



















21. Les projets de loi, accompagnés de l'avis de la division consultative du Conseil d'état et la réponse que lui a donnée le gouvernement, sont rendus publics après leur examen par la Chambre des représentants. Des échanges de vues sont ensuite organisés avec des groupes d'intérêts ou bien le ministre concerné peut décider de procéder à une large consultation<sup>6</sup> en ligne. Tous les documents relatifs au projet peuvent être consultés en ligne<sup>7</sup>, et les sites web de la Chambre des représentants<sup>8</sup> et du Sénat<sup>9</sup> contiennent les rapports les plus récents sur son cheminement au sein du Parlement, avec les résultats des derniers votes.

22. En principe, l'examen d'un projet de loi par les deux Chambres réunies en séance plénière est public. Cela étant dit, l'article 66.2 de la Constitution stipule que « *la séance aura lieu à huis clos si un dixième des membres présents en fait la demande ou si le président le juge nécessaire* ». Il est possible de suivre en direct sur leurs sites web, où les résultats des votes sont aussi publiés, les débats des deux Chambres ainsi que les réunions des comités de la Chambre des représentants. Ceux de la Chambre des représentants peuvent aussi être visionnés plus tard en faisant appel au service de diffusion de rattrapage du Parlement<sup>10</sup>.

23. Le règlement intérieur de la Chambre des représentants (article 37) impose aux commissions de tenir leurs réunions en public sauf si celles-ci, agissant sur proposition d'un de leurs membres ou d'un ministre, décide qu'elles se tiendront à huis clos. L'EEG a appris que les réunions des commissions sénatoriales sont, en principe, ouvertes au public mais que l'exiguïté des salles de réunion empêche parfois celui-ci d'y assister. Les rapports écrits ou listes des décisions prises lors des réunions des commissions du Sénat sont rendus publics et peuvent être consultés sur son site web.

24. Les comptes rendus et documents de réunions des commissions et des séances plénières tenues à huis clos sont tenus secrets sauf décision contraire de la commission ou de la chambre concernée (articles 143 et 144 du règlement intérieur de la Chambre des représentants et article 81 du règlement intérieur du Sénat).

25. L'EEG n'a pas entendu dire ni eu connaissance que l'on ait contesté l'efficacité de la transparence du processus législatif aux Pays-Bas. De toute évidence, un certain nombre de pratiques (comme le processus de consultation en ligne) ont cours en matière de divulgation des informations, qui donnent au public un accès facile aux textes de loi proposés et adoptés, et lui permettent de suivre les séances plénières des deux Chambres des États généraux.

### Rémunération et avantages matériels

26. Le traitement des membres et anciens membres des États généraux et personnes à leur charge est légalement fixé par les États généraux, à la majorité des deux tiers (article 63 de la Constitution).

27. Les membres de Chambre des représentants qui travaillent à temps complet, perçoivent une rémunération mensuelle de 7 311,56 €<sup>11</sup>. Cette rémunération s'élève à 1 998,28 € pour les membres du Sénat, occupés à temps partiel (ils ne se réunissent qu'une fois par semaine, les mardis).

---

<sup>6</sup> <http://www.internetconsultatie.nl>

<sup>7</sup> <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/zoeken>

<sup>8</sup> <http://www.tweedekamer.nl/Kamerstukken>

<sup>9</sup> <http://eerstekamer.nl>

<sup>10</sup> [debatgemist.tweedekamer.nl](http://debatgemist.tweedekamer.nl)

<sup>11</sup> Aux Pays-Bas, le revenu annuel moyen par tête, inactifs inclus comme les enfants et les personnes âgées, était de 22 100 € en 2010 et de 34 000 € si l'on exclut ces catégories. Source : CBS. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70957ned&D1=a&D2=0-1,I&D3=0&D4=a&D5=0&D6=a&HD=080523-1743&HDR=G2,G4,T,G5&STB=G1,G3> (consulté le 27 juin 2012)

28. Les membres de la Chambre des représentants et/ou du Sénat bénéficient d'autres avantages, à savoir :

- une allocation forfaitaire établie par référence à l'indemnité à caractère général attribuée aux fonctionnaires ;
- une prime de fin d'année conformément aux dispositions fixées pour les fonctionnaires ;
- les membres de la Chambre des représentants ont le choix entre un abonnement annuel donnant accès aux transports publics (qui leur permet de voyager en première classe sur le réseau ferré) et une indemnité couvrant les frais de déplacement autres que les dépenses de transport public entre le domicile et le lieu de travail conforme à l'indemnité correspondante versée aux fonctionnaires;
- une indemnité couvrant les autres frais de déplacement, égale à l'indemnité versée aux fonctionnaires qui utilisent de leur propre véhicule lorsqu'il n'est pas possible ou pratique d'utiliser les transports publics ;
- une indemnité de subsistance calculée en fonction de la distance entre le lieu de résidence et la Chambre ;
- une indemnité annuelle, respectivement de 2 509,27 € et 2 389,59 € pour couvrir les frais d'exercice du mandat ;
- pour les membres du Sénat, une somme annuelle de 2 787,45 € permettant de pourvoir aux incapacités professionnelles, à la vieillesse et au décès.

29. Il est octroyé aux présidents des Chambres, à leurs adjoints et aux chefs des groupes parlementaires des indemnités additionnelles.

30. Au cours et à l'issue de la visite sur place, l'EEG n'a pas entendu ni eu connaissance d'allégations ou d'affaires concernant l'utilisation abusive des fonds alloués aux parlementaires. Les règles encadrant les avantages sont très précises et les montants fixés par référence à ceux applicables aux fonctionnaires. L'EEG n'en a pas moins appris qu'il était possible pour les membres du Parlement de recruter des membres de leur famille comme assistants, et que la presse avait mis au jour certains cas. Il considère qu'il y a lieu de suivre de près cette question de manière à éviter toute perception de favoritisme ou de népotisme, et à éviter de ternir la réputation du Parlement.

#### Principes éthiques et règles de déontologie

31. Il n'existe pas un code spécifique visant à réglementer l'éthique et la conduite attendue des membres des États généraux. Certaines dispositions de la Constitution demandent aux membres du Parlement de représenter les intérêts de l'ensemble de la collectivité et de s'acquitter scrupuleusement de leurs devoirs (articles 50 et 60). Le Code pénal, le droit administratif et le Règlement intérieur de la Chambre des Représentants ou du Sénat contiennent des règles qui s'appliquent aux parlementaires directement, ou parce qu'ils sont couverts par des normes générales applicables à des catégories plus larges d'agents publics. En outre, les parlementaires sont soumis à des obligations de déclaration de leurs emplois et intérêts extérieurs, ainsi que, s'agissant des membres de la Chambre des Représentants, des cadeaux reçus et des voyages faits à l'invitation d'autres parties (voir paragraphes 53-54). De même, les sénateurs doivent déclarer leurs emplois et intérêts extérieurs.

32. L'une des sources écrites importantes mentionnant des valeurs et des principes de moralité est le texte du serment que les membres du Parlement prêtent avant d'entrer en fonctions. À cette occasion, ils jurent solennellement qu'ils n'ont pas commis d'actes susceptibles de les empêcher légalement d'exercer leur mandat. Ils prêtent serment d'obéissance à la Constitution et jurent de s'acquitter scrupuleusement de leurs devoirs (article 60 de la Constitution). D'après les autorités, les membres du Parlement qui enfreignent le serment peuvent faire l'objet de poursuites pénales pour s'être parjurés. Le texte du serment est énoncé à l'article 2 de la loi relative aux ministres et membres des États généraux (Prestation de serment), rédigé de la manière suivante :

#### **Le serment**

« Je jure (affirme solennellement) que je n'ai pas octroyé ou promis, directement ou indirectement, un cadeau ou une faveur sous un quelconque nom ou prétexte, afin d'être désigné comme membre des États généraux.

Je jure (affirme solennellement et promets) que je n'ai pas accepté ni n'accepterai, directement ou indirectement, un cadeau ou une promesse pour accomplir ou m'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de mes fonctions.

Je jure (promets) fidélité au Roi, obéissance à la Charte du Royaume des Pays-Bas et à la Constitution.

Je jure (promets) d'accomplir avec rigueur tous les devoirs attachés à mes fonctions. Que Dieu tout-puissant me vienne en aide ! »

33. L'EEG a appris que la raison principale de l'absence de Code de conduite ou/et d'éthique uniforme au sein du Parlement est la réticence des autorités publiques à se mêler de ce qu'elles considèrent relever des affaires internes des partis politiques, qui possèdent traditionnellement des valeurs et des principes moraux différents. Étant donné que le serment occupe une place centrale dans le système néerlandais, l'intégrité est conçue avant tout comme étant de la responsabilité des parlementaires eux-mêmes. C'est à eux qu'il revient, à titre individuel, de déterminer leur position sur les questions éthiques compte tenu de leur conscience, de la loi, de l'électorat et des médias. Les partis politiques sont également considérés comptables des questions d'intégrité, car il leur revient de sélectionner des parlementaires potentiels et de les placer dans un certain ordre sur les listes de candidats aux élections. Seuls certains partis se sont dotés de codes de déontologie internes et passent au crible des questions liées à l'intégrité leurs éventuels candidats aux élections. Il a aussi été fait valoir à l'EEG que les médias jouent un rôle de veille important, permettant de mettre au jour tout comportement des membres du Parlement contraire à l'éthique. Passant pour être très attentifs à leur réputation, les partis politiques demanderaient, dans ce cas, à l'intéressé de quitter ses fonctions. Le Parlement est considéré, selon certains des interlocuteurs de l'EEG, n'avoir qu'un rôle subsidiaire sur les questions d'intégrité, dans les cas où il serait lui-même mis en cause en tant qu'institution.

34. Il a été indiqué à l'EEG que la question de l'adoption d'un Code de conduite et/ou d'éthique uniforme avait été examinée au Parlement et rejetée à la majorité des membres de la Chambre des représentants et par le Collège des anciens du Sénat<sup>12</sup>. Plusieurs raisons ont été avancées par les interlocuteurs, à savoir le petit nombre de problèmes/affaires dans la pratique; le niveau d'intégrité déjà élevé des membres du Parlement qui se montrent prudents par crainte des médias; l'absence de consensus sur ce qui est ou n'est pas éthique parmi les parlementaires – argument qui contredit d'une certaine façon celui de leur niveau élevé d'intégrité ; la nécessité d'avoir, avant de

<sup>12</sup> Le Collège des anciens, qui se réunit chaque semaine, comprend les présidents des groupes politiques du Sénat, avec à leur tête le président du Sénat. À l'issue de la visite, les autorités ont expliqué que le Collège traitait de questions d'éthique.

réglementer, une idée claire de l'objectif et de la valeur ajoutée de la réglementation, compte tenu également de ses retombées financières sur le budget de l'État ; le fait que les membres du Parlement, étant élus par le peuple, n'ont de comptes à rendre de leur conduite qu'à celui-ci, lors des élections.

35. L'EEG n'est pas convaincue par ces arguments. Premièrement, l'équipe a été informée de cas isolés de membres du Parlement s'étant comportés de manière répréhensible. Deuxièmement, s'en remettre aux seuls partis politiques et médias pour exercer un contrôle peut donner lieu à des traitements inéquitables, avec le risque que la presse relève des situations semblables que les partis traiteraient de manière différente. Cela pourrait susciter l'incompréhension de la population et porter atteinte à la crédibilité du Parlement. L'EEG a cru comprendre également que les contraintes financières avaient, ces dernières années, mis à mal la fonction d'investigation remplie par la presse. Troisièmement, l'EEG a eu l'impression que les parlementaires accordaient un grand poids à leur responsabilité vis-à-vis du public et des électeurs et elle craint que ceci indique un manque d'intérêt et d'engagement en faveur de l'éthique et de l'intégrité. Enfin, s'agissant de l'idée que le contrôle de l'application d'un code aurait des répercussions sur le budget de l'Etat, l'EEG ne la considère pas décisive. L'EEG fait observer que les juges, qui détiennent aussi un pouvoir d'état indépendant, ont eux-mêmes adopté plusieurs règles et orientations en matière d'éthique, et que tous les conseils locaux élus sont tenus d'adopter un code de déontologie.

36. L'EEG est absolument convaincue que le Parlement aurait intérêt à se saisir des questions d'intégrité et à ne pas confier à une quelconque autre institution la tâche de défendre sa propre réputation et celle de ses membres. Les préoccupations, valeurs, et besoins des partis politiques et du Parlement national peuvent diverger, les codes d'éthique adoptés par les partis ayant pour objet de protéger et améliorer leur propre réputation, non celle du Parlement. À cet égard et même si aux Pays-Bas la population a davantage confiance dans le Parlement national que dans les partis politiques<sup>13</sup>, il convient de noter que le niveau de confiance n'est pas aussi élevé que celui qu'inspire, par exemple, l'appareil judiciaire. Par ailleurs, même si certains partis politiques ont donné l'exemple en sensibilisant leurs membres et représentants élus aux questions d'éthique et d'intégrité, laisser aux partis politiques la responsabilité principale de régler et contrôler la conduite des membres du Parlement comporte un risque de protection par les pairs, autrement dit ceux-ci pourraient avoir la tentation d'occulter ou de couvrir les agissements répréhensibles de l'un des leurs afin de ne pas entacher la réputation du parti. Elle générerait des attentes communes de la part du public et des parlementaires quant à la conduite de ces derniers. L'élaboration et l'adoption d'un Code de conduite et/ou d'éthique témoigneraient de l'engagement du Parlement en faveur de l'intégrité. Cela amènerait les membres du Parlement à examiner ce qu'est une conduite acceptable et ce qui ne l'est pas, et les sensibiliserait davantage à ce que l'on attend d'eux. L'EEG pense que la préparation d'un code et le fait de le tenir à jour ont une valeur formative importante dans un Parlement qui se distingue par le renouvellement relativement rapide de ses membres. Au vu de ce qui précède et conformément au principe directeur 15 de la Résolution (97)24 portant sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, **le GRECO recommande d'élaborer et adopter des codes de conduite à l'intention des membres des deux Chambres du Parlement avec la participation de ces derniers, et d'en faciliter l'accès à la population (y compris, notamment des règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts, aux cadeaux et autres avantages, aux activités accessoires et intérêts financiers, aux obligations de déclaration, à l'utilisation abusive des informations, aux contacts avec des tiers comme les lobbyistes)**. Les sujets particuliers évoqués dans cette recommandation seront examinés plus avant dans les paragraphes suivants. Dans ce contexte, l'EEG salue l'adoption unanime par la Chambre des représentants le 12 mars 2013 d'une motion reconnaissant la nécessité de passer en revue la législation existante,

---

<sup>13</sup> Selon l'Eurobaromètre standard publié par la Commission européenne en novembre 2011, 47% des personnes interrogées ne font généralement pas confiance au Parlement national, alors qu'elles sont 63% à se méfier des partis politiques et seulement 32% de l'appareil judiciaire.

la politique et leur mise en œuvre afin de présenter des propositions d'amélioration. L'EEG salue également l'établissement d'un comité chargé de mener à bien ce projet et espère que ce rapport d'évaluation contribuera à des développements dans ce domaine.

### Conflits d'intérêts

37. Aucune règle précise n'encadre les conflits d'intérêts des parlementaires. Comme cela a été expliqué plus haut, une conduite éthique est considérée comme un sujet relevant en premier lieu de l'appréciation des partis politiques lorsqu'ils recrutent des candidats potentiels pour devenir des parlementaires ; ensuite du jugement des électeurs lorsqu'ils émettent leur vote. Par conséquent, il appartient principalement aux membres du Parlement eux-mêmes de décider si l'exercice de leurs fonctions entraîne un conflit d'intérêts. L'EEG a appris que, malgré l'absence de dispositif formel d'orientation, ces derniers peuvent néanmoins, dans la pratique, demander à quelqu'un au sein de leur parti ou à un parlementaire plus expérimenté de leur donner un avis sur l'adéquation de leurs actes.

38. Il n'y a pas de disposition réglementaire qui interdise à un parlementaire de prendre part à un vote portant sur un domaine qui le/la concerne personnellement, de manière directe ou indirecte, ou dans lequel il/elle est impliqué(e) en tant qu'élu(e). Par conséquent, la question de savoir de quelle façon un vote est lié aux intérêts personnels du parlementaire relève, là encore, de la décision de l'intéressé. L'EEG a entendu divers avis sur la façon dont un député ou un Sénateur se comporterait dans la pratique. Certains interlocuteurs pensent que, dans cette situation, le parlementaire quitterait la séance de sa propre initiative, d'autres que ce problème potentiel serait ignoré, car il est généralement admis que tous les parlementaires votent l'ensemble des questions qui leur sont soumises. L'EEG pense que cette divergence d'opinions est la conséquence logique de l'absence de principes communs en matière de conduite acceptable au sein des Chambres du Parlement. Elle invite donc les autorités à traiter expressément cette question, et à doter les parlementaires de règles internes et de conseils sur les conflits d'intérêts en préparant des codes de conduite, conformément à la recommandation i (paragraphe 36).

### Interdiction ou limitation de certaines activités

#### *Cadeaux*

39. Les membres des États généraux ne sont soumis à aucune restriction en ce qui concerne l'acceptation de cadeaux. Les membres de la Chambre des représentants ont choisi à la place de faire la transparence sur les cadeaux acceptés. Ils doivent enregistrer les cadeaux dont la valeur dépasse 50 €, ainsi que les voyages à l'étranger à l'invitation de tiers, dans un délai d'une semaine après avoir reçu le cadeau ou après leur retour (article 150a du Règlement intérieur de la Chambre des représentants). Le registre des cadeaux et des voyages peut être consulté en ligne sur le site web de la Chambre des représentants<sup>14</sup>. Deux ou trois fois par an, les services administratifs de la Chambre des représentants rappellent aux parlementaires de déclarer leurs cadeaux. L'EEG a constaté, en consultant le registre, que plus d'un tiers d'entre eux n'en avait pas notifié<sup>15</sup>. Les membres du Sénat ne sont pas tenus à de telles déclarations. Toutefois, l'EEG a appris que le Sénat conserve la liste des cadeaux reçus par ses membres en son nom.

40. L'EEG note que le registre des cadeaux ne couvre pas les autres avantages, comme l'hospitalité ou des invitations à toutes sortes d'événements et réceptions. Elle émet des réserves sur le fait que les parlementaires ne disposent pas de règles ou d'orientations concernant la conduite que l'on attend d'eux lorsqu'ils reçoivent des cadeaux et autres avantages, compte tenu en particulier du respect imparfait des

---

<sup>14</sup> [http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/openbare\\_registers/](http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/openbare_registers/)

<sup>15</sup> Registre consulté le 13 mars 2013.

obligations de déclaration signalé plus haut. Contrairement aux détenteurs d'autres pouvoirs de l'État – fonctionnaires, juges et procureurs – qui ont établi des interdictions ou des règles pour encadrer les cadeaux, reconnaissant ainsi que le fait d'en recevoir peut être considéré comme une atteinte au sens critique ou à l'intégrité, les membres du pouvoir législatif préfèrent laisser les individus et les partis traiter eux-mêmes ces questions, chacun à sa manière. Les règles instituées par d'autres catégories professionnelles montrent que l'important ne réside pas seulement dans la valeur du cadeau ou de l'invitation, mais dans l'identité et la position de la personne qui en est l'auteur et le contexte dans lequel cela a lieu. L'EEG pense qu'il serait utile d'établir une distinction plus nette entre les cadeaux, avantages et réceptions jugés acceptables et ceux qui ne le sont pas et d'expliquer cette distinction aux parlementaires et à la population. Par conséquent, elle invite instamment les autorités à s'attaquer à la question des cadeaux et autres avantages en relation avec la mise en œuvre des recommandations formulées dans cette partie du rapport, en particulier la recommandation d'élaborer des codes de conduite (paragraphe 36) et la recommandation d'élargir le périmètre des obligations de déclaration pour prendre en compte tous les autres avantages (paragraphe 55).

#### *Incompatibilités et activités accessoires*

41. La Constitution interdit à quiconque d'être membre des deux Chambres, et à un membre des États généraux d'être ministre, secrétaire d'État, membre du Conseil d'État, membre de la Cour des comptes, de la Cour suprême, Procureur général ou avocat général à la Cour suprême. Par ailleurs, un membre des États généraux ne peut pas être médiateur national ou adjoint du médiateur, adjoint du Procureur général à la Cour suprême (article 57).

42. La loi sur les États généraux, et le Parlement européen, interdisent de cumuler les fonctions suivantes avec le mandat parlementaire : commissaire du Roi, membre des forces armées en service actif, fonctionnaire au Conseil d'état, à la Cour des comptes ou au cabinet du médiateur national ; responsable au sein d'un ministère ou d'une administration, un service ou une société sous la tutelle d'un ministère ; membre du conseil de direction de l'organisme ou de la banque d'assurance sociale mentionnés dans la loi sur le travail et le revenu (structure de mise en œuvre) ; membre de la commission de surveillance visée à l'article 64 de la loi de 2002 sur les services de renseignement et de sûreté, et représentant du Royaume. Cependant le mandat parlementaire n'est pas incompatible avec la fonction de juge ou de procureur. À cet égard, l'EEG fait référence aux paragraphes 96 et 160 du présent rapport, et à la recommandation figurant au paragraphe 96. Tout parlementaire qui occupe l'une des fonctions frappées d'incompatibilité est automatiquement mis en congé et dispensé de l'obligation de l'exercer ; il ne perçoit plus le traitement et les indemnités qui y sont attachés pendant toute la durée de son mandat, à l'issue duquel il réintègre son ancien poste.

43. Avant de prendre leurs fonctions, les membres du Parlement élus ou leurs représentants, doivent notifier, dans une déclaration à l'assemblée parlementaire, tous les postes publics qu'ils occupent (section V.3 de la loi sur les élections).

44. Un membre de l'une ou l'autre Chambre exerçant une fonction frappée d'incompatibilité au sens de l'article 57.2 de la Constitution est automatiquement démis de son mandat (section X3, sous-section 1 de la loi sur les élections). L'intéressé peut aussi informer le président de la Chambre concernée qu'il ne remplit plus toutes les conditions lui permettant d'exercer son mandat, faute de quoi, le président de la Chambre lui notifie qu'il est mis fin à son mandat, les conditions d'exercice n'étant à son avis plus réunies. En cas de désaccord avec cette décision, le parlementaire peut demander à la Chambre d'émettre un avis sur la question. Une commission composée de membres de la Chambre est ensuite mise en place pour enquêter sur l'affaire. La Chambre se prononce de manière définitive après la publication du rapport de la

commission (article 3, Règlement intérieur de la Chambre des représentants et article 5, Règlement intérieur du Sénat).

45. Mis à part les incompatibilités de fonctions exposées plus haut, aucune règle n'empêche les membres du Parlement de se livrer à des activités annexes, qui sont au contraire généralement bien accueillies car elles témoignent de leur investissement au sein de la société. Cela étant dit, les parlementaires sont tenus de notifier aux services du Secrétaire général de leur Chambre leurs emplois et intérêts hors du Parlement (voir les paragraphes 53 et 54).

#### *Intérêts financiers*

46. Les intérêts financiers susceptibles d'être détenus par les membres du Parlement ne sont soumis à aucune interdiction ou restriction. Ces derniers sont seulement tenus de déclarer leurs emplois et intérêts hors du Parlement et les revenus qu'ils en tirent (section 5 de la loi relative à la rémunération (des membres de la Chambre des représentants), et section 3b de la loi relative à la rémunération (des membres du Sénat)).

#### *Contrats avec les autorités publiques*

47. Rien n'interdit aux parlementaires de conclure librement des contrats avec les autorités publiques. La législation générale sur les marchés publics s'applique sans réserve dans ce domaine.

#### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions et contacts avec les tiers*

48. Aucune restriction ne limite les fonctions que peuvent occuper les parlementaires à l'issue de leur mandat, ou leurs contacts avec des tiers. Les députés sont seulement tenus de déclarer leurs voyages à l'étranger à l'invitation d'autres parties, dans un délai d'une semaine après leur retour dans le pays (article 150a, Règlement intérieur de la Chambre des représentants, voir plus haut sous l'intitulé cadeaux).

49. En juillet 2012, la Chambre des représentants a mis en place un registre des lobbyistes, dans lequel ceux-ci doivent déclarer la société qui les emploie et à quelle fin, de manière à obtenir une carte permanente d'accès aux bâtiments du parlement. Le registre peut être librement consulté sur le site web de la Chambre des représentants<sup>16</sup>. L'EEG a appris que la création de ce registre vise à contenir les pratiques de certains lobbyistes qui abusaient de la liberté d'accès dont ils jouissaient à la Chambre des représentants. Il n'en demeure pas moins qu'au dire de plusieurs interlocuteurs, les lobbies emploient un grand nombre d'anciens membres de la Chambre des représentants et sénateurs qui peuvent, en tant qu'anciens parlementaires, toujours entrer librement dans le Parlement. L'EEG croit comprendre que la Chambre des représentants doit examiner cette question et l'encourage à réfléchir à la nécessité d'introduire des règles/lignes directrices adéquates pour de telles situations.

50. De manière plus générale, comme pour les autres questions liées à l'intégrité mises en évidence dans le présent rapport, il importe que les parlementaires disposent d'instructions appropriées sur la façon de faire face aux lobbyistes – ou, en fait, à quiconque les approche afin d'influencer la politique publique pour le compte d'intérêts particuliers. L'EEG considère qu'il est nécessaire de traiter cette question dans le cadre de la recommandation figurant au paragraphe 36.

---

<sup>16</sup> [http://www.tweedekamer.nl/over\\_de\\_tweede\\_kamer/lobbyistenregister/index.jsp](http://www.tweedekamer.nl/over_de_tweede_kamer/lobbyistenregister/index.jsp)

### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

51. Les membres du Parlement sont tenus de respecter les règles sur la confidentialité et le secret des réunions et des documents (règles sur les documents confidentiels, articles 143 à 147 du Règlement intérieur de la Chambre des représentants, article 42 du Règlement intérieur du Sénat). Un registre des documents confidentiels reçus par la Chambre des représentants, ou par l'une quelconque de ses commissions est conservé au bureau du Secrétaire général.

### *Utilisation abusive des fonds publics*

52. Des règles sont en place pour empêcher l'utilisation abusive des ressources publiques en vue d'améliorer sa situation privée ou politique. Les dépenses et avantages doivent être justifiés. Le détournement de fonds publics peut constituer une infraction pénale, donnant lieu éventuellement à une procédure spéciale devant la Haute Cour à l'encontre des membres du Parlement qui enfreignent la loi dans l'exercice de leurs fonctions (voir le paragraphe 57).

### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

53. L'article 150a du Règlement intérieur de la Chambre des représentants impose aux députés de notifier leurs emplois et intérêts extérieurs, ainsi que le revenu annuel qu'ils en tirent ou en attendent<sup>17</sup>. Cette déclaration doit être faite avant le 1er avril qui suit l'année civile au cours de laquelle le revenu a été perçu. Le montant des sommes susceptibles d'être gagnées grâce à ces activités accessoires n'est pas plafonné, mais ce montant est déduit de leur rémunération mensuelle versée au titre de leur mandat parlementaire (article 3 de la loi concernant l'indemnisation des parlementaires et leurs revenus). Comme indiqué plus haut, les députés ont aussi l'obligation de déclarer les cadeaux d'une valeur supérieure à 50 € et les voyages à l'étranger faits à l'invitation d'autres parties. Ces renseignements sont inscrits dans trois registres distincts conservés dans les services du Secrétariat général, lesquels, a-t-on dit à l'EEG, envoient chaque année deux relances rappelant aux membres du Parlement leurs obligations de déclaration. Tout un chacun peut consulter les registres des activités annexes, cadeaux et voyages à l'étranger qui sont aussi publiés sur internet<sup>18</sup>. Le Secrétaire général diffuse aussi, deux fois par an, les déclarations déposées au registre des emplois et intérêts extérieurs.

54. De la même manière, les sénateurs doivent faire connaître leurs emplois et intérêts extérieurs dans une lettre de créance déposée aux services du Secrétaire général du Sénat (loi sur la rémunération des membres de la Première chambre). Les médias et le public peuvent y consulter le registre des activités accessoires des sénateurs, qui est également publié sur le site web du Sénat<sup>19</sup> sous le CV de chacun d'entre eux. Contrairement aux députés, les Sénateurs ne sont pas tenus de notifier les revenus qu'ils tirent de leurs activités annexes, les cadeaux reçus et les voyages à l'étranger pris en charge par des tiers. Il a été expliqué à l'EEG que cette différence procède du fait que, contrairement à celui des députés, le mandat de Sénateur est une fonction à temps partiel qui oblige ses titulaires à exercer d'autres activités rémunérées.

55. En dehors des registres susmentionnés, la déclaration de patrimoine, de passif et d'intérêts des parlementaires n'est soumise à aucune autre règle particulière. Au cours de la visite, plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont fait valoir que les registres existants sont insuffisants pour mettre en évidence un certain nombre de conflits d'intérêts réels

---

<sup>17</sup> Aux termes de l'article 150a du Règlement intérieur de la Chambre des représentants, *on entend par revenu le salaire au sens de la section 9 de la loi de 1964 sur l'impôt sur les salaires, déduit des éléments du dernier salaire visés à la section 31 de ladite loi, ou les bénéfices tirés d'activités commerciales au sens de la partie 3.2 de la loi de 2001 sur l'impôt sur le revenu.*

<sup>18</sup> [http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/openbare\\_registers/index.jsp](http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/openbare_registers/index.jsp)

<sup>19</sup> [http://www.eerstekamer.nl/alle\\_leden](http://www.eerstekamer.nl/alle_leden)



ou potentiels. L'EEG a été informée d'affaires mises au jour par les médias, dans lesquelles étaient impliqués d'anciens parlementaires qui, par exemple, travaillaient dans des entreprises commerciales intervenant dans les domaines dont ils s'occupaient lorsqu'ils étaient en fonction, omettaient de notifier certaines activités annexes ou déposaient des déclarations trop générales pour répondre à leur vocation qui est de renseigner avec précision d'éventuels conflits d'intérêts.<sup>20</sup> Dans plusieurs cas signalés, les membres du Parlement n'avaient pas ignoré les règles en vigueur, mais celles-ci étaient trop générales pour pouvoir exploiter des informations révélatrices de conflits d'intérêts. Dans un cas, le membre du Parlement visé conseillait certains lobbys ; l'obligation de déclaration ne le contraignait qu'à notifier son activité de consultant, non le bénéficiaire des conseils même si l'information se serait révélée pertinente au regard de son activité législative. Dans un système qui a choisi de traiter les conflits d'intérêts et les comportements contraires à l'éthique par la transparence et la confiance réciproque plutôt que par la restriction et le contrôle, l'EEG pense que les registres publics ne remplissent leur objectif que s'ils reflètent de manière aussi fidèle et précise que possible les véritables intérêts de chaque parlementaire, au regard par exemple de ses activités de consultant ou de son patrimoine et de son passif. Il serait possible de corriger les lacunes des registres existants, identifiées plus haut, en élargissant les catégories d'actifs et d'intérêts à enregistrer et en obligeant les parlementaires à fournir des renseignements plus précis et harmonisés sur leurs activités accessoires et autres intérêts. À cet égard, il pourrait aussi être envisagé d'élargir le périmètre des obligations d'enregistrement pour y inclure les conjoints et membres de la famille à charge, ainsi que les actions de sociétés et dettes auprès d'organismes de crédit. Bien entendu, la vie privée des membres du Parlement et de leurs proches doit être respectée comme il convient, mais l'EEG croit possible de trouver un juste équilibre entre la protection des droits de chacun au respect de sa vie privée et la nécessité de défendre le processus législatif contre toute influence abusive et dénoncer d'éventuels conflits d'intérêts. Cela peut être réglé de manière proportionnée en déclarant les patrimoines au-dessus d'un seuil approprié ou en communiquant les informations à une autorité de surveillance désignée (voir ci-après), sans les rendre publiques. Par conséquent, **le GRECO recommande de (i) réexaminer les obligations de déclaration en vigueur applicables aux membres des deux Chambres du Parlement aux fins d'accroître les catégories d'intérêts et le degré de précision, de manière à communiquer tous les renseignements pertinents nécessaires sur les intérêts des parlementaires (notamment les activités et intérêts extérieurs, le patrimoine et le passif et) ; et (ii) envisager d'élargir le périmètre des déclarations pour y inclure des informations sur les conjoints et membres à charge de la famille, s'il y a lieu (étant entendu que ces informations n'auraient pas forcément besoin d'être rendues publiques).**

#### Contrôle et mise en oeuvre

##### *Règles relatives à la confidentialité et utilisation des ressources publiques*

56. Tout manquement aux règles relatives à la confidentialité des réunions et des documents peut entraîner l'exclusion du parlementaire concerné de la participation à toutes les réunions de l'une ou plusieurs commissions pendant une durée d'un mois au maximum/ou l'interdiction de consulter les documents confidentiels au maximum jusqu'à la fin de la session parlementaire. Une telle décision est prise par la Chambre des représentants, sur proposition du Présidium (articles 145 et 147 du Règlement intérieur de la Chambre des représentants). Des règles semblables s'appliquent au Sénat, et prévoient l'exclusion du Sénateur concerné sur décision du Président (articles 95 et 96 du Règlement intérieur du Sénat).

---

<sup>20</sup> <http://www.nrcnext.nl/nextfiles/files/2010/11/hillen1.pdf>

57. L'utilisation abusive des ressources publiques peut constituer une infraction pénale. Une action spéciale est mise en œuvre en cas de violation de la loi dans l'exercice des fonctions. Conformément à l'article 119 de la Constitution, les membres du Parlement en fonction ou anciens parlementaires, ministres et secrétaires d'État ayant commis des infractions au cours de leur mandat doivent être jugés par la Cour suprême. Les poursuites sont engagées par décret royal ou résolution de la Chambre des représentants. Cette procédure n'a encore jamais été utilisée. Les parlementaires ne jouissent d'aucune immunité, sauf pour les propos qu'ils tiennent ou qu'ils écrivent au cours des séances du parlement, ou de l'une de ses commissions (article 71 de la Constitution).

#### *Règles en matière de déclaration*

58. Comme indiqué plus haut, aucune règle n'oblige les parlementaires à déclarer d'éventuels conflits d'intérêts et/ou ne leur interdit d'accepter des cadeaux, de détenir des intérêts financiers ou de se livrer à des activités accessoires. De ce fait, il n'y a naturellement pas de mécanisme de surveillance au Parlement, ni de mesures de mise en œuvre.

59. De la même manière, aucun contrôle ou sanction disciplinaire et autres mesures de mise en œuvre n'est imposé pour faire respecter les rares règles existantes en matière de déclaration, à savoir l'obligation pour les membres des deux Chambres de notifier leurs activités accessoires ainsi que, pour les députés, l'obligation de déclarer les cadeaux reçus et les voyages à l'étranger pris en charge par des tiers. Comme expliqué plus haut, le système repose sur la transparence et la confiance mutuelle, ainsi que sur la surveillance assurée par les médias. À cet égard, l'EEG a entendu dire à maintes reprises que la presse exerce une influence considérable sur les parlementaires, et qu'elle a révélé plusieurs cas de manquements aux obligations de déclaration ou de soumission de déclarations incomplètes. Pour autant, en dehors de la dénonciation publique de ces membres, le Parlement ne semble pas avoir tiré les conséquences de ces événements, et la carrière politique des intéressés n'a pas subi de retombées négatives. L'EEG a été informée que le Parlement n'avait pas même engagé de débat sur la question ; certains de ses interlocuteurs y voient le fait qu'aucune entité parlementaire ne se sent actuellement responsable du sujet de l'intégrité des parlementaires, qui ne constitue pas une priorité sur leur agenda. Cela étant, l'EEG rappelle aussi les craintes formulées par certains interlocuteurs que les contraintes financières auxquelles font face actuellement les médias ne mettent à mal le rôle d'investigation de la presse.

60. L'EEG n'ignore pas que le contrôle public des membres du Parlement assuré par les médias et la population, qui ont la possibilité de consulter librement les registres en ligne, et la sanction des urnes, constitue un aspect essentiel du système néerlandais. Tous ses interlocuteurs s'accordent sur la nécessité de préserver cette particularité. Dans le même temps, à l'heure actuelle, le respect par certains membres du Parlement de leurs obligations de déclaration est sujet à caution, comme le montrent les cas signalés par les médias évoqués au paragraphe précédent. En outre, l'EEG a constaté en consultant les registres en ligne que 36 des 150 membres de la Chambre des représentants avaient déclaré des cadeaux en 2011. Ce nombre a triplé en 2012. Plus de la moitié n'a pas déclaré de voyage à l'étranger (40 d'entre eux l'avaient fait en 2011 et 60 en 2012)<sup>21</sup>. Les déclarations déposées font aussi apparaître des disparités sensibles en ce qui concerne le degré de précision des renseignements fournis.

61. L'EEG est d'avis que le contrôle public est plus efficace s'il s'accompagne de garde-fous administratifs – en particulier afin de s'assurer que le public obtienne les informations dont il a besoin pour remplir son rôle de surveillance. Étant donné les recommandations susmentionnées d'élaborer des règles de déontologie à l'intention des parlementaires, et leurs obligations de déclaration, l'EEG pense que la simple logique

---

<sup>21</sup> Registres consultés le 12 mars 2012.

demanderait de contrôler et de faire respecter ces règles par des organes compétents, comme l'ont expressément reconnu plusieurs de ses interlocuteurs. Elle est parfaitement consciente du consensus existant sur le fait de préserver la culture nationale fondée sur la transparence et la confiance réciproque, et des craintes exprimées par les personnes interrogées de créer une bureaucratie inutile ou de lourdes contraintes financières pour le budget de l'État. Il appartient à l'évidence aux autorités néerlandaises elles-mêmes de décider de la meilleure façon d'organiser un contrôle adapté. De l'avis de l'EEG, cette mission pourrait, par exemple, être exercée efficacement par les organes parlementaires existants comme les commissions compétentes ou les services du Secrétaire général de chaque Chambre, sous réserve qu'ils soient dotés des ressources nécessaires et de pouvoirs d'investigation. Cela montrerait aussi à la population que le Parlement est déterminé à adopter une démarche plus active pour défendre l'intégrité de ses membres. Pour finir, de manière à être crédible, le système devra prévoir l'imposition de sanctions adéquates en cas d'infractions aux règles. Au vu des paragraphes précédents, **le GRECO recommande de prendre des mesures appropriées pour assurer le contrôle et la mise en œuvre des obligations de déclaration existantes ou restant à établir, ainsi que d'autres règles de conduite à l'intention des parlementaires.** Ces dispositions devront aussi être reprises dans les codes de conduite préconisés plus haut.

#### Conseils, formation et sensibilisation

62. Au début de chaque nouvelle législature, le Secrétaire général de la Chambre des représentants organise pour les députés entrants un stage d'initiation aux règles et procédures, qui englobe les règles relatives aux obligations d'enregistrement. La participation à cette formation est facultative, mais il a été indiqué à l'EEG qu'un pourcentage élevé des nouveaux venus y assiste effectivement. Leurs collaborateurs y ont aussi accès. Un stage introductif est également organisé par le personnel du Sénat pour ses nouveaux membres au début de chaque nouvelle législature. Les questions d'intégrité sont abordées lors de ce stage. Une documentation introductive est également distribuée.

63. La tâche d'informer les membres du Parlement sur les questions d'intégrité et la conduite que l'on attend d'eux, est assignée principalement aux partis politiques représentés aux États généraux. Malgré l'absence de structure formelle pour dispenser des conseils sur les dilemmes éthiques, l'EEG a appris que les membres du Parlement s'adressent dans la pratique à leurs pairs, en particulier aux collègues plus chevronnés ou au chef de leur groupe. Les autorités précisent également que les membres du Sénat ont l'opportunité de consulter le Secrétaire Général ou le Président du Sénat s'agissant de problèmes éthiques et de possibles conflits d'intérêt. Bien que ces pratiques soient utiles en tant que telles, on ignore dans quelle mesure elles sont utilisées. Au cours de la mission sur place, elle a entendu dire que les membres du Parlement confrontés à de tels dilemmes ne savent parfois pas quel comportement il convient d'adopter dans une situation donnée. L'EEG rappelle aussi que le Parlement néerlandais se distingue par une rotation relativement élevée de ses membres, qui restent peu de temps en exercice.

64. Les informations recueillies par l'EEG permettent clairement de penser qu'il est possible d'améliorer les dispositions existantes pour mieux sensibiliser les membres du Parlement aux questions d'intégrité et, le cas échéant, les conseiller. Un dispositif de formation et d'orientation plus institutionnalisé ferait ressortir davantage l'importance des questions liées à l'intégrité et renforcerait la prise de conscience des parlementaires. Pour que ce dispositif de promotion de l'éthique et de la déontologie fonctionne efficacement, ceux-ci doivent élaborer eux-mêmes des règles, voies et mécanismes justes et raisonnables pour inculquer et défendre des valeurs morales fortes. Tout cela demande des mesures de nature concrète pouvant comporter des stages d'initiation et de formation réguliers, la diffusion fréquente des questions posées, des documents et conseils pratiques, la mise en place de dispositifs officiels et permanents d'information des parlementaires. L'EEG considère que cela revêt une importance particulière étant donné que le présent rapport recommande d'instaurer des règles et mécanismes

concernant l'intégrité. Par conséquent, **le GRECO recommande aux deux Chambres du Parlement (i) de mettre en place un conseiller spécialisé ayant comme attributions d'informer et orienter les parlementaires, à titre confidentiel, sur les questions d'éthique et les éventuels conflits d'intérêts liés à des situations particulières ; et (ii) de dispenser des formations régulières spécialisées sur les questions d'éthique et les conflits d'intérêts à l'intention de l'ensemble des parlementaires.**

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES**

##### Aperçu du système judiciaire

65. Les Pays-Bas ont procédé récemment à une révision de la répartition géographique des tribunaux de première et deuxième instance, de manière à améliorer la spécialisation des tribunaux et l'efficacité du système judiciaire. Depuis l'entrée en vigueur du projet de loi sur la révision de la carte judiciaire le 1<sup>er</sup> janvier 2013, le territoire est divisé en dix districts – au lieu de 19 avant la réforme – qui coïncident avec la division utilisée par l'organisation de la police. Chaque district possède son propre tribunal. À la suite d'un amendement au projet de loi adopté par le Sénat en décembre 2012, le district oriental est scindé en deux du fait de sa taille à compter du 1<sup>er</sup> avril 2013, ce qui porte à onze le nombre total des juridictions de district. Chaque tribunal compte plusieurs sous-entités, dans lesquelles un juge unique traite les affaires civiles d'une valeur inférieure à 25 000 €, et les affaires pénales d'importance mineure. Les tribunaux de district comprennent au maximum cinq services, dont font toujours partie les services administratif, civil, pénal et celui des sous-entités. Dans un certain nombre d'entre eux un cinquième service traite les affaires familiales et de mineurs lorsqu'elles sont très nombreuses. Les affaires sont jugées par un seul magistrat ou, dans les cas plus complexes, par trois magistrats réunis en formation collégiale.

66. La révision de la carte judiciaire a également réduit de cinq à quatre le nombre de ressorts de cours d'appel : La Haye et Amsterdam à l'ouest, Arnhem-Leeuwarden à l'est et au nord, et Hertogenbosch au sud. Outre les recours au pénal et au civil, les cours d'appel traitent aussi les affaires fiscales en leur qualité d'instances administratives.

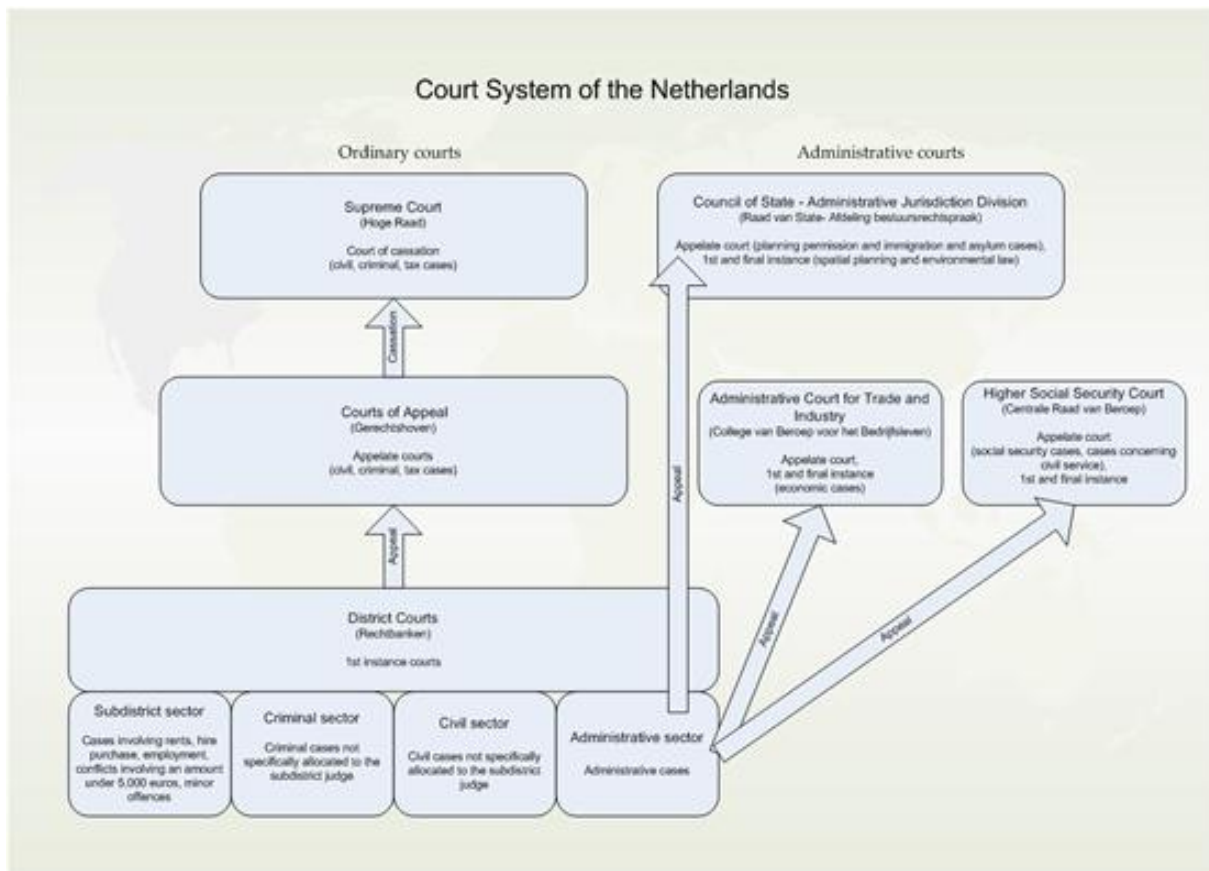
67. La juridiction la plus élevée en matière civile, pénale et fiscale est la Cour suprême. Ses membres sont nommés par décret royal (décision du Conseil des Ministres) sur une liste de trois personnes dressée par la Chambre des représentants des États généraux (article 118 de la Constitution). La Cour suprême est actuellement composée d'un Président, six Vice-présidents, 27 juges et cinq juges extraordinaires (article 72 de la loi relative à la composition de l'appareil et l'organisation du système judiciaire, dite ci-après loi sur l'organisation du système judiciaire). Elle se prononce sur les appels en cassation et s'acquitte d'un certain nombre de tâches spéciales fixées par la loi, à savoir juger les membres actuels et anciens des États généraux, ministres et secrétaires d'État ayant commis des infractions dans l'exercice de leurs fonctions (article 119 de la Constitution). Un Parquet général est attaché à la Cour suprême, à qui il fournit principalement des avis consultatifs indépendants sur certaines affaires.

68. Trois tribunaux spéciaux sont compétents dans des domaines particuliers du droit administratif. Le Tribunal central d'appel est une instance de recours qui intervient principalement dans les secteurs du droit de la sécurité sociale et de la fonction publique, domaines dans lesquels il constitue l'autorité judiciaire suprême. Le Tribunal d'appel pour le commerce et l'industrie, également appelé Haute cour administrative pour le commerce et l'industrie, est l'instance judiciaire compétente pour les litiges dans le domaine du droit administratif socio-économique. La section du contentieux du Conseil d'État est l'instance judiciaire administrative suprême du pays ; elle connaît des recours intentés par les fonctionnaires, associations ou sociétés commerciales à l'encontre de décisions d'organes municipaux, provinciaux ou du gouvernemental central. Elle se prononce aussi sur les litiges opposant deux autorités publiques.

69. Le schéma ci-après présente le système juridictionnel actuel des Pays-Bas<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> A la suite de la révision de la carte judiciaire, les tribunaux de district comprennent à présent des services (*departments*) et non plus des secteurs (*sectors*).



70. Le Conseil de la magistrature fait partie du système judiciaire sans toutefois prendre part à l'administration de la justice. Il a repris un certain nombre de tâches opérationnelles du ministre de la Sécurité et de la Justice, comme l'allocation des budgets, le contrôle de la gestion financière, la politique du personnel, de la communication et de l'information et du logement etc. Le Conseil participe aussi aux activités de recrutement, de sélection et de formation des juges et du personnel des tribunaux. Dans ces domaines, il travaille en étroite concertation avec les conseils des Cours et tribunaux. Il a pour vocation première de, notamment, promouvoir la qualité au sein du système judiciaire, et donner des avis sur les nouveaux textes de loi ayant des conséquences sur la façon d'administrer la justice. Enfin, le Conseil intervient en tant que porte-parole de la magistrature au niveau national et international.

71. Le Conseil de la magistrature se compose de quatre membres, dont deux sont issus de la magistrature et deux sont d'anciens hauts fonctionnaires de l'administration centrale. Il est assisté de services administratifs dans l'exécution de ses tâches. Les membres du Conseil sont nommés par décret royal, sur une liste de personnes recommandées par le ministre de la Sécurité et de la Justice, avec l'accord du Conseil et après consultations au sein de l'appareil judiciaire. Les membres sont nommés pour un mandat de six ans renouvelable pour une période supplémentaire de trois ans.

72. Le projet de loi portant révision de la carte judiciaire a aussi modifié la composition des conseils des Cours et tribunaux, constitués dorénavant de trois membres : deux juges, parmi lesquels le Président du tribunal, et une personnalité extérieure exerçant les fonctions de Directeur opérationnel. Les conseils sont chargés de l'administration de la justice, ainsi que de la gestion générale et de l'expédition des affaires courantes des cours et tribunaux, lesquels, par ailleurs, ne sont dorénavant plus obligatoirement divisés en sections.

## Recrutement, carrière et conditions de service

73. Aux Pays-Bas, tous les juges sont nommés officiellement à vie, mais en réalité jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite qui est de 70 ans. Il n'y a pas de juges non professionnels ni de système de jury. On trouve en revanche des juges suppléants qui sont soit des juges en formation, soit des membres de professions juridiques nommés à temps partiel et qui continuent en même temps d'exercer leur activité principale. Les juges sont classés sur une échelle de 12 échelons, allant du personnel judiciaire en stage jusqu'au Président de la Cour suprême, qui déterminent le montant de leur traitement. Non spécialisés, les magistrats sont affectés à un tribunal ou une cour où ils travaillent dans un service déterminé (civil, pénal ou administratif). Les conseils des Tribunaux/Cours arrêtent et mettent en œuvre une politique de rotation qui assure généralement aux juges la possibilité de travailler dans deux services, pendant une période de deux à quatre ans, avant de changer. Les magistrats ont la possibilité d'approfondir leur spécialisation.

74. Les candidats à un poste de juge doivent être titulaires d'un diplôme de droit et avoir déjà travaillé deux ans au minimum dans le domaine juridique. À l'issue d'une procédure de sélection (pour plus d'informations sur les différentes étapes de cette procédure, voir ci-après la partie consacrée aux procureurs) comportant des tests, des entretiens et l'évaluation des compétences de base et de la personnalité, la Commission de sélection de la magistrature (*Selectiecommissie rechterlijke macht*, dénommée ci-après SRM)<sup>23</sup> apprécie l'aptitude des candidats à exercer une fonction judiciaire. Les étapes suivantes dépendent de la longueur de leur expérience professionnelle. Les candidats possédant une expérience de deux à six ans, qui représentent environ 20% de l'ensemble des nouvelles recrues, étaient jusqu'à une date récente dirigés vers le « programme d'enseignement Raio » d'une durée de six ans, dont quatre de formation et deux de stage dans un poste apparenté à l'extérieur du système judiciaire. La sélection et formation de ceux que l'on appelle les « juges Raio » est en cours de redéfinition par le Conseil de la magistrature en consultation avec le ministère de la sécurité et de la justice. Le nouveau système sera mis en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

75. Les candidats ayant au moins deux ans d'expérience dans le domaine juridique seront admis dans un programme éducatif de quatre ans au cours duquel ils alterneront stages et formations dans différents environnements de travail afin de devenir juge. Les candidats ayant une plus longue expérience professionnelle intégreront un programme de formation d'une durée de trois ans, adapté à leurs connaissances et expérience spécifiques. La procédure de sélection est identique s'agissant des deux programmes. Dès qu'un poste dans une des juridictions se libère, il est conseillé aux candidats de passer un entretien d'orientation dans leur tribunal local. Une candidature écrite formelle doit être faite ensuite et sera évaluée au niveau national grâce à différents tests et entretiens. L'entretien final sera effectué par une commission nationale de sélection constituée de douze membres dont la moitié sont des juges et l'autre moitié des membres extérieurs. Le nom des candidats retenus sera transmis aux juridictions dans lesquelles un poste est à pourvoir pour leur permettre de commencer la procédure locale de sélection. Cette procédure consistera en un ou plusieurs entretiens en présence d'un comité local de sélection et ses modalités précises de sélection pourront différer selon les différentes juridictions.

76. L'EEG note qu'à l'avenir, la vérification des antécédents des candidats à un poste de juge comprendra un certificat attestant de leur bonne conduite délivré par le ministère de la Sécurité et de la Justice en accord avec le projet d'amendement de la loi sur la situation juridique des fonctionnaires de justice. Des vérifications semblables ont lieu pour tous les recrutements au sein de la fonction publique, mais celles effectués pour les candidats à un poste de juge seront en l'occurrence plus sévères, en raison de la

---

<sup>23</sup> Les membres de la SRM sont nommés (et révoqués) par le Conseil de la magistrature pour une période de trois ans. La SRM comprend 70 membres, dont 35 sont choisis parmi les juges, 7 viennent du ministère public et 28 membres représentent la société civile.

nature des fonctions judiciaires. D'ici là, des données judiciaires permettant de vérifier les antécédents sont fournies à la demande du président de la SRM. Pour certaines fonctions dites « confidentielles » dans la fonction publique, ayant un caractère particulièrement sensible, les Services généraux de renseignement et de sûreté procèdent à un contrôle de sûreté à caractère confidentiel, pour vérifier entre autres les vulnérabilités potentielles des candidats en matière financière. Depuis 2007 le ministère de la Sécurité et de la Justice, le Conseil de la magistrature et l'Association néerlandaise des magistrats (*Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak*, ci-après dénommée NVvR), examinent la possibilité d'introduire ce contrôle dans le système judiciaire, sans résultat à ce jour, en raison de préoccupations liées à l'indépendance des juges.

77. Comme expliqué précédemment, les postes à pourvoir au sein d'une juridiction sont ouverts à candidature par son conseil. Dès que le comité national de sélection a communiqué le nom des candidats retenus, la procédure locale sélection commence et consiste en un ou plusieurs entretiens avec le comité local de sélection. L'Assemblée générale des magistrats (rassemblant tous les fonctionnaires judiciaires au sein de la juridiction) joue également un rôle dans la sélection finale du candidat retenu. La nomination officielle du juge intervient par décret royal sur proposition du ministre de la Sécurité et de la Justice. Une procédure semblable s'applique à la promotion des juges. Elle a lieu sur la base de profils de postes nationaux, qui ont été élaborés par le Conseil de la magistrature en coopération étroite avec la Conférence des Présidents. Les avis de vacance sont publiés sur l'intranet national de la magistrature et la sélection a lieu au niveau local, pour s'assurer que le candidat retenu s'intègre bien au sein de la juridiction dans laquelle il/elle sera appelé(e) à travailler. Les candidats non retenus peuvent former un recours contre la décision des comités de sélection devant le Tribunal central d'appel.

78. Les postes à pourvoir de membres et de conseillers au Conseil d'état sont publiés dans la Gazette du gouvernement et dans un journal professionnel, ainsi que sur le site web du Conseil, avec la description du profil du (des) candidat(s) recherché(s). Les membres et conseillers du Conseil d'état sont nommés à vie par décret royal, sur proposition du ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, avec l'accord du ministre de la Sécurité et de la Justice.

79. Les juges de la Cour suprême sont nommés par décret royal sur proposition de la Chambre des représentants du Parlement. Les personnes désignées sont choisies sur une liste de six candidats recommandés, à présenter par la Cour suprême. La procédure de sélection des candidats suivie par la Cour suprême et la Chambre des représentants du Parlement n'a pas été réglementée. Lorsqu'un siège est vacant, la Cour suprême en informe la Chambre des représentants et présente une liste de candidats accompagnée du curriculum vitae de chacun. Le candidat préféré est placé en tête de la liste, les raisons justifiant ce choix sont exposées par écrit. Selon une pratique établie de longue date, la Chambre des Représentants suit en général cette préférence.

80. En ce qui concerne la mobilité, il est établi une distinction entre la mobilité des juges entre les différentes juridictions et au sein d'une même juridiction. Dans le premier cas, elle n'est possible que si l'intéressé en fait la demande et sur décision du Conseil de la magistrature. Cela étant, la mobilité entre les tribunaux est encouragée par des mesures d'incitation, comme le passage à un indice de rémunération supérieur ou l'octroi d'une indemnité de mobilité – l'obtention de ces avantages est réglementée pour éviter les risques d'arbitraire. En revanche, la rotation des juges au sein d'une même entité est gérée par les conseils des tribunaux/cours conformément à la politique de mobilité du personnel qu'ils ont adoptée.

81. Un juge est démis de ses fonctions à sa demande, par décret royal, signé par le ministre de la Sécurité et de la Justice. Il peut être révoqué s'il présente une incapacité permanente qui l'empêche d'exercer ses fonctions en raison d'une maladie de longue durée, d'une condamnation définitive pour infraction pénale grave et/ou de son emprisonnement. Un juge sera révoqué s'il/elle perd la nationalité néerlandaise ou



s'il/elle n'est plus apte à accomplir ses tâches pour des raisons autres que de santé<sup>24</sup>. Dans ce cas, une Commission consultative de révocation des agents du corps judiciaires pour incapacité, composée du Président d'un tribunal, d'un juge chargé de l'administration de la justice et du gestionnaire d'un tribunal, informera la Cour suprême de l'inaptitude du juge. La Cour suprême a le pouvoir de révoquer un juge contre sa volonté.

82. Les échelons de rémunération des juges sont énoncés à l'article 7 de la loi relative à la situation juridique des agents du corps judiciaire qui sont classés de la manière suivante : échelon 7 : juge principal à la Cour d'appel ; juge principal au tribunal de district, échelon 8 : juge à la Cour d'appel; juge principal au tribunal de district, échelon 9 : juge au tribunal de district. Leur traitement brut mensuel s'établissait entre 5 254,13 et 7912,43 € en janvier 2012. De plus, les juges ont droit à une prime de fin d'année et à une indemnité de congés payés. Les juges et membres des conseils des tribunaux reçoivent une indemnité mensuelle non imposable pour achat de livres et ouvrages, frais de représentation, nettoyage des togas et autres frais. Comme les autres fonctionnaires, il leur est attribué une indemnité pour leurs frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail et de logement, le cas échéant. Les juges suppléants ne reçoivent pas de salaire, mais leurs frais de séjour sont couverts et ils reçoivent des honoraires *per diem* pour leur travail.

#### Gestion des affaires et procédure

83. La politique d'attribution des affaires est arrêtée au niveau de chaque tribunal/cour, sur la base d'un règlement juridictionnel type et du règlement départemental adopté par la Conférence des Présidents (une assemblée réunissant les présidents de tous les tribunaux/cours). En conséquence, cette politique peut varier d'une juridiction à l'autre du fait des différences entre leur taille et charges de travail respectives, avec néanmoins certaines caractéristiques communes : a) en principe, toutes les affaires peuvent être attribuées à tous les juges, b) certaines catégories d'affaires peuvent être affectées au sein d'un service à un juge donné ou à des groupes de juges en rapport avec leur expérience et spécialité, c) les juges ne peuvent pas à titre individuel influencer la répartition d'affaires particulières, d) certaines catégories d'affaires (affaires de suivi) ne sont pas assignées au juge qui les a traitées, e) si un juge se retire d'une affaire, celle-ci est distribuée à un autre juge. La politique d'attribution des affaires s'inscrit dans le dispositif d'évaluation des résultats judiciaires. Elle constitue l'un des indicateurs de performance servant à mesurer le volet « impartialité et intégrité des juges ».

84. Dans la pratique, le conseil de la juridiction classe les affaires selon le domaine juridique, le niveau de complexité, les connaissances et l'expérience requises pour les traiter et les juger. Il les attribue ensuite à une section comportant un ou trois juges. Cette répartition des dossiers entre un ou plusieurs magistrats peut être abandonnée si des faits et/ou circonstances révélés lors de la procédure risquent de compromettre l'impartialité judiciaire. Un juge ne peut être dessaisi d'une affaire qui lui a été attribué qu'à sa demande ou à celle des parties.

85. L'EEG a appris que la décentralisation en cours des politiques d'attribution des affaires s'est traduite par un accroissement des disparités entre juridictions au regard des règles précises à appliquer en la matière. Cette absence de vision d'ensemble a fait naître au sein de la population le sentiment que les méthodes d'affectation des dossiers manquent parfois de transparence et de clarté. Consciente de l'image donnée, la Conférence des Présidents a constitué en 2012 un groupe de travail sur le sujet, de manière à harmoniser les politiques d'attribution des affaires dans tout le pays. La Division du contentieux du Conseil d'état a été associée à ce processus. Le groupe de

---

<sup>24</sup> Les motifs de révocation autres que des raisons de santé sont, par exemple, l'exercice de fonctions incompatibles avec le poste occupé, la mise sous tutelle, la déclaration de faillite etc.

travail a eu pour mission d'élaborer une charte d'attribution des affaires, qui devait être adoptée par la Conférence des Présidents à l'automne 2012. Il s'agit d'un document succinct, contenant huit articles généraux destinés à informer la population de ce qu'elle peut attendre dans ce domaine. Elle encourage notamment à publier par principe les critères d'affectation des dossiers sur le site web des tribunaux, affirme la responsabilité finale des conseils des tribunaux/cours en la matière et prévoit des règles fixant le moment opportun pour réattribuer les affaires des juges ayant été mutés à une autre section au sein du même tribunal/cour.

86. L'EEG a cru comprendre que ce document général devait être suivi de l'élaboration d'une réglementation relative à l'attribution type des affaires, qui fixerait des règles plus précises par service/type d'affaire, et les éventuelles dérogations. Ce document est toujours en préparation. L'EEG appuie les efforts en cours de la magistrature pour accroître la transparence et harmoniser les politiques dans ce domaine. La récente révision de la carte judiciaire et la réduction concomitante du nombre des juridictions donne assurément l'occasion de s'efforcer d'établir un juste équilibre entre l'application souhaitable de méthodes d'affectation aléatoire des dossiers, et le maintien nécessaire de la spécialisation des juges. Une communication appropriée des résultats de ces initiatives au public devrait accroître sa confiance et contribuer à dissiper ses doutes quant aux politiques d'attribution des affaires.

87. Le Code de procédure civile dispose que le juge s'assure du délai raisonnable des actions et met en œuvre, au besoin, des mesures à la demande d'une partie ou d'office (article 20). De plus, les parties sont tenues réciproquement d'empêcher les retards abusifs de procédure. Plusieurs textes de loi énoncent les conditions d'audition à observer par le juge. En cas de violation de ces conditions, l'une des parties peut engager une action contre l'État pour commission d'un acte irrégulier si le délai raisonnable énoncé à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est dépassé de manière significative<sup>25</sup>.

88. La justice est administrée publiquement, sauf dans les cas prévus par la loi (article 121 de la Constitution). Conformément au Code de procédure civile, le juge peut exclure le public dans l'intérêt de l'ordre public, de la moralité, ou de la sécurité nationale, lorsque les intérêts des mineurs l'exigent et si la publicité devait porter gravement atteinte à la bonne administration de la justice. Le Code de procédure pénal et le Code de droit administratif général prévoient des moyens semblables. Le site web de la magistrature permet d'accéder librement en ligne aux décisions de justice<sup>26</sup>.

#### Principes éthiques et règles déontologiques

89. L'article 117 de la Constitution dispose que les juges sont nommés à vie ; ils ne peuvent pas être suspendus ou révoqués que par décision de justice (inamovibilité), et les questions relatives à la situation juridique des juges, comme la rémunération, sont régies par la loi. En plus de cette disposition constitutionnelle, la loi relative à l'organisation de l'appareil judiciaire interdit aux administrateurs des tribunaux/cours, au Conseil de la magistrature et au ministre de la Sécurité et de la Justice de commenter la procédure d'analyse, l'appréciation au fond ou la décision d'un tribunal/cour (indépendance de fonctionnement) (articles 23, 96, et 109 respectivement).

90. En dehors de ces principes fondamentaux inscrits dans la loi, les textes d'autorégulation suivants contiennent des recommandations non contraignantes à l'intention des juges en vue de renforcer encore leur impartialité et intégrité:

---

<sup>25</sup> Conformément à l'article 42 du Code de procédure civile, l'Etat est responsable des préjudices causés à un tiers par l'agent (stagiaire) du corps judiciaire dans l'exercice de ses fonctions si ce dernier encourt une sanction prévue par la loi.

<sup>26</sup> <http://www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-Registers/uitspraken/Pages/default.aspx>. une version anglaise est disponible sur le site suivant : [www.judiciary.nl](http://www.judiciary.nl).

- Les Directives relatives à l'impartialité des magistrats<sup>27</sup> ont été adoptées en 2004 par l'Association des magistrats (NVvR) et la Conférence des Présidents de juridictions. Elles contiennent dix recommandations, accompagnées de commentaires, sur la façon de traiter des affaires concernant des membres de la famille, des connaissances, des emplois précédents, des participations à une affaire antérieure, etc. Elles fournissent à chaque juge un instrument pour mesurer son impartialité dans une affaire particulière et savoir s'il devrait se désister ou demander à être excusé. Certaines recommandations s'adressent aussi aux juges suppléants, aux juges en formation et aux tribunaux/cours ;
- Les Directives relatives aux activités accessoires des juges et personnel du corps judiciaire<sup>28</sup> ont été adoptées en 2009, également par la Conférence des Présidents et la NVvR. Complémentaires des Directives relatives à l'impartialité des magistrats, elles sont censées proposer un cadre d'évaluation du caractère opportun des activités accessoires exercées par les juges et personnels des tribunaux et cours ;
- Le Code de conduite du personnel de la justice<sup>29</sup> a été élaboré en 2010 par le Conseil de la magistrature et la Conférence des Présidents. Il s'agit d'un document cadre succinct comprenant onze recommandations, articulé autour de trois grands principes - impartialité-indépendance, incorruptibilité et professionnalisme. Le 26 septembre 2011, la NVvR a aussi adopté son propre Code de conduite, plus précis, pour les juges<sup>30</sup>.

91. L'intégrité a été choisie comme valeur phare de l'agenda judiciaire pour la période 2011-2014. Aux fins de sa mise en œuvre, un programme global en faveur de l'intégrité sera mis en œuvre en 2012 et 2013. Piloté par le Conseil de la magistrature et un coordinateur de projet pour l'intégrité au sein de l'appareil judiciaire, ce programme vise : a) à uniformiser davantage les règles et politiques qui régissent la magistrature ; b) à établir un inventaire et combler les lacunes ; c) à mieux sensibiliser les juges et le personnel judiciaire à l'intégrité, et d) à faire connaître ces actions au grand public, afin de renforcer sa confiance dans l'appareil judiciaire. Un Manuel général sur l'intégrité, rassemblant tous les textes pertinents internationaux et nationaux, a été publié en ligne en décembre 2012 et un site web interactif a été ouvert, sur lequel les juges peuvent examiner les dilemmes relatifs à l'intégrité et poser des questions. Les discussions sur l'intégrité seront encouragées entre collègues au niveau de chaque tribunal/cour. L'EEG salue cette politique proactive, qui a été élaborée pour répondre à des incidents isolés et à un questionnement accru de la part du public sur l'impartialité des juges. Même si la population continue de manifester une confiance élevée envers les magistrats, l'EEG partage l'avis des instances dirigeantes judiciaires selon lequel il est important de ne pas considérer cette confiance comme acquise, et de continuer à porter une attention constante aux questions d'intégrité.

<sup>27</sup> <http://www.rechtspraak.nl/Procédures/Landelijke-regelingen/Algemeen/Pages/Leidraad-onpartijdigheid-van-de-rechter.aspx>

<sup>28</sup> <http://www.rechtspraak.nl/Procédures/Landelijke-regelingen/Algemeen/Documents/Leidraad-nevenfuncties.pdf>

<sup>29</sup> Aux fins de l'application du Code de conduite, on entend par personnel de la justice les juges, agents des tribunaux et autres personnels employés dans l'appareil judiciaire. Le code peut être consulté sur le site web public de la magistrature :

<http://www.rechtspraak.nl/Procédures/Landelijke-regelingen/Algemeen/Documents/Gedragcode-Rechtspraak.pdf>

<sup>30</sup> [http://www.nvvr.org/view.php?Pagina\\_Id=50](http://www.nvvr.org/view.php?Pagina_Id=50)

## Conflits d'intérêts

92. On ne trouve pas de définition générale des conflits d'intérêts dans les textes de loi relatifs aux magistrats. La prévention des conflits d'intérêts est traitée par le biais des règlements sur les incompatibilités, les fonctions auxiliaires et la récusation (voir ci-après), ainsi que par les directives et codes de conduite susmentionnés. La formation est également utilisée comme un moyen supplémentaire de prévention, sur la base d'exemples concrets de conflits d'intérêts.

## Interdiction ou limitation de certaines activités

### *Incompatibilités, activités accessoires, restrictions applicables après la cessation de fonctions*

93. Aux Pays-Bas, la question des incompatibilités et activités accessoires est considérée sur la base du principe que les juges doivent être pleinement intégrés à la société, pour éviter d'être isolés dans une « tour d'ivoire ». Par conséquent, occuper une ou plusieurs fonctions accessoires est réputé enrichir la fonction judiciaire.

94. Les règles sur les incompatibilités sont donc peu nombreuses. Il est ainsi interdit aux juges – à l'exception des juges suppléants, qui exercent des fonctions judiciaires à temps partiel, tout en conservant leur emploi principal – d'exercer le métier d'avocat ou de notaire, ou d'entreprendre de fournir à titre professionnel une assistance juridique (article 44 de la loi sur la situation juridique des agents du corps judiciaire).

95. Les postes suivants sont incompatibles avec la fonction de membre du Conseil d'état (article 5 de la loi sur le Conseil d'état): a) toute fonction publique bénéficiant d'une rémunération ou d'une indemnité régulières; b) l'appartenance à un organisme de droit public dont les membres sont élus; c) la charge ou la profession d'avocat, d'avoué, de notaire, d'expert-comptable, de conseiller fiscal ou d'agent d'affaires; d) toute fonction risquant de compromettre le bon exercice de telles fonctions, le maintien et la crédibilité de l'impartialité et de l'indépendance de leur titulaire. La fonction de Conseiller d'état extraordinaire est incompatible avec toute fonction dont l'exercice est susceptible de porter atteinte à la bonne exécution de leur activité principale ou à leur impartialité, leur indépendance ou encore la confiance en celles-ci (article 10, paragraphe 3 de la loi sur le Conseil d'état).

96. Contrairement aux fonctions de vice-président et de membre du Conseil d'État, il n'y a pas d'incompatibilité légale entre les fonctions de juge – sauf de juges à la Cour suprême (article 57 de la Constitution) – et celles de membre de l'une des chambres du Parlement. L'EEG a appris que, dans la pratique, les juges qui ont été élus à la Chambre des représentants sont mis en congé spécial pendant la durée de leur mandat. La situation est moins claire au regard des membres du Sénat, car il s'agit d'un emploi à temps partiel. Il y a peu de temps encore, on relevait des cas où certains d'entre eux avaient conservé leur poste de juge ou juge suppléant. Les directives relatives aux emplois annexes des agents du corps judiciaire et dirigeants des cours ne contiennent pas de recommandation soulignant le caractère inopportun de l'exercice simultané des fonctions de juges et de membres de l'une ou l'autre Chambre du Parlement. Selon le commentaire de cette recommandation, puisque la loi interdit à certains juges d'être parlementaires, tous devraient, par extension, en être dissuadés de la même manière. L'EEG adhère à ce raisonnement et souligne aussi que l'absence actuelle d'interdiction légale soulève des questions du point de vue de la séparation des pouvoirs et au regard de l'indépendance et impartialité qui s'imposent aux magistrats. Même si, dans la pratique, les directives semblent avoir mis fin aux affaires posant problème – dans la législature actuelle, les Sénateurs qui sont par ailleurs juges ou juges suppléants sont en

congé de leur emploi judiciaire<sup>31</sup> – on ne peut pas exclure que de telles situations ne se produisent à nouveau à l’avenir. **Le GRECO recommande d’inscrire dans la loi l’incompatibilité entre l’exercice simultané de la fonction de juge et de celle de membre de l’une ou l’autre des Chambres du Parlement.**

97. Comme indiqué plus haut, le dispositif légal et réglementaire qui encadre les activités accessoires montre clairement que celles-ci sont en général accueillies favorablement. Les restrictions sont rares et l’accent est mis en revanche sur la transparence. La loi oblige les juges à déclarer au conseil de leur juridiction de rattachement les autres emplois qu’ils occupent en dehors de leur office, et ce dès qu’ils ont décidé d’en exercer un. Le conseil conserve un registre dans lequel sont inscrits les postes occupés par les juges du tribunal/cour, où il est possible de le consulter aux fins de contrôle (article 44 de la loi relative à la situation juridique des agents du corps judiciaire) ; le registre est publié sur le site web de la magistrature<sup>32</sup>. Il est mis à jour chaque année, et il appartient aux conseils des tribunaux/cours de veiller à l’exactitude des renseignements concernant les juges.

98. A la suite d’une étude du centre de recherche et de documentation du ministère de la Sécurité et de la Justice sur les activités accessoires et l’impartialité des juges, les dispositions réglementaires existantes relatives aux emplois annexes ont été renforcées en mai 2012, et sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, afin d’accroître la confiance dans l’indépendance, l’impartialité et l’intégrité des magistrats. Les ajouts importants comprennent notamment :

- l’interdiction pour un avocat d’exercer en qualité de juge suppléant dans une juridiction où il est enregistré comme avocat ;
- l’interdiction pour un employé du parquet d’exercer en tant que juge suppléant sauf s’il est en congé spécial ;
- l’obligation pour les juges et juges stagiaires de donner une description succincte des activités accessoires, le nom et le lieu où celles-ci sont exercées, les heures de début et de fin de l’activité et le temps de travail, exprimé en nombre d’heures mensuel. La description comprend également une indication du fait que ces activités sont rémunérées ou non et dans le cas où elles sont rémunérées, l’échelle mensuelle de la rémunération perçue (moins de €5,000, entre €5,000 et €10,000 ou plus de €10,000) ainsi que le montant de la rémunération annuelle perçue. L’obligation de déclarer le temps de travail et le revenu ne s’applique pas aux juges suppléants s’agissant de leur activité principale ;
- des règles précisant que les informations fournies s’agissant des activités accessoires doivent être rendues publiques.

99. En plus de ces dispositions réglementaires, le caractère approprié des activités accessoires dans des cas concrets doit être apprécié au regard des directives relatives aux emplois annexes des agents du corps judiciaire et responsables de cour. Ces directives renferment onze recommandations, comme l’inopportunité pour les juges d’exercer une activité rémunérée de conseiller juridique ou d’occuper des emplois de nature commerciale – au moins s’agissant des juges à temps plein. Elles recommandent aussi d’éviter que les emplois annexes ne puissent influencer les affaires judiciaires et empêcher les juges d’exercer leurs fonctions dans de bonnes conditions. Les directives sont supposées servir d’instrument aux juges eux-mêmes, aux conseils des cours et parties à la procédure qui voudraient contester la participation d’un juge à une affaire précise.

---

<sup>31</sup> En 2012 le Conseil de la magistrature a examiné tous les cas connus concernant les (anciens) juges et juges suppléants devenus membres du Parlement et a établi que : (1) les juges avaient soit cessé leurs fonctions judiciaires durant la durée de leur mandat parlementaire soit été démis à leur propre demande et (2) les juges suppléants n’avaient soit pas été sollicités pour remplir des fonctions judiciaires durant leur mandat parlementaire soit étaient retraités.

<sup>32</sup> <http://namenlijst.rechtspraak.nl/>

100. Les investigations menées par les médias sur le registre des activités accessoires ont aussi révélé que des juges suppléants étaient à l'origine de plusieurs déclarations incomplètes. S'étant longuement penchée sur leur situation au cours de la visite de terrain, l'EEG a appris que les tribunaux/cours néerlandais font largement appel aux juges suppléants pour des raisons de flexibilité et de compétences techniques. Ceux-ci sont même plus nombreux que les juges, même si certains sont enregistrés auprès d'une juridiction alors qu'ils ont cessé leurs activités. Beaucoup sont des avocats ou des professeurs de droit. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont fait valoir que les réglementations et directives susmentionnées s'appliquent aussi aux juges suppléants. L'interdiction récemment instaurée pour les avocats d'exercer en qualité de juges suppléants dans la même juridiction que celle où ils sont enregistrés a aussi été évoquée, et l'EEG a noté que certaines juridictions ont adopté des directives relatives aux juges suppléants<sup>33</sup> ou organisent régulièrement des débats en rapport avec l'intégrité dans le cadre de leur politique de gestion. En dehors de ces initiatives, il semble que peu d'importance soit encore accordée à la fonction particulière de juge suppléant et au fait qu'ils risquent davantage d'être exposés aux conflits d'intérêts ou perçus comme manquant d'impartialité. L'EEG a eu connaissance par ailleurs d'une affaire récente dans laquelle une décision de justice sur des questions fiscales a fait naître des doutes, parce que l'un des juges suppléants avait auparavant formulé un avis, en sa qualité principale de professeur de droit fiscal. Un débat a suivi dans les médias et à la Chambre des représentants sur le rôle des juges suppléants et le fait qu'ils puissent, dans certaines affaires, agir sur la jurisprudence. Eu égard à ce qui précède, le **GRECO recommande de procéder à un réexamen des réglementations, directives et politiques pour s'assurer que les juges suppléants disposent de règles et de conseils appropriés en ce qui concerne les conflits d'intérêts et autres questions en relation avec l'intégrité.** L'EEG note avec intérêt que, dans le cadre de la préparation du présent rapport, le Conseil de la magistrature a organisé des consultations sur certaines questions soulevées par l'évaluation et que des juges suppléants ont effectivement marqué leur intérêt pour des conseils supplémentaires sur des questions d'intégrité.

101. Aucune disposition réglementaire ou directive n'impose de restrictions aux juges après la cessation de leurs fonctions. L'EEG a considéré que cela ne constitue pas un sujet de préoccupation particulière étant donné que les juges quittent généralement leurs fonctions judiciaires quand ils atteignent l'âge de la retraite.

#### *Récusation et retrait*

102. Le Code de procédure civile, le Code de procédure pénale et le Code de droit administratif général prévoient des dispositions réglementaires similaires pour ce qui est de la récusation des juges (articles 512-518 du Code de procédure pénale, articles 36-41 Code de procédure civile et articles 8:15-8:20 du Code de droit administratif général). L'affectation d'une affaire à un juge peut être contestée par l'une ou l'autre des parties qui en fait la demande (et au pénal également par le ministère public) sur la base de faits et de circonstances pouvant porter atteinte à son impartialité. À cette occasion, les parties ont la possibilité de consulter en ligne le registre public des activités accessoires (voir le paragraphe 114). Plusieurs mesures assurent aussi que les noms du (des) juge(s) chargés d'une affaire soient connus en temps utile avant l'audience publique. Les juges peuvent, pour les mêmes raisons, présenter une demande de retrait. Les récusations et demandes de retrait sont examinées par un collège de trois juges au sein du tribunal/cour.

103. Les directives relatives à l'impartialité des juges contiennent plusieurs recommandations qui indiquent les raisons justifiant de ne pas confier aux juges certaines affaires, à savoir quand elles concernent leur famille, leurs proches ou leurs

---

<sup>33</sup> Voir par exemple <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Gerechtshoven/Den-Haag/Nieuws/Documents/plvv-protocol%2023-03-2012.pdf>

connaissances, leurs activités accessoires ou celles de leurs proches, leur ancien emploi, leur participation à une affaire antérieure ou leurs rapports avec les parties à la procédure.

104. L'EEG a appris que, dans la pratique, le retrait des juges intervient en général de manière informelle, sans avoir recours à la procédure décrite plus haut. Quand il sait que des raisons pourraient mettre en cause son impartialité, le juge demande simplement à l'un de ses collègues de reprendre l'affaire. Cette pratique officieuse fait qu'il est impossible de connaître le nombre de retraits. Certains interlocuteurs de l'EEG ont estimé qu'il y en avait quelques centaines chaque année sur un nombre total de 1,8 million<sup>34</sup> de procédures. L'EEG a noté que la nouvelle charte d'attribution des affaires, évoquée plus haut, recommande aux juges de ne plus procéder de manière informelle et, à la place, de renvoyer l'affaire au conseil du tribunal/cour qui la réaffectera. Elle salue ce principe qui va dans le sens de la transparence, et dissipe les craintes d'éventuelles d'influences indues de la part de certains juges sur la redistribution des affaires.

105. Le nombre de demandes de récusation émanant des parties à la procédure a augmenté sensiblement ces dernières années<sup>35</sup>. Les autorités expliquent cela en partie par une affaire ayant fait l'objet d'une publicité importante en 2011, avec la retransmission en direct, pour la première fois, d'une décision d'un collège de juges se prononçant sur une demande de récusation. Cela semble avoir attiré l'attention du public sur le fait qu'il est possible de récuser un juge. Les enquêtes commandées par le Conseil de la magistrature sur l'ampleur et les causes de cet événement ont montré par ailleurs qu'une infime proportion seulement de ces récusations – environ 5% – aboutit. Des craintes ont été évoquées sur le fait que la procédure de récusation pourrait être utilisée de manière abusive dans certaines affaires pour gagner du temps dans la procédure. Eu égard aux répercussions défavorables que peut avoir l'utilisation abusive du droit de récuser un juge sur la durée de l'action en justice, le Conseil de la magistrature a lancé, en 2012, un processus de modernisation de cette procédure.

### *Cadeaux*

106. L'article 364 du Code pénal interdit aux juges d'accepter des cadeaux, un fait réputé constituer une infraction d'abus d'autorité et passible des peines les plus lourdes applicables en cas d'infraction de corruption. L'article est rédigé de la manière suivante :

- a. Tout juge qui accepte des cadeaux, promesses ou services, en sachant ou en ayant des raisons de suspecter qu'ils ont été faits, octroyés ou promis aux fins d'infléchir sa décision dans une affaire soumise à son jugement, encourt une peine d'emprisonnement de neuf ans au maximum ou une amende de cinquième catégorie (soit 78 000 €).
- b. Tout juge qui sollicite des cadeaux, promesses ou services de manière à infléchir sa décision dans une affaire soumise à son jugement, encourt une peine d'emprisonnement de neuf ans au maximum ou une amende de cinquième catégorie (soit 78 000 €).
- c. Tout juge qui accepte un cadeau, une promesse ou un service en sachant ou en ayant des raisons de suspecter que sa remise ou promesse a été faite aux fins de l'obtention d'une condamnation dans une affaire pénale, encourt une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de douze ans ou une amende de cinquième catégorie (soit 78 000 €).
- d. Tout juge qui sollicite un cadeau, une promesse ou un service aux fins de l'obtention d'une condamnation dans une affaire pénale, encourt une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de douze ans ou une amende de cinquième catégorie (soit 78 000 €).

---

<sup>34</sup> Selon le rapport annuel 2011 de la magistrature.

<sup>35</sup> Il est passé de 248 en 2007 à 557 en 2011.

107. Le Code de conduite du personnel judiciaire réaffirme l'interdiction pour les juges et salariés des cours d'accepter des cadeaux des parties à la procédure, ni des autres parties intéressées. L'EEG n'a pas eu connaissance que la mise en œuvre de ces règles ait posé des problèmes. Les juges savent parfaitement qu'ils ne sont pas autorisés à accepter de cadeaux.

#### *Contacts avec des tiers hors de la procédure judiciaire*

108. Il est interdit aux juges d'avoir des contacts, de quelque manière que ce soit, avec les parties, leurs avocats ou représentants agréés au sujet des affaires en instance ou des affaires dont ils savent ou soupçonnent qu'elles leur seront confiées (article 12 de la loi sur l'organisation de l'appareil judiciaire). Cette disposition a aussi été intégrée au serment que les juges doivent prêter dès leur nomination et avant la date de prise de fonctions (article 5g de la loi sur la situation juridique des agents du corps judiciaire).

109. Si un juge enfreint cette interdiction, le Président du tribunal/cour peut émettre une mise en garde écrite (article 46c, paragraphe premier, point b, de la loi sur la situation juridique des agents du corps judiciaire). Ensuite, la Cour suprême peut prononcer la révocation à titre disciplinaire si une deuxième infraction similaire est commise (article 46c, paragraphe 3, de la loi sur la situation juridique des agents du corps judiciaire).

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

110. Les juges doivent garder secrètes les informations qu'ils entendent lors des audiences en chambre des affaires en instance. Ils sont aussi obligés d'observer la confidentialité des informations qu'ils viennent à connaître dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils savent ou ont des raisons de soupçonner qu'elles ont un caractère confidentiel, sauf si une disposition légale leur impose de les divulguer ou qu'il est nécessaire de le faire pour mener à bien leur mission (article 13 de la loi sur la situation juridique des agents du corps judiciaire). Cette dernière disposition a aussi été incluse dans le serment prêté par les juges lorsqu'ils prennent leurs fonctions (article 5g de la loi sur la situation juridique des agents du corps judiciaire).

111. Outre qu'elle débouche sur des poursuites pénales, la violation des règles de confidentialité peut entraîner des sanctions disciplinaires similaires à celles prévues en cas de non-respect de l'interdiction d'avoir des contacts avec les parties (voir plus haut).

#### Déclaration de patrimoine, de revenu, de passifs et d'intérêts

112. Jusqu'à une date récente, les juges n'étaient pas soumis à l'obligation de déclarer leur patrimoine, revenu, passif et intérêts. Depuis le début de 2013, à la suite de la réforme des dispositions législatives relatives aux activités accessoires, les juges, à l'exception des juges suppléants, sont tenus de notifier au conseil du tribunal/cour le montant annuel des revenus qu'ils tirent de l'exercice d'activités accessoires. Ce renseignement doit être inscrit dans le registre qui leur est consacré et conservé pendant une durée de trois ans après la cessation de ces activités. Le fait qu'une activité accessoire est rémunérée est rendu public mais pas le montant des revenus perçus. Considérant le niveau général élevé d'intégrité et de transparence de la magistrature néerlandaise (à cet égard, voir aussi les paragraphes 14, 91 et 125) et l'absence de signe de corruption ou d'abus d'autorité au regard des décisions de justice, rien ne permet à l'EEG de dire que le fait qu'il n'existe pas de dispositif général de déclaration du patrimoine des juges nuise à la prévention de la corruption dans ce secteur.

113. L'EEG note toutefois que les procureurs, qui sont assujettis à un régime juridique similaire, envisagent actuellement d'adopter une réglementation pour prévenir l'utilisation illicite d'informations privilégiées (voir le paragraphe 174). Cette réglementation obligerait certaines catégories de personnel, considérées comme



particulièrement exposées eu égard aux informations auxquelles leur emploi leur donne accès, à communiquer périodiquement à leur direction leurs investissements dans des instruments financiers, ainsi que les transactions réalisées. L'EEG estime intéressante cette politique de déclaration d'intérêts axée sur un nombre limité de professionnels ayant accès à des informations financières, qui multiplie les risques de conflits d'intérêts auxquels ils seraient susceptibles d'être exposés. Les autorités judiciaires néerlandaises pourraient vouloir examiner l'opportunité de mettre en place pareille politique ciblant certains juges ayant accès à des informations privilégiées.

#### Contrôle, mesures de mise en œuvre et immunité

114. Comme indiqué plus haut, la seule obligation de déclaration qui s'impose aux juges concerne les activités accessoires. Chaque tribunal/cour est responsable de l'exactitude des renseignements figurant dans le registre des activités annexes, que le public peut consulter en ligne, et qui doit être mis à jour chaque année. Jusqu'à une date récente, il semblerait que les tribunaux/cours n'aient guère vérifié les renseignements communiqués par les juges à ce sujet. Après avoir consulté le registre, les médias ont révélé en 2011 que tous les juges ne s'acquittaient pas de manière satisfaisante des obligations de notification et que certains avaient omis de déclarer plusieurs activités secondaires. Dans une déclaration faite en février 2013<sup>36</sup>, le chef par intérim du Conseil de la magistrature a reconnu qu'il existait encore actuellement des lacunes dans le registre des emplois secondaires, lacunes qu'il attribue à la négligence de certains juges plutôt qu'à un manquement délibéré à leurs obligations légales. Il a demandé aux tribunaux/cours de rappeler à ceux-ci les nouvelles obligations que leur impose la loi et de contrôler leur mise en œuvre, ajoutant que le Conseil veillerait à ce que la situation soit corrigée dans les meilleurs délais<sup>37</sup>. L'EEG considère cette réaction comme une initiative positive, mais souhaite insister sur l'importance d'appliquer et de contrôler scrupuleusement les règles relatives aux activités accessoires, afin de maintenir l'excellente réputation de la magistrature et de dissiper les craintes du public concernant l'impartialité des juges.

115. En ce qui concerne le respect des autres règles, les juges doivent se plier à un contrôle interne rigoureux au travers des procédures d'examen des plaintes et du protocole d'enquête sur les manquements à l'intégrité.

116. La loi sur l'organisation du système judiciaire met à la disposition des citoyens deux procédures de plainte distinctes. La procédure interne d'examen des plaintes concerne les affaires dans lesquelles une personne considère avoir fait l'objet d'un traitement inadéquat de la part d'un membre du personnel du tribunal/cour, y compris un juge ; ces plaintes sont gérées par le conseil de la juridiction concernée. La procédure externe d'examen des plaintes, qui concerne plus précisément la conduite d'un juge, doit être soumise au Procureur général de la Cour suprême, lequel peut demander à cette dernière d'ordonner une enquête. Il lui est également possible d'ouvrir cette enquête d'office. La procédure externe d'examen des plaintes n'est engagée qu'après le rejet de la plainte interne par le tribunal où officie le juge. Les tribunaux, dont la Cour suprême, ont dû mettre en place une procédure pour gérer les plaintes établie à partir de la procédure type d'examen des plaintes de 2002 avec l'accord du Conseil de la magistrature, et les publier sur leur site web. De ce fait, il existe une certaine divergence dans l'application concrète des procédures d'une cour à l'autre. Les actions ne peuvent pas porter sur le fond d'une affaire ou une décision de justice. L'EEG croit comprendre que le Conseil de la magistrature et la Conférence des Présidents ont examiné les possibilités d'apporter des améliorations à cette procédure en atténuant son caractère formel, en l'uniformisant et en renforçant sa transparence. Le nouveau dispositif, qui

<sup>36</sup> <http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/RvdR-Registratie-nevenfuncties-moet-snel-op-orde.aspx>

<sup>37</sup> Dans un communiqué publié en mars 2013 (<http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Registratienevenfuncties-van-rechters-op-orde.aspx>), le Conseil de la magistrature a confirmé que les erreurs constatées dans le registre avaient été corrigées.

comprend une publication anonyme de toutes les plaintes sur le site web de la magistrature, entrera en application en 2013.

117. Le Conseil de la magistrature élabore également un Protocole d'enquête sur les manquements à l'intégrité commis par les juges. Les indications susceptibles de faire naître des soupçons d'atteintes à l'intégrité peuvent provenir de diverses sources, comme un rapport de police, la notification d'une instruction préparatoire, un rapport même du juge, des entretiens d'évaluation avec l'intéressé, des observations d'un responsable ou d'un collègue, la plainte d'un citoyen ou un fait relaté dans les médias. Jusqu'à présent, chaque cour gère ces soupçons à sa propre manière. L'EEG est favorable à l'adoption d'un protocole unifié pour enquêter sur les manquements à l'intégrité, ce qui améliorera la transparence, la prévisibilité et l'objectivité de cette procédure.

118. Les sanctions disciplinaires applicables aux juges sont les suivantes: a) avertissement écrit en cas d'atteinte à la dignité de la fonction, manquement aux obligations professionnelles; b) suspension en cas de placement en détention du juge pour infraction pénale dans l'attente d'une éventuelle révocation; c) révocation en cas de récidive après une mise en garde écrite. La mise en garde écrite est une sanction qui peut être infligée par le président de la cour. Comme la révocation, la suspension est une prérogative de la Cour suprême, qui l'exerce à la demande du Procureur général de la Cour suprême.

119. Le juge concerné est invité à expliquer oralement ou par écrit sa version au Président du tribunal/cour ou au Procureur général. La Cour suprême se réunit en formation collégiale pour examiner l'affaire. L'intéressé peut être invité à y assister et présenter son point de vue. À la demande du Procureur général, du juge, ou d'office, la Cour suprême peut citer des témoins à comparaître. Elle rend ensuite un jugement motivé, qui est prononcé en public.

120. A l'initiative du Conseil de la magistrature, le gouvernement prévoit d'élargir l'éventail des sanctions disciplinaires de manière à apporter une réponse plus nuancée aux diverses formes de conduites condamnables ou inappropriées des juges. Les cas passibles d'une mise en garde écrite et d'une suspension seront étendus. D'autres sanctions sont aussi envisagées comme les retenues sur salaire pendant une durée déterminée en cas de défaillance intentionnelle des juges, et les mutations dans une autre juridiction dans les cas d'impossibilité autres que pour des raisons de santé (par exemple si la relation de travail est endommagée). Lorsqu'il est impossible de révoquer rapidement un juge et que la Cour Suprême ne s'est pas encore prononcée, une autre juridiction pourra statuer sur la question si la Cour Suprême est simultanément saisie d'une demande de suspension du juge. Cet arsenal de mesures a été inscrit dans un projet de loi qui a fait l'objet d'une consultation au printemps 2013 et devrait entrer en vigueur en 2014.

121. Les juges ne jouissent d'aucune immunité. La procédure pénale s'applique à leur égard comme pour tous les citoyens, conformément au Code de procédure pénale, dont les dispositions, notamment relatives aux infractions d'abus d'autorité, s'appliquent de la même manière aux juges.

122. Des statistiques des sanctions disciplinaires infligées aux juges ont été publiées pour la première fois dans le rapport annuel 2011 de la magistrature :

- 1 avertissement écrit pour atteinte à la dignité de la fonction et violation de l'interdiction de nouer des liens avec les parties ou leurs avocats,
- 1 avertissement écrit pour non-respect du devoir de confidentialité,
- 1 révocation demandée (mise en retraite anticipée) pour une question d'intégrité en rapport avec le travail.

123. Selon les autorités, 1 412 plaintes internes ont été soumises aux cours en 2011. Ce chiffre ne comprend pas certaines allégations de comportements répréhensibles des juges, mais englobe les plaintes concernant d'autres personnels de la justice ou de son organisation en général. Plus de la moitié n'a pas été traitée parce qu'elles concernaient une décision de justice. Le pourcentage des plaintes fondées était de l'ordre de 19%.

124. Le Rapport annuel 2011 de la Cour suprême indique que 13 plaintes extérieures ont été déposées contre des juges. Neuf d'entre elles ont été rejetées parce qu'elles concernaient une décision de justice et une autre était sans objet. Dans un cas, le justiciable n'avait pas d'abord déposé une plainte interne. Les deux affaires restantes sont en cours d'instruction. Elles ne portent pas sur des questions d'intégrité, mais de publicité de la décision de justice.

125. L'EEG considère que les règles et mécanismes relatifs au contrôle des juges sont correctement interprétés et que leur fonctionnement semble efficace, même si les statistiques des décisions disciplinaires auraient pu être publiées bien avant 2011. Tous les interlocuteurs – tant au sein que hors du milieu judiciaire – soulignent que les règles en matière d'éthique et d'intégrité au sein de la magistrature sont très rigoureuses, et que les juges jouissent d'un très haut niveau de confiance dans la société ; appréciation encourageante à laquelle souscrit l'EEG. On constate parfois quelques incidents, que les règles et procédures en vigueur semblent cependant traiter efficacement et qui bénéficient d'une large couverture dans les médias. Une affaire de ce type, abondamment commentée dans les médias, a été examinée pendant la visite sur place. Il s'agit d'allégations d'un ancien greffier selon lesquelles un juge se serait prononcé, à la demande d'un confrère en retraite qu'il connaissait, en faveur de l'une des parties dans une affaire de développement immobilier. Les accusés ont été acquittés en première instance, l'affaire est actuellement en instance devant la cour d'appel<sup>38</sup>. Elle contenait aussi des éléments de dénonciation pour faux et pour conflits d'intérêts, qui étaient toutefois prescrits ou non concluants.

#### Conseil, formation et sensibilisation

126. L'intégrité, l'impartialité et l'indépendance sont au nombre des sujets traités dans le cadre de la formation initiale et continue des juges. L'institut de formation (*Stichting Studiecentrum Rechtspleging*, ci-après le SSR), intervenant sous les auspices du Conseil de la magistrature propose des cours tels que « éthique professionnelle des juges dans la pratique » et « formation de la jurisprudence », qui ont pour objet de renforcer les qualités morales (intégrité, impartialité et indépendance) des juges. Le Conseil de la magistrature et le SSR organisent par ailleurs des stages de formation conjoints pour l'ensemble des personnels de la cour sur le thème de la « prise en charge des dilemmes éthiques. » Les juges doivent suivre au minimum 30 heures de formation par an, sur le thème de leur choix.

127. Certaines juridictions – elles étaient huit au moment de la visite sur place – se sont dotées de commissions pour l'intégrité, ayant vocation à promouvoir l'intégrité, apporter des conseils aux juges, au personnel de la juridiction et à son conseil en cas de dilemmes sur l'intégrité, et uniformiser la politique de la juridiction dans ce domaine. Même si leur composition et modes de fonctionnement varient d'une juridiction à l'autre, elles sont en général composées de juges, d'autres membres de son personnel et, parfois, de responsables de ressources humaines. En octobre 2012, toutes les juridictions ont décidé de mettre en place des commissions pour l'intégrité.

128. Il a aussi été indiqué à l'EEG que des échanges de vues sur l'intégrité ont parfois lieu à l'occasion de l'évaluation des juges et dans le cadre de l'interview, mécanisme annuel de supervision par les pairs mis en œuvre parmi les juges qui travaillent dans différentes sections d'une même juridiction. Un suivi mutuel est assuré de manière à

---

<sup>38</sup> <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/12/05/om-in-hoger-beroep-tegen-vrijspraak-kalbfleisch-en-westenberg/>

formuler des critiques constructives et des suggestions sur les comportements des participants sur le lieu de travail.

129. Dans le cadre du programme actuel en faveur de l'intégrité, le Conseil de la magistrature et le coordinateur national du projet se proposent de mettre davantage l'accent sur l'intégrité à tous les échelons de l'appareil judiciaire. En plus des mesures déjà évoquées dans le présent rapport, les débats sur ce sujet sont encouragés, en ligne via un site web sécurisé et un forum et, au sein des juridictions elles-mêmes, entre collègues. La politique de formation sera adaptée et le thème de l'intégrité servira de fil rouge tissé dans d'autres thèmes de formation existants, comme le droit pénal ou civil, là encore dans le but de faire naître l'habitude d'examiner les problèmes qui y sont liés. L'EEG appuie fermement cette politique, compte tenu des commentaires entendus pendant la visite sur le fait que l'intégrité est parfois considérée comme acquise, et que certains juges hésitent à parler ouvertement des dilemmes et enjeux en matière d'éthique.

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

### Aperçu du ministère public

#### *Structure du ministère public*

130. La structure et les autorités du Parquet néerlandais (*Openbaar Ministerie*, ci-après l'OM) sont régies par la loi sur l'organisation de l'appareil judiciaire. Le statut légal des procureurs est régi par la loi sur la situation juridique des fonctionnaires de justice, qui établit une distinction entre les magistrats qui rendent le jugement (juges), et les autres agents du corps judiciaire. Les procureurs appartiennent à cette deuxième catégorie. L'OM et ses membres font donc partie du secteur judiciaire, mais le Parquet dans son ensemble est placé sous l'autorité du Conseil des Procureurs généraux et relève de la tutelle politique du ministre de la Justice et de la Sécurité.

131. Il appartient principalement à l'OM de poursuivre les délinquants. Il a le pouvoir de décider de l'intérêt ou non de porter une affaire pénale en justice, conformément au principe de l'opportunité des poursuites. Il encadre l'enquête pénale qui débouche soit sur un procès, soit sur un renvoi, et contrôle la bonne exécution de la peine imposée par le juge. L'action publique est conduite par procureur dans les tribunaux de première instance et par les avocats généraux dans les cours d'appel.

132. Aux Pays-Bas, le Parquet comprend cinq sections<sup>39</sup>:

- le Parquet général (*Parquet-Generaal*) situé à La Haye, siège du Conseil des Procureurs généraux, l'organe directeur de l'OM ;
- les parquets (*parketten*) rattachés aux tribunaux de district et cours d'appel, sont dirigés respectivement par un procureur principal de district et un premier avocat général ;
- deux parquets spécialisés : le Parquet national de la grande criminalité (organisée) situé à Rotterdam (qui comprend des bureaux à Den Bosch, Zwolle et Schiphol), travaille sur les formes graves du crime organisé (enquêtes internationales) et le Parquet fonctionnel à la Haye (avec des bureaux à Amsterdam, Rotterdam, Den Bosch et Zwolle), poursuit les infractions pénales instruites par quatre agences d'investigation spécialisées sous le contrôle de l'administration centrale, qui interviennent dans les infractions fiscales, économiques et les fraudes, les infractions concernant la sécurité sociale, la santé et l'environnement;
- le Centre de service commun (DVOM) fournit dans tout le pays des services informatiques et de communication ainsi que des services d'appui pour les bâtiments et installations ; et
- la Section centrale du parquet (CVOM) traite certaines affaires normalisées à l'échelon national, en particulier celles concernant la circulation.

133. Le Conseil des Procureurs généraux définit les politiques générales en matière d'action publique en élaborant des directives et des principes directeurs. Il encadre aussi la mise en œuvre de la politique répressive par l'OM. Le Conseil est composé de trois à cinq procureurs généraux – il compte quatre membres actuellement – dont l'un est nommé président par décret royal, pour un mandat ne pouvant pas excéder trois ans, renouvelable une fois (article 130/3 de la loi sur l'organisation de l'appareil judiciaire). Il peut publier des instructions concernant l'exécution des tâches et obligations de l'OM (article 130/4 de la loi sur l'organisation de l'appareil judiciaire). Ces instructions portent indifféremment sur le renvoi, le maintien, l'ajournement ou la suspension des poursuites pénales, l'irrecevabilité ou l'incompétence judiciaire dans certaines affaires. Le Conseil des Procureurs généraux rend compte de ces directives et principes directeurs au

---

<sup>39</sup> Il n'y a pas de subordination hiérarchique entre les différentes sections de l'OM. Elles relèvent toutes de l'autorité du Conseil des Procureurs généraux.

ministre de la Sécurité et de la Justice qui peut lui donner des instructions. Le Conseil et le ministre se rencontrent régulièrement.

134. Le Procureur général, rattaché à la Cour suprême, appartenait traditionnellement à l'OM. Après la réorganisation du ministère public en 1999, le Procureur général, le substitut du Procureur général et les avocats généraux à la Cour suprême en ont été détachés, même s'ils conservent certaines relations. Si le Procureur général estime que l'OM ne fait pas appliquer ou n'exécute pas les lois et réglementations comme il le devrait, il/elle peut en informer le ministre de la Sécurité et de la Justice. Le Conseil des Procureurs généraux est tenu de donner des informations et de prêter assistance au Procureur général. Le pouvoir du ministre de la Sécurité et de la Justice de donner des instructions (voir ci-après) au Procureur général, au substitut du Procureur général et aux avocats généraux a aussi été supprimé dans le cadre de la réorganisation susmentionnée du ministère public.

#### *Rôle du ministre de la Sécurité et de la Justice*

135. Le ministre de la Sécurité et de la Justice est politiquement responsable des actions de l'OM et peut être appelé à en rendre compte aux deux Chambres du Parlement. De ce fait, il/elle est habilité(e) à adresser à l'OM des instructions générales et particulières (article 127 de la loi sur l'organisation de l'appareil judiciaire). Pour autant, les autorités néerlandaises précisent que cela doit être considéré comme une exception à la règle qui veut que l'OM élabore ses propres politiques. Elles ajoutent que, au regard de certaines affaires, le ministre doit faire preuve de retenue eu égard à la position particulière des procureurs dans les procédures pénales. Avant d'émettre une instruction dans une affaire précise, il/elle doit consulter le Conseil des Procureurs généraux. Les instructions sont toujours envoyées et motivées par écrit (article 128 de la loi sur l'organisation de l'appareil judiciaire). Si le ministre ordonne de ne pas poursuivre une affaire particulière ou de suspendre les poursuites, les deux Chambres du Parlement doivent en être informées et en débattre (article 128/6 de la loi sur l'organisation de l'appareil judiciaire).

136. Le droit du ministre de la Sécurité et de la Justice de donner des instructions dans certaines affaires a été longuement commenté lors de la visite sur place. Les autorités expliquent que ce droit procède du fait que le Parlement souhaite plus que jamais examiner les enquêtes et poursuites concernant certaines affaires sensibles et que le/la ministre doit en être correctement informé(e) de manière à pouvoir exercer sa responsabilité. À ce propos, un Manuel des affaires sensibles à l'intention des procureurs a été adopté le 6 août 2007 par le Conseil des Procureurs généraux ; on y trouve des indications pour reconnaître et traiter ce type d'affaires. Il n'y a pas de liste exhaustive des affaires sensibles, mais il s'agit en général d'affaires ayant suscité des troubles publics dans tout le pays, impliqué un notable ou une personne occupant une position particulière eu égard à sa profession, ou encore des affaires pouvant demander une coordination au plan national. De telles affaires doivent être gérées avec un surcroît de précaution, sous le contrôle du procureur en chef, et le Conseil des Procureurs généraux doit en être informé. Il appartient en revanche au Conseil de déterminer l'utilité d'alerter le ministre de la Sécurité et de la Justice de manière à ce qu'il/elle décide s'il convient ou pas d'émettre une instruction. Une mise à jour du manuel est actuellement en préparation.

137. Les autorités soulignent que le droit du ministre de donner des instructions est toujours soumis au contrôle d'autres autorités, à savoir les juridictions lorsqu'il est ordonné des poursuites, ou le Parlement en cas de suspension ou d'absence de poursuites. Selon toutes les personnes que l'EEG a rencontrées, le droit du ministre de recourir aux instructions dans des affaires spécifiques est exercé très rarement dans la pratique. Il ne l'a jamais été depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'organisation de l'appareil judiciaire en 1999. La plupart des affaires sont examinées lors des réunions régulières entre le ministre et le Conseil des Procureurs généraux, ce dernier émettant

ensuite une instruction s'il y a lieu. Le cas d'une affaire récente ayant eu un grand retentissement a été cité à l'EEG ; elle concerne d'éventuelles poursuites contre un parlementaire, auteur présumé de discrimination et d'apologie de la haine. Des divergences sont apparues entre les membres du Conseil et le ministre quant à la décision d'engager des poursuites contre le parlementaire, le ministre y aurait été favorable contrairement au président du Conseil<sup>40</sup>. La décision a été de ne pas le faire. Les parties intéressées ayant ensuite interjeté appel en vertu de l'article 12 du Code de procédure pénale, la Cour d'appel a ordonné à l'OM de porter l'affaire devant la justice.

138. Pour maintenir la confiance du public, l'EEG rappelle qu'il est essentiel que les poursuites soient, ou paraissent être, impartiales et ne donnent pas l'impression avoir subi d'influence abusive, en particulier de nature politique. La Recommandation Rec(2000)19 du Comité des ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale souligne que les instructions émanant du gouvernement de poursuivre une affaire spécifique doivent s'accompagner de garanties suffisantes de transparence et d'équité. Les instructions de ne pas poursuivre doivent rester exceptionnelles et assujetties à un contrôle spécifique approprié, dans le but notamment de garantir la transparence. Au vu des explications données plus haut, l'EEG est convaincue que les garanties entourant l'exercice, par le ministre de la Sécurité et de la Justice, du droit de donner des instructions dans des affaires spécifiques ne semblent pas s'écarter des prescriptions de la Recommandation Rec(2000)19.

#### *Bureau pour l'intégrité du ministère public (BI-OM)*

139. Un Bureau pour l'intégrité (BI-OM) a été récemment créé au Ministère public ; il est en service depuis le milieu de 2012. Une responsable nationale du programme d'intégrité et une coordinatrice de l'intégrité ont également été nommées. Elles font partie du BI-OM, aux côtés de spécialistes des ressources humaines et de la communication, du Centre d'expertise sur la loi sur le travail et du Service interne d'investigation de la Police nationale néerlandaise. Le BI-OM fait office de centre d'expertise à l'échelle nationale en matière d'information, de promotion et de gestion des questions d'intégrité au sein du ministère public. Sa création et la nomination d'une responsable nationale du programme et d'une coordinatrice des questions d'intégrité illustrent les efforts importants déployés au cours des deux dernières années par les autorités néerlandaises pour entretenir et instaurer les conditions permettant de sensibiliser le ministère public à l'intégrité. Le Conseil des Procureurs généraux estime que l'intégrité est une caractéristique essentielle, gage de la qualité de l'OM, qui doit être visible et reconnaissable aussi bien sur le plan intérieur que sur le plan extérieur. Les différents éléments de cette politique d'intégrité et les activités du BIOM seront présentés de manière plus approfondie plus loin dans ce rapport. Cette politique est coordonnée par le groupe de travail sur l'intégrité, présidé par la responsable du programme national pour l'intégrité.

#### Recrutement, carrière et conditions de service

140. Le recrutement, la carrière et les conditions de service des procureurs sont encadrés par les dispositions législatives sur la situation juridique des agents du corps judiciaire. Ce sont par conséquent des règles similaires à celles qui régissent les juges. Contrairement à ces derniers, les procureurs ne sont cependant pas officiellement nommés à vie. À l'issue d'une période d'essai de un à trois ans, ils sont nommés pour une durée indéterminée, jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite qui est de 65 ans, pouvant être prolongée, à leur demande, jusqu'à 70 ans dans certaines circonstances. Les procureurs en chef, dont le Procureur général et les procureurs principaux de district sont officiellement désignés par la Couronne sur proposition du ministre de la Sécurité et de la Justice, alors que les procureurs débutants le sont par le ministre.

---

<sup>40</sup> <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/3844/Het-proces-Wilders/article/detail/3072231/2011/12/10/Top-justitie-ruziede-over-vervolging-Wilders.dhtml>

141. Il y a plusieurs façons pour les candidats de pouvoir prétendre à un poste de procureur. Premièrement, ceux qui ont suivi avec succès le cursus complet de la formation Raio pour les juges (voir les paragraphes 74-75), gérée conjointement par l'OM et le Conseil de la magistrature, peuvent être nommés procureurs suppléants. Après avoir exercé trois ans les fonctions de suppléant ou de remplaçant, les candidats sont désignés au poste de procureur, sous réserve d'avoir reçu une évaluation positive du procureur de district en chef. Deuxièmement, les candidats internes, comme les secrétaires juridiques principaux employés par l'OM ou les juridictions, les secrétaires et conseillers juridiques ou spécialistes de l'élaboration des politiques, peuvent postuler au poste de procureur (par intérim) dans les procès présidés par un seul juge. Troisièmement, les candidats extérieurs ayant achevé des études de droit néerlandais du niveau de la maîtrise, et possédant au moins six ans d'expérience dans une profession juridique, peuvent aussi faire acte de candidature. Comme expliqué précédemment s'agissant des juges, le programme de formation des procureurs est actuellement en cours de refonte. Le nouveau programme remplacera le programme d'éducation et de formation existant déjà pour les jeunes candidats diplômés et pour les professionnels du droit expérimentés. Certains éléments, tels que l'attention portée à l'éthique, l'attitude et la capacité professionnelle des procureurs ainsi que les expériences d'apprentissage mutuel entre les juges et les procureurs à travers des programmes d'échange et des cours communs, continueront à former partie intégrante du nouveau programme.

142. La procédure de sélection des candidats comprend six étapes:

- dépôt d'une candidature en ligne ;
- sélection des candidats par un comité de sélection composé de trois personnes, qui vérifient si ceux-ci remplissent les critères formels et évaluent leur expérience sociale et leur motivation ;
- entretiens de pré-sélection (uniquement pour les candidats extérieurs expérimentés) par un Procureur général et un conseiller principal en ressources humaines ;
- évaluation psychologique par un consultant extérieur au ministère public, pour s'assurer que le postulant est capable d'analyser et apprécier de manière rapide et approfondie des questions complexes ;
- entretien avec le comité de sélection, pour évaluer les aptitudes de chaque candidat au poste de procureur ;
- entretien final de cadrage avec le chef du service où se trouve le poste à pourvoir.

143. Le comité de sélection est composé d'un groupe de 21 membres désignés par le Conseil des Procureurs généraux. La plupart d'entre eux occupent un poste de premier plan au sein du Parquet. Pour pouvoir y prétendre, ils doivent subir une sélection extrêmement rigoureuse et une procédure de vérification interne. Ils exercent pour la plupart des fonctions confidentielles (voir ci-après) et ont, à ce titre, fait l'objet d'un contrôle de sûreté. Le comité de sélection comprend également deux membres extérieurs, un avocat et un professeur de psychologie juridique.

144. Dans le cadre de la politique d'intégrité susmentionnée, il est porté une attention particulière à l'intégrité des candidats au cours du processus de sélection. Cette évaluation intervient notamment par le biais des entretiens, au cours desquels sont mesurées des qualités comme la sensibilité, la conscience sociale et le degré d'ouverture à la critique. En 2013 le BI-OM va organiser un atelier sur le thème des vérifications préalables à l'embauche pour un groupe de conseillers en ressources humaines, afin de les former à évaluer l'intégrité des candidats, ainsi qu'aux méthodes de dépistage et de calcul des risques d'intégrité. De plus le BI-OM a adopté le 26 octobre 2012, un guide sur l'intégrité pour les entretiens avec le personnel, à utiliser pour tous les entretiens avec les recrues (potentielles), en particulier pour l'évaluation ou la promotion.



145. Par ailleurs, le comité de sélection des procureurs est autorisé à consulter le casier judiciaire des candidats, car ceux ayant commis une infraction ne sont pas susceptibles d'être nommés en tant qu'agents du corps judiciaire. Selon la législation proposée, une attestation de bonne conduite sera demandée au ministère de la Sécurité et de la Justice, comme c'est déjà le cas pour les fonctionnaires travaillant pour le parquet. Au moment de la visite sur place, l'OM et le ministère de la Justice étudiaient les possibilités d'élargir le périmètre de l'attestation de bonne conduite, pour y inclure des informations de police pertinentes, en plus des données judiciaires qu'elle contient déjà. D'autres outils pour améliorer l'intégrité des secteurs vulnérables sont également envisagés. Le parlement devrait être informé des résultats de cette étude après l'été 2013. L'EEG est favorable à cette idée.

146. Les candidats aux postes dits « confidentiels » au sein du ministère public font l'objet d'un examen d'intégrité renforcé dans le cadre de la procédure de contrôle de sûreté appliquée par le Service des renseignements généraux et de la sûreté. Les postes confidentiels sont les postes pour lesquels il est nécessaire de connaître des secrets d'État, et dont l'importance est déterminante pour le maintien de l'ordre public, et/ou des postes demandant une intégrité absolue pour préserver la sûreté de l'État. Au titre de ce contrôle plusieurs indicateurs sont évalués comme les addictions, la vulnérabilité financière, l'exposition à des influences indésirables, ainsi que l'honnêteté, l'indépendance, la loyauté et l'intégrité. Les membres de la famille et les proches des procureurs qui y sont soumis font aussi l'objet d'un examen.

147. Il est possible d'effectuer une mobilité horizontale et verticale au sein de l'OM. Les mutations horizontales relèvent de la responsabilité des procureurs en chef de chaque district. L'OM encourage la rotation des emplois tous les quatre à cinq ans. Les promotions verticales sont décidées par le Conseil des Procureurs généraux, sur proposition du procureur en chef du district. Comme dans le cadre de la procédure de sélection, l'intégrité des candidats est examinée de plus près, notamment au cours des entretiens. Depuis 2006, un programme de développement systématique des talents est mis en œuvre au plan national afin de détecter les forts potentiels, perfectionner et évaluer leurs compétences dans le but de les promouvoir éventuellement à un poste clé au sein de l'OM. Le programme national a été complété par des programmes similaires à l'échelon régional.

148. Les règles concernant la révocation sont énoncées dans les dispositions législatives relatives à la situation juridique des agents du corps judiciaire. Les procureurs seront ou peuvent être démis de leurs fonctions temporairement pour différentes raisons telles que : à leur propre demande, en raison de maladie, d'incapacité manifeste, de l'arrivée à terme d'un engagement temporaire ou encore à la suite d'une procédure disciplinaire. La décision de révoquer un procureur contre sa volonté est prise par décret royal, sur proposition du Conseil des Procureurs généraux (agissant sur délégation, au nom du ministre de la Sécurité et de la Justice). Il est possible de se pourvoir en appel contre des décisions de révocation auprès de la cour d'appel centrale (pour les questions touchant au service public et à la sécurité sociale).

149. La rémunération des procureurs est fixée conformément aux grades et échelles définis par la loi relative à la situation juridique des agents du corps judiciaire. Le traitement mensuel brut des nouvelles recrues, qui s'établit entre 4 503 et 5 461 €, est négocié dans le cadre de contrats individuels ; celui des procureurs aux échelons les plus élevés du Parquet va de 9 253 à 9 857 €. À l'instar des juges, les procureurs bénéficient d'une indemnité de congés et d'une prime annuelle de fin d'année. Dans des circonstances particulières, il peut leur être attribué une indemnité de logement temporaire. Ce privilège, destiné principalement à la gestion des bureaux de l'OM dans les districts, est décidé par le Conseil des Procureurs généraux.

## Gestion des affaires et procédure applicable en la matière

150. En première instance et en appel, l'attribution des affaires aux procureurs est aléatoire bien qu'elle prenne en considération des critères comme l'expérience, une expertise spécifique et/ou la région de la juridiction. Par exemple, les procureurs débutants, à moins d'être encadrés par un supérieur pendant une période de formation, ne reçoivent que des affaires qui seront instruites par un juge unique. Lors du procès, les affaires plus importantes sont représentées par le procureur qui a été chargé du volet de l'instruction pénale.

151. En application de son pouvoir d'émettre des instructions générales et spécifiques aux agents travaillant au ministère public concernant l'exécution de leurs tâches (article 136 de la loi sur l'organisation de l'appareil judiciaire), le procureur en chef peut ordonner de retirer une affaire particulière à un procureur et l'attribuer à un autre. Selon les autorités, le cas se serait cependant rarement présenté dans la pratique.

152. Le Code de procédure pénale prévoit un certain nombre de garde-fous pour empêcher que l'instruction des affaires ne connaisse des retards abusifs; par exemple, l'article 36 dispose qu'une enquête pénale du procureur qui n'a pas été poursuivie, s'interrompt au moment où le défendeur demande à un juge de la clore; les articles 167 et 242 imposent de terminer l'enquête pénale qui s'ensuit dans les meilleurs délais; l'article 244 stipule qu'un procureur se doit de poursuivre la procédure engagée pendant deux mois après avoir terminé l'enquête judiciaire initiale, soit en notifiant les poursuites ou l'absence de poursuites, une citation à comparaître, soit en ordonnant une peine; et les articles 64 à 66 prévoient la saisine d'un juge si le suspect se trouve (encore) en détention préventive après 104 jours.

153. Chaque Parquet possède un service de presse qui gère la communication autour des affaires. Il est composé d'attachés de presse et de procureurs chargés de presse qui se partagent entre les tâches d'instruction et les relations avec les médias concernant les affaires traitées par le Parquet. Les interlocuteurs de l'EEG ont fait ressortir les effets positifs de ces procureurs sur les retombées dans les médias. Ils soulignent que le mécontentement autour du ministère public procède de l'incompréhension des raisons qui motivent les décisions de ne pas engager de poursuites dans une affaire particulière ou de les suspendre. En examinant avec leurs collègues chargés d'une affaire les raisons pour lesquelles certaines informations devraient ou pas être divulguées, les procureurs chargés de presse ont été en mesure de mieux informer les médias et de répondre à leurs questions de manière plus précise.

## Principes éthiques et règles déontologiques

154. En ce qui concerne les dispositions législatives, les autorités expliquent que l'article 34a de la réglementation sur la situation juridique des agents du corps judiciaire permet de définir une norme de comportement professionnel adéquat pour les procureurs. Aux termes de cet article, *une mesure disciplinaire peut être infligée à un agent du corps judiciaire qui ne s'acquiesce pas des obligations auxquelles il est tenu, ou qui est autrement coupable de manquement à ses devoirs. Le manquement aux devoirs au sens du paragraphe premier s'entend comme la violation d'une réglementation ainsi que l'accomplissement ou l'omission de ce qu'un agent responsable du corps judiciaire devrait, dans pareilles circonstances, omettre d'accomplir ou accomplir.* Les procureurs ont aussi l'obligation de défendre le serment professionnel qu'ils ont prêté, qui est d'accomplir leurs devoirs comme le devrait un agent responsable du corps judiciaire.

155. Il n'en demeure pas moins que les principes éthiques et les règles de déontologie figurent pour la plupart dans des textes d'autorégulation. Le Code de Conduite du ministère public a été adopté pour la première fois en septembre 2006, et complètement remanié en 2012 dans le cadre de la politique d'intégrité susmentionnée; il définit les principes généraux de conduite de tous les personnels de l'OM, procureurs compris. Il a

été préparé par un groupe de travail interne, présidé par un procureur de district en chef, avec la coopération du Bureau des études en droit pénal (WBOM) du ministère public et du BI-OM, puis adopté par le Conseil des Procureurs généraux. Cinq valeurs essentielles y sont énoncées - professionnalisme, connaissance de la situation, intégrité, ouverture et rigueur - expliquées et mises en contexte par un commentaire. Ces valeurs fondamentales, peut-on lire dans le Code, sont censées représenter pour les salariés de l'OM des boussoles morales pour se diriger dans les vastes zones floues où l'intégrité et l'éthique professionnelle ne sont pas une question de « bien » ou de « mal ». Le Code ne se veut pas un système fermé et limité de dispositions réglementaires, imposées d'en haut par la direction. Il est distinct des textes de loi relatifs aux devoirs des procureurs, même si certaines de ces obligations y sont rappelées en tant que règles plus abstraites.

156. Il ressort du Code que ces cinq valeurs essentielles forment l'amorce d'un échange de vues permanent au sein de l'OM sur les valeurs perçues comme telles, ainsi que leur mise en œuvre dans la pratique quotidienne. Au cours de la visite sur place, l'EEG a entendu répéter avec insistance que ce débat sur l'éthique et la déontologie est important en tant que pierre angulaire d'une politique d'intégrité solide. Alimenter ce débat au sein de l'OM constitue le thème central du Mémoire cadre sur l'intégrité, adopté en mai 2012 par le Conseil des Procureurs généraux. On y trouve une stratégie pour renforcer l'intégrité au sein du ministère public, ainsi que des objectifs concrets, des actions – de nature à la fois préventive et répressive – et la répartition des rôles pour y parvenir. Certaines de ces actions, comme le fait d'accorder une attention accrue à l'intégrité des candidats lors de la sélection, la promotion, ainsi que les entretiens d'évaluation professionnelle, ont déjà été évoquées. D'autres seront présentées de manière plus détaillée ci-après. L'EEG apprécie tout particulièrement la démarche exhaustive et mûrement pesée adoptée par le ministère public pour relever les normes d'intégrité au sein de l'organisation et préserver la confiance du public. Elle se félicite en particulier que l'on cherche à encourager des échanges de vues permanents sur l'intégrité sur le lieu de travail, afin d'éviter les comportements répréhensibles qui résultent souvent de l'ignorance ou de la légèreté quant aux conséquences de ses propres actes.

### Conflits d'intérêts

157. La législation ne contient pas de définition générale des conflits d'intérêts concernant le ministère public. C'est pourtant l'une des formes d'atteinte à l'intégrité identifiées entre autres dans le Mémoire cadre sur l'intégrité, l'instruction relative à la gestion des manquements à l'intégrité (voir ci-après) et le Code de conduite du ministère public. Des formes particulières de conflits d'intérêts sont également traitées dans la réglementation et les directives relatives aux activités accessoires, à la révocation, aux cadeaux et à certains avantages (voir ci-après). Au cours de la visite sur place, l'EEG a également appris que le BI-OM prépare une liste des postes et procédures vulnérables au sein du ministère public, qui sont davantage exposés à d'éventuels manquements à l'intégrité, dans le but de préciser les obligations, pouvoirs et limites respectifs des personnes qui en sont titulaires ou y participent.

158. Au cours de la visite, il a été dit avec insistance à l'EEG que la politique d'intégrité susmentionnée qui vise à sensibiliser les dirigeants et leurs collaborateurs aux dilemmes touchant l'intégrité dans l'exercice de leurs fonctions, à les amener à en débattre librement et à y apporter des solutions, contribue aussi au mécanisme de correction interne identifiant les comportements sources de conflits d'intérêts et d'éventuelle corruption. Des mesures sont prises pour y remédier par la prévention si possible, et la répression s'il y a lieu. En cas de mesure répressive, la publication généralisée en interne des sanctions et comportements répréhensibles – anonymisés –, contribue à faire œuvre de sensibilisation et à assurer la transparence de la politique d'intégrité. L'EEG salue cette manière équilibrée d'aborder la question des conflits d'intérêts, l'accent mis sur la sensibilisation et le souci d'éviter les risques de conflits. Elle pense que, dans une nation telle que les Pays-Bas, où le pouvoir judiciaire désire être pleinement intégré à la société

et donne à ses membres la liberté d'exercer d'autres activités et détenir des intérêts extérieurs, la sensibilisation et une démarche flexible sont la condition pour traiter comme il convient les conflits d'intérêts.

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Incompatibilités, activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

159. Les procureurs sont soumis, en grande partie, aux mêmes dispositions législatives et directives que les juges concernant les incompatibilités et activités accessoires, qui sont décrites plus haut.

160. Comme pour les juges, les dispositions législatives concernant les incompatibilités sont peu nombreuses. Il est interdit aux procureurs d'exercer la profession d'avocat, de notaire ou de conseiller juridique (article 44 de la loi sur la situation juridique des agents du corps judiciaire), ni d'exercer en même temps la fonction de juge suppléant. L'article 57 de la Constitution stipule par ailleurs que le mandat de parlementaire et la fonction de Procureur général à la Cour Suprême sont incompatibles – il est rappelé que ce dernier ne fait officiellement plus partie de l'OM. Contrairement au juge, le procureur ne peut pas exercer des fonctions de parlementaire en vertu de l'article 2.d de la loi sur les incompatibilités applicable aux États généraux et au Parlement européen. Cet article interdit aux agents publics de cumuler un poste dans un ministère et les institutions, services et sociétés placés sous sa tutelle avec la fonction de parlementaire. Les autorités néerlandaises ont confirmé à l'EEG que les procureurs entrent dans le champ d'application de cette disposition.

161. Les procureurs ont l'obligation légale de notifier à leur hiérarchie toute activité accessoire (article 44 de la loi sur la situation juridique des agents du corps judiciaire). À compter de 2013, cette déclaration doit indiquer le temps, exprimé en nombre d'heures mensuelles, consacré à ces activités, et le montant de la rémunération annuelle perçue (indiquée par catégories de revenus).

162. Une circulaire du 22 avril 2010 du Conseil des Procureurs généraux adressée à tous les chefs d'unité de l'OM précise qu'en tout état de cause, on entend par activités accessoires notamment :

- tous les emplois et activités rémunérés ;
- tout type de conférences ;
- la direction d'une entreprise commerciale ;
- le fait de siéger dans des conseils de direction, commissions consultatives, d'arbitrage, conseils de discipline et commissions d'examen des plaintes ;
- l'exercice d'activités commerciales ;
- l'exercice d'activités de sous-traitance et de distribution ;
- l'exercice de fonctions d'administrateur, de directeur exécutif ou d'associé dans une société de personnes, une fondation ou association ;
- l'exercice de fonctions d'arbitre, de conseiller formulant des avis contraignants ou de médiateur.

163. Un nouveau standard d'évaluation des activités accessoires est utilisé depuis 2013 par l'autorité compétente, en particulier le procureur général du district. Les procureurs ne peuvent pas exercer une activité qui porterait atteinte à la bonne exécution de leur activité principale ou à leur impartialité, leur indépendance ou encore la confiance placée en eux. Après avoir été validées, les activités accessoires sont publiées dans le registre qui leur est consacré. Les renseignements qui y figurent ont été vérifiés par l'autorité compétente, et le registre est publié en ligne depuis avril 2013<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> <http://www.om.nl/onderwerpen/nevenbetrekkingen-0/>

164. Le Code de conduite du ministère public stipule aussi que les membres du ministère public doivent agir avec l'intégrité à laquelle ils sont tenus, même quand ils n'exercent pas leurs devoirs professionnels, ce qui en tout état de cause suppose d'éviter les actes ou emplois annexes susceptibles de, ou réputés, compromettre leur impartialité professionnelle.

165. Les procureurs ne sont soumis à aucune restriction après la cessation de leurs fonctions. Aucune des informations recueillies par l'EEG n'indique que l'absence de règle soit source d'inquiétude, étant donné que les procureurs ne quittent généralement pas l'OM avant l'âge de départ à la retraite.

#### *Récusation et retrait*

166. Le Code de conduite du Ministère public indique que les membres du Parquet doivent s'abstenir de traiter des affaires dans lesquelles sont, ou peuvent être, impliqués des connaissances, membres de leur famille ou des proches. Chaque juridiction dispose d'un protocole de gestion des actions judiciaires dans lesquelles son propre personnel est impliqué, et qui est également applicable aux procureurs. Conformément à ces protocoles, les affaires concernant les membres de la famille ou des relations proches d'un procureur doivent être signalées à son supérieur, puis attribuées au cabinet d'un autre procureur.

#### *Cadeaux*

167. L'interdiction d'accepter des cadeaux de la part des parties à la procédure figure expressément à la fois dans le serment professionnel et dans le Code de conduite du Ministère public. Le Code indique par ailleurs que les procureurs doivent respecter les règles de la fonction publique en ce qui concerne les cadeaux, voyages officiels, etc. Le protocole d'acceptation des cadeaux dans la fonction publique, publié le 28 juillet 1999, s'applique de ce fait aux procureurs. Il limite l'acceptation des cadeaux et services offerts par des tiers aux membres de l'OM à une valeur équivalente n'excédant pas 45 €, montant qui peut être réduit par le procureur en chef compétent du district. La réception de cadeaux au domicile est prohibée dans tous les cas ainsi que les voyages, excursions et repas payés par des tiers.

168. Les entretiens tenus sur place indiquent clairement que la réception d'un quelconque cadeau est considérée comme inappropriée. Il reste qu'il n'est pas toujours possible de les refuser dans la pratique. Dans ce cas, le procureur est tenu de déclarer le cadeau ou l'invitation à son supérieur, lequel décide de la conduite qu'il convient de tenir selon les circonstances.

#### *Intérêts financiers*

169. L'article 61a du Statut général de la fonction publique, qui s'applique de manière indirecte aux procureurs à travers l'application du Code de conduite, interdit aux fonctionnaires de détenir des intérêts financiers, posséder des valeurs mobilières ou réaliser des opérations sur titres qui ne permettraient pas d'assurer raisonnablement des conditions d'exécution satisfaisante de leurs tâches ou le bon fonctionnement du service. Ces intérêts, valeurs et transactions sont assujettis à des obligations de déclaration et d'enregistrement (voir ci-après). Si le supérieur du procureur estime que les intérêts déclarés sont une source de conflit éventuel, pourraient être interprétés comme tels, ou comportent un risque d'utilisation abusive d'informations sensibles, il/elle peut inviter le procureur concerné à les réduire ou les abandonner.

170. Lors de la visite sur place, l'EEG a aussi appris qu'un projet de règlement visant à empêcher l'utilisation d'informations privilégiées est en cours d'examen à l'OM. Il s'appliquerait à certains membres du personnel réputés être exposés à des risques plus grands parce qu'ils ont accès à des informations sensibles dans l'exercice de leurs

fonctions et, donc, désignés comme « initiés » par l'agent compétent chargé de l'exécution du futur règlement. Les initiés seraient soumis à des obligations de déclaration particulières (voir ci-après) et susceptibles d'interdictions. Ils ne seraient pas autorisés à posséder, directement ou indirectement, des instruments financiers ou à mener une transaction financière à l'exception de celles visant des investissements collectifs. La gestion d'avoirs autres que ceux faisant partie du fonds d'investissement collectif devrait être transférée ou les avoirs vendus, avec l'autorisation de l'officier en charge de contrôler la conformité à la réglementation ou de leur supérieur. Les initiés continueraient d'être assujettis à ces dispositions pendant six mois après avoir cessé leurs fonctions. L'EEG encourage cette initiative qui représente une approche ciblée de risques spécifiques de conflits d'intérêts et d'utilisation abusive d'informations confidentielles.

#### *Contacts avec des tiers en dehors de la procédure, utilisation abusive d'informations confidentielles*

171. L'obligation de protéger les informations confidentielles est énoncée dans le serment professionnel que les procureurs prêtent en prenant leurs fonctions. Elle est rappelée dans le Code de conduite du Ministère public qui interdit de divulguer les informations sur une affaire pénale, y compris révéler l'existence d'un suspect. De manière plus générale, il est demandé aux procureurs d'éviter tous les contacts personnels, qu'ils soient d'ordre professionnel ou privé, qui pourraient compromettre de quelle façon que ce soit, la bonne exécution de leurs missions. Qui plus est, le Code de conduite concernant la sécurité des données interdit de parler d'informations confidentielles avec un tiers dans des espaces publics.

172. Outre qu'elle peut être passible de sanctions disciplinaires, la violation délibérée de la confidentialité commise pendant l'exercice de fonctions ou obligations professionnelles, ou après l'obtention d'informations dans le cadre d'un précédent emploi, tombent sous le coup de l'article 272 du Code pénal qui prévoit une peine d'emprisonnement d'un an au maximum et/ou d'une amende de quatrième catégorie. Divulguer des informations classées secret d'État, ou que l'on a des raisons de supposer comme telles, est puni d'une détention de six ans au maximum et/ou d'une amende monétaire de cinquième catégorie (article 98 du Code pénal).

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passifs et d'intérêts

173. Les procureurs sont tenus aux mêmes obligations de déclaration que les juges au regard de leur activités accessoires (voir les paragraphes 161-162). Depuis le début de 2013, le montant des rétributions reçues, le cas échéant, doit aussi être indiqué (par catégories de revenus). Ce renseignement – à l'exception du montant des rémunérations perçues – est inscrit dans le registre des emplois annexes, ouvert au public. L'EEG a été informée que le Service des ressources humaines de l'OM diffuse chaque année un rappel, et que le sujet est récurrent lors des entretiens d'évaluation annuels.

174. Le projet de règlement susmentionné visant à empêcher l'utilisation d'informations privilégiées prévoit aussi un certain nombre d'obligations de déclaration. Les personnes qui y sont assujetties seraient tenues de notifier à leur responsable de la conformité, toute détention d'avoirs autres que ceux détenues au titre d'un fonds d'investissement collectif. Les « initiés » devraient présenter au responsable de la conformité une déclaration annuelle par laquelle ils s'engagent avoir agi en conformité avec la réglementation.

175. Il a été indiqué à l'EEG que la hiérarchie peut aussi avoir connaissance des dettes contractées par les procureurs quand ces derniers sont incapables de faire face à leurs engagements et font l'objet d'une demande de saisie-arrêt de salaire de la part de leurs créanciers. Dans ce cas, le Service des salaires informe le Directeur du DVOM (Centre de service commun du ministère public, voir le paragraphe 132), qui fait suivre l'information

au cabinet du procureur de district dont relève le procureur. L'autorité de tutelle assure un suivi de la situation et le supérieur hiérarchique immédiat et/ou le conseiller en ressources humaines procèdent à son examen avec l'intéressé s'il y a lieu. Au moment de la visite sur place, une politique concernant ce domaine était en cours d'élaboration sous la supervision du BI-OM qui a adopté, le 26 octobre 2012, une directive sur la saisie-arrêt de salaire et les situations d'endettement à risque pour donner un caractère officiel aux règles de déclaration et au suivi, afin de mieux repérer et empêcher les éventuels manquements à l'intégrité.

176. Qui plus est, les procureurs occupant des postes confidentiels (voir le paragraphe 146) qui contractent des dettes, peuvent être amenés à subir un nouveau contrôle de sûreté. Si, au vu de ce contrôle, il apparaît que les conditions ne sont plus réunies pour que le procureur soit apte à accomplir ses devoirs en toutes circonstances, il/elle peut être relevé(e) de ses fonctions confidentielles.

177. Considérant ces mesures ciblées, ainsi que les entretiens réguliers des procureurs avec leurs chefs (voir ci-après sous l'intitulé « contrôle »), l'EEG est d'avis que l'absence de dispositif général de déclaration de patrimoine pour les procureurs ne porte pas atteinte à la prévention de la corruption.

#### Contrôle, mise en œuvre et immunités

178. Conformément à la politique générale de l'OM qui est de traiter les questions d'intégrité et les conflits d'intérêts par la prévention chaque fois que cela est possible, tout soupçon de conflit d'intérêts provoque un entretien avec le supérieur immédiat du procureur concerné. Si cet entretien doit mettre au jour un conflit présent ou imminent avec les fonctions du procureur, il est décidé de la conduite à tenir pour y mettre un terme de préférence avec l'accord de l'intéressé, par exemple en mettant fin progressivement aux activités incompatibles ou en les abandonnant. Si besoin est, d'autres mesures peuvent être prises – en concertation avec les autorités respectives – comme l'attribution d'une affaire pénale à un collègue, ou l'ouverture d'une enquête disciplinaire.

179. Comme indiqué plus haut, les déclarations d'emplois annexes sont examinées dans le cadre des entretiens annuels d'évaluation du rendement. Les chefs peuvent consulter les rapports sur le portail-P, qui leur permettent de vérifier l'existence éventuelle de divergences, et décider de l'opportunité de prendre d'autres mesures. S'ils pensent qu'il s'agit d'une erreur plutôt que d'un abus, ils en discutent avec l'intéressé. Une procédure plus large est indiquée si – avant ou après cette discussion – il y a soupçon d'atteinte à l'intégrité. Ils/elles conseillent alors à l'autorité compétente d'ouvrir une enquête d'intégrité.

180. Le Mémoire cadre sur l'intégrité définit une atteinte à l'intégrité comme une action, ou son omission, pendant et hors des heures de service, au cours de laquelle s'est produite une violation de la loi, des lignes directrices, circulaires, directives/codes de conduite; un manquement aux devoirs et responsabilités proprement dits d'un fonctionnaire responsable, ou un comportement ayant pour résultat une infraction. Exercer des fonctions et activités ou posséder des intérêts incompatibles avec l'emploi de procureur, se livrer à des activités n'ayant pas été déclarées ni approuvées par les autorités compétentes, ainsi que mépriser les règles concernant l'acceptation de cadeaux, sont des exemples de comportements qui suscitent des soupçons de manquement à l'intégrité et donnent lieu à l'ouverture d'une enquête d'intégrité.

181. Les enquêtes d'intégrité peuvent être diligentées ex officio, à la demande du supérieur du procureur, sur dénonciation d'un citoyen (par le biais de la procédure de plainte ou tout autre moyen) ou d'un salarié du ministère public, ou suite à des informations provenant d'une autre source, comme une autre enquête disciplinaire ou pénale. Les dénonciations émanant de citoyens sont acheminées par la procédure de

plainte ou recueillies anonymement par un service d'appel téléphonique qui leur est consacré, appelé « Centre de contact M » ("Meld Misdaad Anoniem" or "Meldpunt M"). Les salariés de l'OM peuvent remettre leurs dénonciations à leur supérieur, à titre confidentiel au responsable des questions d'intégrité (voir ci-après), ou de façon anonyme au Centre de contact M. S'il la juge suffisamment fondée, le Centre transmet la dénonciation à l'instance où les faits allégués se seraient produits. Les différents moyens et procédures de dénonciation, ainsi que les suites à leur donner, sont décrits dans les Directives relatives à la dénonciation des manquements à l'intégrité, adoptées le 22 mai 2012 par le Conseil des Procureurs généraux, dans la cadre de la politique générale d'intégrité au sein de l'OM. L'autorité compétente - le procureur général du district - est responsable du suivi des rapports. Il informe systématiquement le BI-OM en cas de suspicion de violation de l'intégrité (voir paragraphe 185).

182. Les soupçons déclarés d'atteinte à l'intégrité doivent être traités conformément à l'instruction relative au traitement des manquements à l'intégrité, également adoptée le 22 mai 2012 par le Conseil des Procureurs généraux. Une dénonciation déclenche une enquête d'intégrité qui comprend habituellement plusieurs étapes : l'enquête préliminaire, l'enquête disciplinaire sur les faits, et - si les autorités jugent qu'il y a des raisons de suspecter un manquement aux devoirs - la procédure disciplinaire. A l'issue de cette procédure, au cours de laquelle l'intéressé est autorisé à faire valoir des objections, les autorités décident si une sanction disciplinaire se justifie. En fonction de la nature de cette mesure, l'autorité compétente pour imposer la sanction est le Procureur général, le Conseil des Procureurs généraux - à la majorité des voix - ou la Couronne.

183. Les sanctions disciplinaires applicables en cas de manquement à l'intégrité sont les suivantes (article 34b de la loi sur l'organisation de l'appareil judiciaire) :

- lettre de blâme ;
- réduction des congés ;
- mises d'astreintes à des périodes inhabituelles ;
- amende (maximum 22 €) ;
- retenue (partielle) sur salaire ;
- rétrogradation à un échelon de rémunération inférieur ;
- refus de l'augmentation de salaire annuelle ;
- baisse de l'indice de rémunération ;
- mutation dans un autre district ;
- suspension avec ou sans traitement ;
- révocation.

184. Tout soupçon d'infraction pénale qui aurait été commise par un procureur, soit dans l'exercice de ses fonctions officielles, soit en privé, doit toujours être rapporté au procureur national chargé des affaires internes. La Commission de coordination du Service d'enquête interne de la Police nationale décide ensuite quel service est chargé de l'enquête pénale. Comme pour tous les citoyens, les poursuites et le procès des agents du corps judiciaire obéissent au Code de procédure pénale. Cependant, les agents du corps judiciaire ne sont jamais poursuivis ou jugés devant leur propre juridiction, l'OM demandant dans un tel cas à la Cour Suprême de désigner une juridiction équivalente pour prendre en charge l'affaire (article 5010 du Code de Procédure Pénale). Les procureurs ne jouissent d'aucune immunité.

185. Outre son action de sensibilisation du ministère public aux questions d'intégrité, le BI-OM joue aussi un rôle de premier plan dans le dispositif de contrôle et de mise en œuvre. Il reçoit et centralise les informations sur tous les manquements (suspectés) à l'intégrité, et contrôle les suites qui leur sont données pour assurer l'uniformité au plan national. A la requête de l'autorité compétente, le BI-OM peut aussi fournir un appui et des conseils ainsi qu'enquêter sur les allégations d'infractions. Un groupe de huit enquêteurs, venus de différentes unités du ministère public, a été recruté en avril 2012 et formé à cette fin. En mai 2013, le BI-OM devait publier un rapport annuel (faisant partie du rapport annuel 2012 de l'OM), contenant, entre autres renseignements, le



nombre d'infractions et la façon dont elles ont été traitées. Un rapport semestriel, sous forme anonyme, sur le type d'infraction et les sanctions imposées, est également diffusé à travers tout le ministère public. Le premier de ces rapports couvre le semestre allant de juillet à décembre 2012. Il indique que 23 agents du ministère public ont été suspectés de manquements à l'intégrité, dont un cas concerne un procureur, pour abus de pouvoir et/ou conflit d'intérêts. La sanction imposée a été un licenciement disciplinaire conditionnel.

186. La communication entourant les infractions commises s'inscrit aussi dans la politique d'intégrité de l'OM en accord avec les Directives sur la communication en cas d'atteintes à l'intégrité, adoptées le 22 mai 2012 par le Conseil des Procureurs généraux. Ce document tient compte du fait que les manquements à l'intégrité risquent d'avoir de très lourdes conséquences, à la fois sur le fonctionnement du ministère public et sur son image dans le public. Il vise à montrer que ces infractions déclenchent une réaction immédiate et adaptée de l'OM. Communiquer librement sur les atteintes à l'intégrité y est encouragé comme un moyen de dissuader les rumeurs infondées qui circulent dans le public, et parce que cela peut avoir des effets d'apprentissage en interne. La protection de la vie privée n'est pas négligée et il est indiqué le moment et la manière appropriés de communiquer en interne et à l'extérieur, à la fois pendant et à l'issue de la phase d'investigation.

187. L'EEG note avec satisfaction que le ministère public, tout en mettant l'action sur une approche préventive de la corruption et des questions d'intégrité, n'ignore pas le fait que les dispositifs de mise en œuvre et de contrôle sont tout aussi utiles. Elle considère que la politique en place est bien conçue et se félicite notamment de l'attention accordée, dans les différentes instructions et directives récemment adoptées, au fait d'énoncer clairement les atteintes possibles à l'intégrité et leurs conséquences sur leurs auteurs, le ministère public dans son ensemble et le public.

### Statistiques

188. Les autorités ont fourni les statistiques suivantes des manquements, suspectés et avérés, à l'intégrité en 2009-2011. Il convient de noter que ces données rendent comptes des (soupçons d') infractions au sein du ministère public dans son ensemble, sans faire de distinction entre les procureurs et les autres membres du personnel (fonctionnaires).

#### Rapport d'intégrité 2010 - 2011

<b>Nombre de personnes soupçonnées de manquements à l'intégrité</b>	64 cas
<b>Nombre de personnes soupçonnées de manquements avérés à l'intégrité</b>	62 cas

<b>Type de manquements – soupçonnés –</b>	<b>Dénonciations / soupçons</b>	<b>Nombre de cas avérés</b>
Nombre total de personnes – soupçonnées d'infractions financières	5 cas	6 cas
Nombre total de personnes – soupçonnées d'abus de pouvoir et de conflit d'intérêts	8 cas	4 cas
Nombre total de personnes – soupçonnées de fuites/utilisation abusive d'informations	11 cas	6 cas
Nombre total de personnes – soupçonnées d'abus de pouvoir	4 cas	8 cas
Nombre total de personnes – soupçonnées d'abus de pouvoir et usage de la force	0 cas	0 cas
Nombre total de personnes – soupçonnées de comportements déplacés/harcèlement sexuel	8 cas	8 cas
Nombre total de personnes – soupçonnées de violence domestique	15 cas	9 cas
Nombre total de personnes – soupçonnées d'emploi abusif de dispositions officielles / transgression des règlements internes	13 cas	21 cas

Nombre total de personnes – soupçonnées d’abus au regard des règles de dénonciation	0 cas	0 cas
<b>Nombre total de cas d’infractions</b>	<b>64 cas</b>	<b>62 cas</b>

(Note : plus d’une infraction par personne possible)

<b>Traitement (administratif/officiel)</b>		
Enquête approfondie sur les faits		34 cas
Seulement enquête préliminaire		28 cas
Pas d’enquête		5 cas
Non précisé		3 cas
		70 cas

<b>Service chargé de l’enquête (contrôlé par l’autorité compétente)</b>		
Enquête interne		57 cas
Enquête externe		14 cas

<b>Accusations déposées auprès du Ministère public</b>		
Accusations déposées auprès du Ministère public		17 cas

### Sanctions

**a) Disciplinaires** (Note : dans chaque cas, seule la sanction la plus lourde est indiquée ici)

	provisoire	ferme
Lettre d’admonestation	0 cas	13 cas
Astreintes	0 cas	0 cas
Réduction des congés	0 cas	0 cas
Rémunération	0 cas	4 cas
Mutation	0 cas	2 cas
Suspension sans traitement	0 cas	2 cas
Révocation disciplinaire	4 cas	10 cas
<b>Total des sanctions disciplinaires</b>	<b>4 cas</b>	<b>31 cas</b>
Autres sanctions /sanctions officielles (lettre d’intention de sanctionner, accompagnement, etc.)	1 cas	11 cas
Pas de sanction	1 cas	19 cas
<b>Total des sanctions</b>	<b>6 cas</b>	<b>61 cas</b>

### b) Poursuites pénales (traitées en interne)

Condamnation	4 cas
Règlement financier/amende	2 cas
Classement de l’affaire par le Parquet	1 cas
Autre	2 cas
Non précisé	5 cas

## Report d’intégrité 2009

La présentation du rapport sur les atteintes à l’intégrité a changé depuis 2009

### Déclaré en 2009

Nombre total de cas avérés de conflits d’intérêts	0 cas
Nombre total de cas avérés de fraude/vol	4 cas
Nombre total de cas avérés de fuites d’informations/violation du secret	1 cas
Nombre total de cas avérés d’abus de pouvoir	2 cas
Nombre total de cas avérés d’utilisation abusive de dispositions officielles	2 cas
Nombre total de cas avérés de harcèlement sexuels/comportement déplacé	14 cas
Nombre total de cas avérés de soupçons d’abus	3 cas
Nombre total d’atteintes avérées à l’intégrité	26 cas

### Traitement

Enquête interne	15 cas
Enquête externe	4 cas
Accusations déposées auprès du Ministère public	0 cas

## Sanction

<b>Disciplinaire</b>	<b>Provisoire</b>	<b>Ferme</b>
Admonestation	3	2
Astreintes	0	0
Réduction des congés	1	0
Amende	0	0
Retenue sur salaire	0	0
Réduction de salaire	0	0
Augmentation annuelle de salaire refusée	0	0
Passage à l'échelon de rémunération supérieur refusé	1	0
Réduction de l'indice de rémunération	1	0
Mutation	0	0
Suspension sans traitement	1	1
Révocation	6	2
Autres	4	0
<b>Total des sanctions disciplinaires</b>	<b>17</b>	<b>5</b>
<b>Poursuites pénales</b>		
Nombre de condamnations	1 cas	0 cas

### **Enquêtes de la police Nationale – Service d'enquêtes, impliquant à la fois la juridiction de jugement (juges) et le Parquet (procureurs)**

2009	1
2010	2
2011	5

### Conseil, formation et sensibilisation

189. Le Centre d'étude de la magistrature (le SSR) propose aux procureurs plusieurs cours de formation sur l'éthique et l'intégrité. Le programme du cours d'initiation obligatoire pour les procureurs débutants comprend une session d'une demi-journée qui traite couramment le sujet des dilemmes d'ordre moral. En 2012, un cours de remise à niveau sur le sujet a été ajouté à la demande des procureurs. Intégrité et management constituent aussi un volet obligatoire du programme de formation des cadres. Le SSR propose par ailleurs des formations facultatives permettant aux procureurs ainsi qu'à d'autres membres du personnel d'étudier des dilemmes d'éthique et de morale, comme l'éthique professionnelle dans la pratique quotidienne et la gestion des dilemmes moraux. D'autres cours, comme les formations sur la lutte contre la corruption et l'intégrité des marchés financiers, abordent en partie les questions d'intégrité. L'EEG a été informée qu'il est prévu, dans le cadre de la politique d'intégrité, d'étoffer l'offre de cours consacrés à divers sujets spécialisés dans lesquels viendraient s'insérer directement les questions d'intégrité. Le sentiment est qu'une démarche transversale est mieux à même de montrer que les dilemmes éthiques sont le lot quotidien des procureurs et encouragerait ces derniers à en débattre régulièrement avec des collègues. Cette approche est mise en œuvre depuis 2013 en commençant par une discussion entre BI-OM et le SSR sur la manière de former les professeurs sur des sujets d'intégrité et sur la possibilité d'augmenter l'attention sur les dilemmes professionnels à la fois lors de la formation initiale et au cours de la formation continue.

190. Comme indiqué plus haut, les échanges de vues réguliers sur l'intégrité et les dilemmes éthiques qui sont l'un des principaux objectifs de la politique d'intégrité, sont aussi assurées au cabinet de chaque procureur par le biais de l'intervision (voir paragraphe 128) et du programme d'action en faveur de la qualité. Dans le cadre de ce programme dont l'objet est d'améliorer la qualité des décisions répressives, des discussions et consultations sont organisées régulièrement sur des affaires concrètes.

Ces échanges de vues peuvent porter sur n'importe quel aspect de l'affaire, y compris ses aspects éthiques.

191. Le BI-OM est naturellement l'un des principaux artisans de la politique de sensibilisation à l'intégrité; il est chargé notamment de préparer et diffuser le matériel d'éveil à ces questions. Il a lancé une campagne de sensibilisation en octobre 2012 pour présenter de nouveaux éléments d'information en rapport avec l'intégrité. En l'occurrence, toutes les procédures et documents évoqués dans le présent rapport ont été réunis dans le Manuel pour l'intégrité, disponible sur l'intranet du ministère public. Une lettre d'information, publiée à intervalles réguliers, met l'accent sur certaines questions d'intégrité. Par ailleurs, en 2012, une Boîte à outils pour l'intégrité a été préparée et distribuée dans tout le ministère public pour encourager des débats plus poussés sur le sujet. On y trouve un DVD, accompagné d'un guide écrit et d'un protocole d'entretien. Elle est destinée notamment à l'usage des responsables, qui doivent mener des débats au sein de leurs équipes à propos des problèmes professionnels figurant sur le DVD. Afin de soutenir cette activité, la responsable nationale pour les questions d'intégrité et la coordinatrice de l'intégrité ont rendu visite à toutes les équipes dans les OM pour présenter le DVD et pour sensibiliser les managers/chefs au rôle qu'ils doivent jouer en matière d'intégrité et de problèmes professionnels.

192. Les responsables de l'intégrité sont un autre élément important pour améliorer le dialogue sur l'intégrité. Ils ont été formés et affectés en 2012 dans chaque unité administrative du ministère public où ils interviennent de manière confidentielle. Ils sont appelés à jouer un rôle de premier plan pour promouvoir l'intégrité et procéder à des échanges de vue sur le sujet, intervenir en tant qu'interface immédiate des salariés ayant des interrogations, en quête de conseils ou désireux de signaler des soupçons d'infractions ; et informer les dirigeants sur les questions d'intégrité.

193. Comme cela a été dit plus haut, l'EEG est convaincue de l'intérêt de la politique globale pour l'intégrité mise en œuvre depuis 2012 par le ministère public. Eu égard aux moyens considérables investis dans le développement des différents aspects de cette politique, l'EEG pense qu'il serait utile d'assurer le suivi systématique de ses résultats, de manière à procéder aux corrections et réglages nécessaires. **Le GRECO recommande de procéder à l'évaluation de la politique pour l'intégrité, et de ses effets en matière de sensibilisation des membres du ministère public aux questions d'intégrité, afin de l'améliorer ou de l'actualiser le cas échéant.**

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

194. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes aux Pays-Bas:

### *Concernant les parlementaires*

- i. **élaborer et adopter des codes de conduite à l'intention des membres des deux Chambres du Parlement avec la participation de ces derniers, et en faciliter l'accès à la population (y compris, notamment des règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts, aux cadeaux et autres avantages, aux activités accessoires et intérêts financiers, aux obligations de déclaration, à l'utilisation abusive des informations, aux contacts avec des tiers comme les lobbyistes) (paragraphe 36) ;**
- ii. **(i) réexaminer les obligations de déclaration en vigueur applicables aux membres des deux Chambres du Parlement aux fins d'accroître les catégories d'intérêts et le degré de précision, de manière à communiquer tous les renseignements pertinents nécessaires sur les intérêts des parlementaires (notamment les activités et intérêts extérieurs, le patrimoine et le passif et) ; et (ii) envisager d'élargir le périmètre des déclarations pour y inclure des informations sur les conjoints et membres à charge de la famille, s'il y a lieu (étant entendu que ces informations n'auraient pas forcément besoin d'être rendues publiques) (paragraphe 55) ;**
- iii. **prendre des mesures appropriées pour assurer le contrôle et la mise en œuvre des obligations de déclaration existantes ou restant à établir, ainsi que d'autres règles de conduite à l'intention des parlementaires (paragraphe 61) ;**
- iv. **aux deux Chambres du Parlement (i) mettre en place un conseiller spécialisé ayant comme attributions d'informer et orienter les parlementaires, à titre confidentiel, sur les questions d'éthique et les éventuels conflits d'intérêts liés à des situations particulières ; et (ii) dispenser des formations régulières spécialisées sur les questions d'éthique et les conflits d'intérêts à l'intention de l'ensemble des parlementaires (paragraphe 64) ;**

### *Concernant les juges*

- v. **inscrire dans la loi l'incompatibilité entre l'exercice simultané de la fonction de juge et de celle de membre de l'une ou l'autre des Chambres du Parlement (paragraphe 96) ;**
- vi. **procéder à un réexamen des réglementations, directives et politiques pour s'assurer que les juges suppléants disposent de règles et de conseils appropriés en ce qui concerne les conflits d'intérêts et autres questions en relation avec l'intégrité (paragraphe 100) ;**

### *Concernant les procureurs*

- vii. **procéder à l'évaluation de la politique pour l'intégrité, et de ses effets en matière de sensibilisation des membres du ministère public aux questions d'intégrité, afin de l'améliorer ou de l'actualiser le cas échéant (paragraphe 193).**

195. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités néerlandaises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées d'ici le 31 décembre 2014. Ces mesures seront évaluées par le GRECO à travers sa procédure de conformité spécifique.

196. Le GRECO invite les autorités des Pays-Bas à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.



---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur [www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr).

---