instituerait également un comité consultatif permanent et indépendant sur la transparence des autorités et la gestion de l'information¹¹⁴. S'il est vrai que l'adoption de cette nouvelle législation faciliterait l'accès aux informations des pouvoirs publics, les parties prenantes indiquent qu'au-delà du cadre juridique applicable, le délai de réponse et l'exhaustivité des réponses méritent d'autres améliorations¹¹⁵.

Une loi temporaire sur les mesures liées à la COVID-19 a été adoptée afin de consolider la base juridique des restrictions liées à la COVID-19. Au cours de la première phase de la pandémie de COVID-19, des mesures ont été adoptées par voie d'ordonnances d'urgence au

¹⁰⁷ Considérant également que le rapport du médiateur a déjà été publié en août 2017. Voir *Nationale Ombudsman*, rapport du 9 août 2017: «*Geen powerplay maar fair play*».

¹⁰⁸ Conseil d'État, *Programma van reflectie van de Afdeling bestuursrechtspraak*.

¹⁰⁹ Conseil d'État, *Aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit*, 19 avril 2021.

¹¹⁰ Raad voor Openbaar Bestuur, *Een Sterkere Rechtsstaat*, avril 2020.

¹¹¹ *Wet open overheid*.

¹¹² La commission d'enquête parlementaire a également établi que le gouvernement n'avait pas suffisamment informé le Parlement et qu'il existait des obstacles à l'accès à l'information sur les activités du gouvernement.

¹¹³ *Wet openbaarheid van bestuur*. Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas.

¹¹⁴ Ce comité serait compétent pour examiner les plaintes de journalistes concernant l'accès à l'information et assurer la médiation dans les affaires impliquant des organismes publics.

¹¹⁵ Informations reçues dans le cadre de la visite aux Pays-Bas.

titre de la loi sur la santé publique et de la loi sur les régions de sécurité préexistantes, tandis qu'une grande marge de manœuvre a été laissée aux régions et aux municipalités pour adopter leurs propres mesures. Le Parlement a poursuivi ses travaux par des moyens écrits ou numériques, et les débats se sont poursuivis, même s'ils ont été moins fréquents. En mai 2020, le Conseil d'État a indiqué que la prolongation de la situation de crise nécessitait une base juridique plus solide¹¹⁶. En vertu de la loi temporaire sur les mesures liées à la COVID-19, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2020, les projets de mesures liées à la COVID-19 sont soumis au Parlement une semaine avant leur entrée en vigueur¹¹⁷; dans ce laps de temps, la Chambre des représentants peut décider de rejeter la mesure. La loi cessera automatiquement d'être en vigueur le 1^{er} septembre 2021, à moins que le gouvernement ne décide de la prolonger¹¹⁸. Le projet de décision visant à prolonger la loi temporaire est soumis au Parlement avant son entrée en vigueur, et le Parlement peut décider de refuser la prolongation.

Des mesures retentissantes de lutte contre la COVID-19 ont été annulées en justice avant d'être validées en appel. Le 16 février 2021, le tribunal d'arrondissement de La Haye a jugé illégale la mesure de couvre-feu national en raison de l'absence de base juridique correcte. Le même jour, la Cour d'appel de La Haye a ordonné des mesures provisoires permettant de maintenir en vigueur le couvre-feu jusqu'à la décision finale de la juridiction d'appel. Après l'adoption par le Parlement d'une loi d'urgence instituant une nouvelle mesure de couvre-feu le 19 février 2021, la Cour d'appel a jugé, le 26 février 2021, que la mesure initiale avait été adoptée sur une base juridique correcte.

Des organismes indépendants continuent de jouer un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs¹¹⁹. Le Médiateur national¹²⁰ continue de jouer un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs, en émettant des avis non contraignants sur les actions des autorités et en enquêtant sur les plaintes des citoyens, mais aussi en élaborant des rapports de sa propre initiative. Lorsque le Médiateur formule des recommandations, l'autorité doit répondre et motiver sa décision s'il décide de ne pas les suivre. Bien que le Médiateur ne rencontre pas d'obstacles importants dans l'exercice général de son mandat¹²¹, il a critiqué l'absence de suivi par le gouvernement des recommandations formulées dans son rapport de 2017 sur l'«affaire des allocations familiales» (voir ci-dessous)¹²². Le Médiateur a lancé un projet sur la manière d'assurer un suivi efficace de ses recommandations, qui a débouché sur une approche structurelle visant à contrôler la mise en œuvre de ses recommandations¹²³. En outre, l'Institut néerlandais des droits de l'homme a été réaccrédité, avec le statut A, par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) en décembre 2020¹²⁴. Dans ses recommandations, la GANHRI invitait l'Institut à

¹¹⁶ Avis consultatif n° W04.20.0139/I/Vo du Conseil d'État du 25 mai 2020; voir également le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 14.

¹¹⁷ La loi prévoit une exception en cas de risque majeur pour la santé publique, auquel cas des mesures peuvent directement entrer en vigueur.

¹¹⁸ Le gouvernement peut décider de prolonger l'application de la loi compte tenu de la «menace directe persistante d'une épidémie».

¹¹⁹ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 14.

¹²⁰ Le *Nationale Ombudsman* est un haut collègue d'État, inscrit dans la constitution et indépendant.

¹²¹ Informations du Médiateur national reçues dans le cadre de la visite aux Pays-Bas.

¹²² *Nationale Ombudsman*, rapport du 9 août 2017: «Geen powerplay maar fair play».

¹²³ *Van de Bunt Adviseurs*, «Onderzoek naar de effectiviteit van onderzoeken uit eigen beweging van de Nationale Ombudsman», 11 avril 2017.

¹²⁴ Rapport et recommandations de la GANHRI lors de la session virtuelle du Sous-comité d'accréditation (SCA), 7 au 18 décembre 2020.

continuer de plaider en faveur du financement nécessaire pour lui permettre de répondre à un éventail de priorités plus large, y compris les droits des migrants et de la communauté LGBTI¹²⁵.

Le paysage relatif à la société civile reste ouvert¹²⁶, même si certaines questions se posent en ce qui concerne les nouveaux projets législatifs sur la transparence. Bien que les Pays-Bas soient considérés comme disposant d'un paysage ouvert pour la société civile¹²⁷, les parties prenantes ont fait part de leurs préoccupations concernant un nouveau projet de législation visant à prévenir toute influence étrangère indésirable en renforçant le contrôle exercé sur les organisations de la société civile financées depuis des pays ne faisant pas partie de l'UE/EEE. Dans son avis du 28 août 2020, le Conseil d'État a indiqué qu'il était important que cette législation soit proportionnée, insistant également sur le grand nombre d'organisations susceptibles de faire l'objet de demandes au titre de la loi¹²⁸. Les parties prenantes ont également fait part de leurs préoccupations concernant un projet de loi modifiant le code civil, qui élargirait les possibilités d'interdire les organisations qualifiées de radicales. Le projet de loi réduirait la charge de la preuve requise pour que le ministère public demande au juge d'interdire et de dissoudre ces organisations¹²⁹.

Les questions relatives à l'état de droit continuent d'occuper une place prépondérante dans le débat public¹³⁰. En novembre 2020, une grande majorité des membres la Chambre des représentants a voté en faveur d'un projet de loi favorisant la connaissance et le respect de l'état de droit en tant que mission principale des conseils d'éducation et des programmes qu'ils établissent pour l'enseignement scolaire. Le projet de loi est actuellement examiné par le Sénat. En outre, comme annoncé dans son rapport annuel 2019¹³¹, le Conseil d'État a commencé à organiser des «dialogues sur l'état de droit» avec des parlementaires, des membres du gouvernement, des juges, des universitaires, des fonctionnaires et des représentants des médias. À cet égard, le Conseil a également publié un ensemble de contributions sur des sujets liés à l'état de droit¹³². En ce qui concerne la recommandation du Conseil de l'administration publique visant à ce que le gouvernement élabore un «programme d'action pour l'état de droit»¹³³, le gouvernement n'y a pas encore donné suite. Comme l'ont indiqué les parties prenantes¹³⁴, ce retard peut être dû au fait que le gouvernement souhaite également inclure dans sa réponse les enseignements tirés de l'affaire des allocations familiales¹³⁵, qui domine les discussions politiques actuelles sur l'état de droit.

¹²⁵ Rapport et recommandations de la GANHRI lors de la session virtuelle du Sous-comité d'accréditation (SCA), 7 au 18 décembre 2020, p. 25.

¹²⁶ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 15.

¹²⁷ Voir classification CIVICUS, qui comprend cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

¹²⁸ Le projet de loi est toujours en suspens à la Chambre des représentants. À la suite de l'avis du Conseil d'État, le projet de loi a été révisé et soumis au Parlement. D'autres modifications de la loi, y compris en ce qui concerne le champ d'application de l'origine des financements, sont actuellement à l'étude; voir ministère de la justice et de la sécurité, lettre au Parlement concernant la lutte contre les flux financiers étrangers indésirables, 8 juin 2021.

¹²⁹ Le projet de loi a été approuvé par la Chambre des représentants et le Sénat et devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

¹³⁰ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas, p. 15.

¹³¹ Conseil d'État, rapport annuel 2019.

¹³² Conseil d'État, *In gesprek. Bijdragen aan de dialoog over de rechtsstaat*.

¹³³ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas.

¹³⁴ Informations reçues dans le cadre de la visite aux Pays-Bas.

¹³⁵ Informations reçues dans le cadre de la visite aux Pays-Bas.

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 2021 sur l'état de droit peut être consultée à l'adresse suivante: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Association néerlandaise de la magistrature (2021), *Dossier: nieuwe procedure bestuursbenoemingen rechtspraak* (<https://nvvr.org/nieuws/2021/dossier-nieuwe-procedure-bestuursbenoemingen-rechtspraak>).

Autorité chargée des lanceurs d'alerte (2020), *Eindrapport evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders* (<https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/actueel/nieuws/2020/07/15/eindrapport-evaluatie-wet-huis-voor-klokkenluiders>).

Autorité néerlandaise chargée des médias (2020), *Mediamonitor 2020* (<https://www.mediamonitor.nl/wp-content/uploads/Mediamonitor-2020.pdf>).

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (2021), *Media pluralism monitor 2021 – Country report for the Netherlands*.

CIVICUS (2021), *Monitor CIVICUS, outil de surveillance dévolu à la société civile – Pays-Bas* (<https://monitor.civicus.org/country/netherlands/>).

Comité Helsinki néerlandais (2021), *Contribution du Comité Helsinki néerlandais au rapport 2021 sur l'état de droit*.

Commission européenne (2016), *Tableau de bord de la justice dans l'UE*.

Commission européenne (2017), *Tableau de bord de la justice dans l'UE*.

Commission européenne (2018), *Tableau de bord de la justice dans l'UE*.

Commission européenne (2019), *Tableau de bord de la justice dans l'UE*.

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

Commission européenne (2021), *Tableau de bord de la justice dans l'UE*.

Commission européenne (2020), *Rapport sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit aux Pays-Bas*.

Conseil de l'administration publique (2020), *Een sterkere rechtsstaat*.

Conseil de l'Europe, plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes – Pays-Bas (<https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/netherlands>).

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

Conseil d'État (2020), *Avis consultatif n° W04.20.0139/I/No*.

Conseil d'État (2020), *Rapport annuel 2019*.

Conseil d'État (2021), *Aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit*.

Conseil d'État (2021), *In gesprek. Bijdragen aan de dialoog over de rechtsstaat*.

Conseil d'État (2021), *Programma van reflectie van de Afdeling bestuursrechtspraak* (<https://www.raadvanstate.nl/kinderopvangtoeslag/programma-reflectie/>).

Europol (2020), *Dismantling of an Encrypted Network sends Shockwaves through Organised Crime Groups across Europe* (<https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/dismantling-of-encrypted-network-sends-shockwaves-through-organised-crime-groups-across-europe>).

GANHRI (2020), *Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation du 7 au 18 décembre 2020*.

Gouvernement néerlandais (2020), *Dutch government assessment of the European Commission's 2020 Rule of Law Report* (<https://www.government.nl/documents/parliamentary-documents/2020/12/08/dutch-government-assessment-ec-2020-rule-of-law-report>).

Gouvernement néerlandais (2020), *Lettre adressée au Parlement sur l'évaluation des enquêtes relatives à l'intégrité menées par la police nationale* ([Kamerbrief over evaluatie integriteitsonderzoeken politie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)).

Gouvernement néerlandais (2021), *Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'état de droit*.

GRECO (2018), *Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation sur les Pays-Bas – Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs*.

Mapping Media Freedom – Pays-Bas (<https://www.mappingmediafreedom.org/country-profiles/netherlands/>).

Médiateur national (2017), *Geen powerplay maar fair play*.

Médiateur national (2020), *Behoorlijke informatieverstrekking is de basis van toegang tot recht – Knelpunten in de informatieverstrekking rondom strafbeschikkingen en sepotbeslissingen*.

Ministère de l'intérieur et des relations au sein du Royaume (2021), *Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*. (<https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/brochures/2021/03/30/handreiking-integriteit>).

Ministère de la justice et de la sécurité (2021), *Kamerbrief over functioneren protocol Persveilig*, 31 mars 2021 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/31/tk-functioneren-protocol-persveilig>).

Ministère de la justice et de la sécurité (2021), *Kamerbrief over aanpak ongewenste buitenlandse geldstromen*, 8 juin 2021 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/08/tk-aanpak-ongewenste-buitenlandse-geldstromen>).

Ministre de la protection juridique (2021), Sander Dekker, *Réponse aux questions du membre de la Chambre des représentants Nispen du 17 février 2021*.

NVJ (2021), *Belangenorganisaties roepen Eerste Kamer op de nieuwe Woo te steunen* (<https://www.nvj.nl/nieuws/belangenorganisaties-roepen-eerste-kamer-nieuwe-woo-te-steunen>).

OCDE (2021), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. rapport de phase 4: Pays-Bas* (<https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/netherlands-phase-4-report-en.pdf>).

Police nationale (2020), *Nieuw researchteam voor corruptieonderzoeken 'Encrochat'* (<https://www.politie.nl/nieuws/2020/september/16/nieuw-researchteam-voor-corruptieonderzoeken-encrochat.html>).

Reporters sans frontières – Pays-Bas (<https://rsf.org/fr/pays-bas>).

Villamedia (2021), *Belangenorganisaties aan Eerste Kamer: red minstens deze punten in nieuwe Woo* (<https://www.villamedia.nl/artikel/belangenorganisaties-aan-eerste-kamer-red-minstens-deze-punten-in-nieuwe-woo>).

Annexe II: Visite aux Pays-Bas

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en avril et mai 2021 avec les entités suivantes:

- Commission de la justice et de la sécurité de la Chambre des représentants
- Comité Helsinki néerlandais
- Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
- Huis voor Klokkenluiders
- Instituut voor Informatierecht
- Médiateur national
- Ministère de l'éducation, de la culture et de la science
- Ministère de l'intérieur et des relations au sein du Royaume
- Ministère de la justice et de la sécurité
- Ministère public
- Nederlands Juristencomite voor de Mensenrechten
- Nederlandse Orde van Advocaten
- Nederlandse Vereniging voor Journalisten
- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
- Police nationale
- Raad voor de Rechtspraak
- Raad voor het Openbaar Bestuur
- Service des enquêtes internes de la police nationale

* La Commission a également rencontré les organisations suivantes dans le cadre d'un certain nombre de réunions horizontales:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Comité Helsinki néerlandais
- Commission internationale de juristes
- Conférence des Églises européennes
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Partnership for Democracy
- Fédération européenne des journalistes
- Fédération internationale pour les droits humains
- Forum civique européen
- Forum européen de la jeunesse
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Open Society European Policy Institute

- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters sans frontières
- Transparency International EU