



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 19 juin 2015
Publication: 26 août 2015

Public
Greco RC-IV (2015) 6F

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires, des
juges et des procureurs

RAPPORT DE CONFORMITÉ

PAYS-BAS

Adopté par le GRECO lors de sa 66^e Réunion plénière
(Strasbourg, 15-19 juin 2015)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités néerlandaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du Quatrième cycle sur les Pays-Bas, adopté par le GRECO lors de sa 60^e Réunion plénière (17-21 juin 2013) et rendu public le 18 juillet 2013, suite à l'autorisation des Pays-Bas ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 7F](#)). Le Quatrième cycle d'évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités néerlandaises ont soumis un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 19 décembre 2014, a constitué, avec les informations soumises par la suite, la base du Rapport de conformité.
3. Le GRECO avait demandé à la Lituanie et à la Grèce de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignées Mmes Elena KONCEVICIUTE, au titre de la Lituanie, et Panagiota VATIKALOU, au titre de la Grèce. Elles ont reçu l'assistance du Secrétariat du GRECO pour rédiger le présent Rapport de conformité.
4. Le Rapport de conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation formulée dans le Rapport d'évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation en suspens (c'est-à-dire partiellement mise en œuvre ou non mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un rapport de situation supplémentaire qui devra être soumis par les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé aux Pays-Bas sept recommandations, dont la mise en œuvre est évaluée dans les paragraphes qui suivent.

Prévention de la corruption des parlementaires

6. Les autorités des Pays-Bas déclarent que les deux chambres du Parlement ont chargé une commission spéciale/groupe de travail de procéder à l'examen de la réglementation et de la législation en vigueur afin d'apprécier quelles sont, parmi les améliorations proposées dans le Rapport d'évaluation, celles dont la mise en œuvre serait souhaitable. Après avoir attentivement examiné les recommandations, les deux organes ont établi des rapports détaillés qui comportaient des propositions d'amélioration : la « commission provisoire du rapport du GRECO » de la première chambre le 13 mai 2014 et le groupe de travail de la deuxième chambre le 16 octobre 2014. Les deux chambres ont ensuite adopté l'essentiel des propositions : la première chambre le 17 juin 2014 et la deuxième chambre le 28 octobre 2014.

Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé d'élaborer et d'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).

8. Les autorités indiquent que cette recommandation a été mise en œuvre, notamment, en complétant le Règlement intérieur de chaque chambre. Plus concrètement, la première chambre (le Sénat) a révisé son Règlement intérieur le 15 mars 2015 afin d'y insérer un nouveau chapitre XII consacré à l'intégrité, qui se compose de huit articles d'ordre général relatifs aux conflits d'intérêts, aux cadeaux, aux voyages à l'étranger, aux activités annexes et au traitement des informations confidentielles. Selon le rapport de la commission provisoire du rapport du GRECO, ces dispositions présentent un caractère général voulu. Elles devront être étoffées et complétées par des lignes directrices supplémentaires élaborées par chacun des groupes politiques de la première chambre. La commission a établi une distinction entre, d'une part, les dispositions applicables uniformément à l'ensemble des sénateurs, qu'il est préférable d'insérer dans le Règlement intérieur du Sénat et, d'autre part, les dispositions qui doivent être examinées et adoptées par chaque groupe politique. Le Sénat a donc recommandé aux groupes politiques qui siègent dans cette chambre de rédiger les dispositions sur lesquelles ils se seront accordés en matière d'intégrité, de les communiquer aux membres des groupes et de les rendre publiques. La nouvelle version du Règlement intérieur du Sénat est entrée en vigueur le 9 juin 2015. Plusieurs groupes politiques – PvdA, VVD, D66, GroenLinks et ChristenUnie – ont élaboré des dispositions relatives à l'intégrité, qui ont été publiées sur le site internet du Sénat¹ ou sur les sites des partis concernés. Les plans d'autres groupes à cet égard ne sont pas encore définis, mais ils ont accepté les recommandations de la commission. La majorité des sénateurs sera donc sujette aux dispositions relatives à l'intégrité de leurs groupes respectifs. Seul le PVV a déclaré qu'il ne comptait pas adopter de dispositions relatives à l'intégrité.

9. Le nouvel article 156a du Règlement intérieur du Sénat compte une disposition générale en vertu de laquelle chaque sénateur doit désormais déclarer ses autres intérêts et veiller à qu'ils n'influencent pas indûment l'exercice de ses fonctions et attributions. Cette disposition générale doit cependant être précisée par les groupes politiques et le Sénat a émis une recommandation à cet effet. En ce qui concerne les cadeaux et voyages à l'étranger, la version révisée du Règlement intérieur a étendu les obligations déclaratives faites aux sénateurs, en s'inspirant de celles prévues pour les membres de la seconde chambre. Les sénateurs devront ainsi déclarer, dans un délai d'une semaine après les avoir reçus, les cadeaux dont la valeur dépasse 50 EUR qui leur ont été faits dans le cadre de leur fonction de sénateur. Ces informations seront consignées dans un registre public, qui sera disponible sur le site du Sénat après les vacances parlementaires de l'été 2015. Le rapport de la commission spéciale du rapport du GRECO indique que les cadeaux acceptés par les sénateurs dans le cadre de leur fonction principale ne relèvent pas du champ d'application de cette exigence, tout en rappelant que leur mandat de sénateur est une fonction à temps partiel. Les voyages effectués à l'étranger par les sénateurs en leur qualité de membre du Sénat doivent également être déclarés dans un délai d'une semaine après leur retour, sous réserve que ces voyages aient été faits à l'invitation de tiers et aux frais de ces derniers. Une exception à cette obligation déclarative est prévue dès lors que la divulgation de ces informations pourrait, pour des raisons objectives, compromettre la sécurité du sénateur concerné. Des dispositions applicables à la déclaration des activités annexes ont également été élaborées (voir ci-dessous la recommandation ii). La commission provisoire du rapport du GRECO a par ailleurs examiné la mise en place d'éventuelles dispositions relatives aux contacts des sénateurs avec des lobbyistes

¹ http://www.eerstekamer.nl/id/vjs3h9p2vifg/document_extern/integriteitsregels_pvda_fractie/f=/vjs3ha4wjnub.pdf

et d'autres tiers, mais a conclu qu'il revenait aux groupes politiques et aux sénateurs de déterminer les tiers avec lesquels ils souhaitent entretenir des contacts.

10. Le groupe de travail institué par la deuxième chambre (la Chambre des représentants) a élaboré un certain nombre de recommandations visant à compléter le Règlement intérieur, qui a ainsi été modifié le 20 novembre 2014. Les modifications en question seront détaillées ci-après dans le cadre de la recommandation ii. Le groupe a également recommandé de réunir l'ensemble des dispositions en vigueur, y compris les extraits des exposés des motifs pertinents, dans un même document consacré aux « Dispositions relatives à l'intégrité des membres du Parlement », de le distribuer aux députés et de le rendre accessible au public. Ce document a été distribué aux députés par voie électronique en mai 2015 et sera publié sur le site internet de la chambre le 25 juin 2015. Le groupe de travail estime que la Constitution, la législation et le Règlement intérieur de la Chambre des représentants comportent déjà tous les éléments d'un code de bonne conduite tel que le définit la recommandation du GRECO, à l'exception des dispositions relatives aux contacts avec les tiers, au sujet desquelles le groupe s'est limité à déclarer qu'il juge « quasiment impossible d'exiger des députés qu'ils déclarent systématiquement l'ensemble des contacts qu'ils entretiennent ». Le groupe a donc estimé qu'il n'était pas nécessaire de répéter ou de paraphraser les dispositions existantes dans un document de moindre importance. Il a également décidé de ne pas étoffer davantage le contenu des dispositions concernées pour en faire une liste complète de normes de conduite, accompagnée d'explications détaillées, car cette démarche risquerait de nuire à la réflexion critique des députés sur leurs propres actes. Le groupe de travail a également observé que les partis et/ou les groupes politiques pouvaient librement élaborer leurs propres codes de conduite en allant plus loin que la législation et la réglementation en vigueur et qu'un grand nombre d'entre eux avaient pris déjà cette initiative.
11. Le GRECO note avec satisfaction que les organes provisoires, institués par chacune des chambres afin de réexaminer le cadre en vigueur applicable aux parlementaires sur la base du rapport d'évaluation, ont soigneusement réfléchi au meilleur moyen de mettre en œuvre cette recommandation. En ce qui concerne le Sénat, le GRECO se félicite de l'insertion dans le Règlement intérieur d'un nouveau chapitre consacré à l'intégrité qui contient des dispositions applicables à l'ensemble des problèmes recensés par la recommandation, à l'exception des contacts avec les tiers. Il note que ces dispositions générales sont destinées à être complétées par les mesures en matière d'intégrité qui seront prises par les groupes politiques du Sénat et qu'une recommandation à cet effet a été formulée par la commission sénatoriale. Le GRECO prend également note des dispositions relatives à l'intégrité adoptées par certains groupes ou partis politiques. Toutefois, tous les groupes ne semblent pas avoir pris des mesures à cet égard et l'un d'entre eux a d'ailleurs refusé de le faire. Par conséquent, pour ce qui est du Sénat, la recommandation i peut uniquement être considérée comme partiellement mise en œuvre.
12. S'agissant de la Chambre des représentants, le GRECO note avec intérêt l'analyse du groupe de travail, qui juge préférable de compiler les dispositions légales et réglementaires existantes (révisées) en un seul et même document plutôt que de les étoffer pour en faire une liste plus complète de normes, accompagnée de commentaires et d'explications détaillés. La raison invoquée par les deux chambres pour éviter l'adoption de dispositions trop précises en matière d'éthique est de stimuler une réflexion critique et permanente des députés sur leur propre conduite, plutôt que de les contraindre à se plier à un ensemble défini de prescriptions détaillées. Cette réflexion permanente est considérée comme un élément central du régime d'intégrité applicable aux parlementaires néerlandais et un certain nombre d'autres mesures décrites plus loin dans le présent rapport visent à stimuler

davantage encore cette réflexion. Le GRECO note en outre que la compilation des dispositions légales et réglementaires a été distribuée aux députés par voie électronique et sera prochainement publiée. Il reconnaît que les dispositions pertinentes traitent l'ensemble des aspects identifiés par la recommandation, à l'exception de la question des contacts avec les tiers. Le GRECO déplore cependant qu'aucune des deux chambres ne soit parvenue à ce stade à mettre en place des dispositions en la matière et souligne que l'objectif de cette partie de la recommandation n'est pas d'imposer aux parlementaires de signaler leur moindre contact avec des lobbyistes et d'autres tiers, mais de leur apporter des conseils adéquats sur ce qu'il est permis ou non de faire dans ces situations. Il encourage les chambres à réfléchir davantage sur ce point, également dans le cadre des mesures de sensibilisation indiquées au titre de la recommandation iv. Cette recommandation doit donc également être considérée comme partiellement mise en œuvre pour la Chambre des représentants.

13. Le GRECO conclut que la recommandation i été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

14. *Le GRECO a recommandé 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 (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).*
15. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités indiquent au sujet du Sénat que la version révisée de son Règlement intérieur complète l'obligation faite aux sénateurs de déclarer leurs activités et fonctions annexes en leur imposant de décrire brièvement le travail qu'ils accomplissent pour chacune de leurs activités ou fonctions, d'indiquer le nom de leur employeur et de présenter de manière succincte l'organisation pour laquelle ils travaillent, si cette information ne ressort pas suffisamment clairement de la description antérieure. Dans le cas particulier des activités de conseil, le secteur dans lequel le sénateur propose ses services doit être précisé. La commission provisoire du rapport du GRECO a également débattu de l'opportunité d'imposer aux sénateurs de déclarer si leurs activités annexes étaient ou non rémunérées. Comme le mandat de sénateur n'est pas une activité à plein temps, la commission a estimé que la divulgation de cette information n'était pas nécessaire et que cette décision devait être prise par les groupes politiques. La commission a relevé que la fonction de sénateur était par essence différente de celle des membres de la deuxième chambre, qui sont en revanche des acteurs politiques à plein temps, tenus par conséquent de déclarer tout revenu tiré d'une activité annexe, qui est alors déduit des indemnités auxquelles ils peuvent prétendre.
16. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités expliquent que la commission provisoire du Sénat, mise en place à la suite du rapport du GRECO, a examiné si les informations relatives aux conjoints et aux membres de la famille devaient être précisées par les sénateurs. Compte tenu du fait que le mandat d'un sénateur est en soi une activité à temps partiel, les sénateurs ne sont pas tenus de faire état des revenus tirés d'autres activités annexes. Ils n'ont par conséquent aucune raison de transférer leur patrimoine aux membres de leur famille pour échapper à leurs obligations déclaratives, puisqu'ils ne sont pas soumis à de telles obligations. Pour ce qui est des éventuels conflits

d'intérêts supposés ou avérés impliquant des membres de leur famille, la commission a estimé que ces situations se produisaient principalement lors de la prise de décisions administratives précises, comme l'octroi d'une subvention ou d'une allocation. La commission a souligné que les sénateurs prenaient rarement part, voire jamais, à la prise de décisions de ce genre en leur qualité de membres d'un organe doté de pouvoirs législatifs et de contrôle.

17. S'agissant de la deuxième chambre, l'article 150a du Règlement intérieur a fait l'objet de modifications visant à élargir les catégories d'intérêts que les députés doivent déclarer, comme l'a proposé le groupe de travail. La déclaration des activités annexes et des revenus ainsi perçus a été complétée par l'obligation de déclarer les « intérêts qui peuvent raisonnablement être jugés pertinents ». La disposition relative à la déclaration des cadeaux reçus et des voyages dont les frais ont été pris en charge a été libellée de manière plus précise afin d'éviter de possibles divergences d'interprétation par les parlementaires quant à leur obligation de déclarer les avantages en nature et les voyages payés en tout ou partie par des tiers.
18. Le groupe de travail a également recommandé de retenir l'interprétation la plus large possible du terme « intérêt » et de ne pas le limiter aux activités et fonctions annexes ou aux intérêts financiers. Les fonctions exercées auparavant par un député, par exemple en qualité de lobbyiste, la garantie d'une réintégration professionnelle ou d'autres dispositions particulières relatives à son activité professionnelle à l'issue de son mandat, ainsi qu'une participation majoritaire dans le capital d'une société, sont autant d'exemples d'intérêts qu'il convient de déclarer. Le groupe de travail a également relevé, à propos de la deuxième partie de la recommandation, que des situations particulières relatives au conjoint ou à d'autres membres directs de la famille pouvaient également être perçues par les tiers comme des intérêts pertinents. En vertu du droit au respect de la vie privée et pour des raisons de commodité, le groupe s'est abstenu de préconiser la mention systématique de ces informations. Il a relevé qu'en fonction des circonstances, les intérêts d'autres personnes, comme les amis proches, pouvaient également s'avérer pertinents. En résumé, le groupe de travail a laissé à chaque député le soin de déterminer les intérêts, y compris ceux de ses proches, qui présenteraient une pertinence pour les citoyens. Il a par ailleurs formulé d'autres recommandations en matière de sensibilisation (voir la recommandation iv), qui visent à aider le parlementaire à déterminer ces intérêts.
19. Le GRECO se félicite de ce que les deux chambres aient étoffé les obligations déclaratives afin de garantir que l'ensemble des intérêts pertinents des parlementaires soient rendus publics, comme le préconisait la première partie de la recommandation. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note que les deux chambres ont examiné la possibilité d'étendre davantage le champ d'application de ces obligations déclaratives afin qu'elles soient applicables aux informations relatives aux conjoints et aux proches. Il regrette cependant que cet examen ne se soit pas traduit par une modification des dispositions en la matière, mis à part la possibilité donnée à un parlementaire d'apprécier la pertinence des informations relatives à ses proches, qui est cependant laissée à l'appréciation du membre concerné. Le GRECO note que l'exigence de la deuxième partie de cette recommandation (« envisager ») a été traitée de manière satisfaisante. Cela dit, le GRECO invite instamment les autorités à suivre cette question.
20. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

21. *Le GRECO a recommandé 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.*
22. Les autorités expliquent que les deux commissions parlementaires ont examiné la question du contrôle et de la mise en œuvre des dispositions en matière d'intégrité. La commission provisoire du Sénat, mise en place à la suite du rapport du GRECO, a souligné qu'en vertu de la Constitution, les sénateurs exercent un mandat libre, ce qui signifie qu'ils ne peuvent se voir imposer de voter selon les directives de leur groupe ou parti et ne peuvent pas davantage être suspendus ou contraints à démissionner s'ils n'agissent pas de manière intègre. Cela étant, les groupes politiques peuvent prendre des décisions à l'égard de sénateurs dont la conduite est contraire à l'éthique, par exemple en prononçant leur expulsion du groupe ou en refusant de les désigner pour les prochaines élections. La Commission a considéré que ce cadre constitutionnel laissait peu de place à des sanctions, car il faudrait pour cela qu'elles soient prévues par un texte de loi, voire par une modification de la Constitution. La commission n'y était pas favorable et a préféré recommander que les groupes politiques prennent les mesures qui s'imposent contre un sénateur qui ferait fi des lignes directrices du groupe en matière d'intégrité. Ces cas de figure doivent également être examinés par les groupes politiques, dans la mesure où ils ont tous un intérêt commun à préserver la réputation du Sénat. Les groupes politiques pourraient saisir le Comité des aînés du Sénat des questions plus graves qu'ils ne sont pas parvenus à régler. Bien que ce comité ne dispose officiellement d'aucun pouvoir de sanction, ses décisions et conseils sont généralement adoptés sur la base d'un consensus et font autorité. La commission a également estimé que le Président du Sénat pourrait jouer un rôle consultatif dans les questions d'intégrité, compte tenu de la position qu'il occupe entre les groupes politiques et le Comité des aînés.
23. Le groupe de travail institué par la Chambre des représentants est arrivé à la même conclusion que son équivalent au Sénat, essentiellement pour les mêmes raisons. Dans la mesure où, en vertu de la Constitution, il est impossible de retirer à un parlementaire son mandat, le groupe a souligné que le contrôle à titre préventif et rectificatif de l'intégrité des parlementaires incombe aux partis politiques qui les ont désignés pour les élections et aux groupes politiques auxquels ils appartiennent au sein de la chambre. Il estime que ce système souligne un point particulièrement important : un élu doit être aussi indépendant que possible vis-à-vis des « autorités ». Le groupe de travail a recommandé de modifier les instructions du Secrétariat général de manière à ce que ce dernier recommande chaque semestre à chaque parlementaire de mettre à jour ses informations consignées dans le registre des cadeaux, voyages à l'étranger et activités et/ou intérêts extérieurs, en profitant de cette occasion pour corriger les oublis éventuels. Il a toutefois souligné qu'il appartenait aux seuls députés concernés de veiller à l'exactitude de ces informations et que le Secrétariat général et les autres organes administratifs ne devaient en aucun cas être tenus responsables de l'inscription de ces informations au registre.
24. Le GRECO prend note des informations communiquées. Bien que sa position et son raisonnement aient été pris en compte par les organes de travail des deux chambres, le GRECO regrette que cette prise en compte ne se soit pas traduite par une modification du système de contrôle et de mise en œuvre. Le GRECO comprend l'argument avancé par les autorités, selon lequel le principe constitutionnel de libre mandat ne permet pas de démettre de ses fonctions un parlementaire, sauf dans des cas très précis prévus par la législation. Cette situation n'empêche toutefois pas la prise de sanctions moins lourdes, comme un avertissement ou la suspension de

la participation de l'intéressé à certaines sessions ou réunions. Ces sanctions sont d'ailleurs prévues pour certaines infractions aux règlements intérieurs des deux chambres, notamment en ce qui concerne le non-respect des dispositions applicables en matière de confidentialité. Le GRECO ne voit pas pourquoi des sanctions analogues ne pourraient pas être prévues pour les infractions aux dispositions relatives à l'intégrité.

25. L'argument de l'indépendance des élus vis-à-vis des autorités se justifie davantage. L'intégrité y est conçue comme une question qui relève principalement de la responsabilité des élus eux-mêmes ; le rôle secondaire des groupes ou partis politiques se limite à vérifier que leurs membres ont une conduite conforme à l'éthique et à prendre les mesures qui s'imposent si tel n'est pas le cas. Le GRECO réaffirme ce qu'il avait indiqué aussi bien dans le Rapport d'évaluation qu'au sujet de nombreux autres pays : le Parlement a tout intérêt direct à favoriser l'intégrité de ses membres et doit prendre des mesures résolues en ce sens. Il note que la commission du Sénat adhère dans une certaine mesure à cette idée lorsqu'elle précise dans son rapport que le Comité des aînés pourrait se charger du règlement des graves infractions auxquelles les groupes politiques n'ont pu apporter de solution. Le système suivant pourrait être envisagé : le contrôle et la mise en œuvre du respect des obligations incomberaient principalement aux parlementaires eux-mêmes et aux groupes politiques ; les organes pertinents des chambres se chargeraient des cas les plus graves ou pour lesquels aucune solution n'a été trouvée. Le GRECO aurait cependant besoin d'informations plus détaillées sur les dispositions prises par les groupes et partis politiques visant à assurer le respect des règles d'intégrité et sur des exemples de l'usage de ces dispositions, afin d'être en mesure de vérifier si ces dispositions suffisent à répondre aux préoccupations soulevées dans la recommandation.
26. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

27. *Le GRECO a recommandé 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.*
28. S'agissant de la première partie de la recommandation, les autorités indiquent à propos du Sénat que la commission provisoire du rapport du GRECO a préconisé l'exercice de cette activité de conseil en premier lieu au sein des groupes politiques et a instamment invité les sénateurs à examiner toute question d'intégrité qui pourrait se poser à l'intérieur même de leur groupe. La commission a par ailleurs encouragé les échanges de vue et les consultations entre les divers groupes politiques et a conclu que le Président du Sénat pourrait avoir un rôle consultatif en matière d'intégrité. Elle n'a dès lors pas jugé nécessaire de formaliser davantage les modalités existantes de conseil à titre confidentiel.
29. La Chambre des représentants a quant à elle décidé de suivre la recommandation du GRECO et du groupe de travail en nommant un conseiller auprès duquel les députés peuvent, en toute confidentialité, obtenir des conseils en matière d'intégrité. Selon les conclusions du groupe de travail, ce conseiller aurait l'avantage supplémentaire de confronter les députés à la réalité de leurs obligations et de les inciter à y réfléchir en permanence, comme le recommande le rapport du GRECO. Le groupe a jugé important que ce conseiller ne soit pas un responsable politique en exercice, sans quoi son indépendance pourrait être remise en question,

mais plutôt une personne connaissant bien l'environnement dans lequel les députés exercent leur mandat. La nomination de ce conseiller par le Présidium de la Chambre des représentants est actuellement en cours.

30. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, la commission provisoire du Sénat chargée de l'examen du rapport du GRECO a formulé plusieurs propositions : 1) rendre les sénateurs attentifs aux dispositions applicables non seulement au début de leur mandat, mais également à mi-mandat, par exemple dans le cadre d'une note officielle ; 2) communiquer spécifiquement aux sénateurs les obligations déclaratives auxquelles ils sont soumis pour leurs activités annexes ; 3) demander aux sénateurs une fois par semestre au moins, sous forme d'un courrier adressé par le Président du Secrétariat général, de mettre à jour les informations relatives à leurs activités annexes. La commission a par ailleurs souligné combien il était capital que les informations publiées sur le site web soient exactes, actualisées et complètes ; 4) organiser une réunion consacrée aux obligations d'intégrité dès la prise de fonction d'un nouveau Sénat, afin d'y examiner la législation et la réglementation applicables et de permettre aux sénateurs de poser leurs questions et d'examiner les problèmes auxquels ils sont confrontés en matière d'intégrité. La commission a en outre recommandé que les questions d'intégrité soient à l'ordre du jour du Comité des aînés au moins une fois par mandat, afin de poursuivre cette réflexion.
31. La Chambre des représentants a décidé d'ajouter à la formation initiale dispensée aux nouveaux députés lors de leur entrée en fonction une formation consacrée à l'intégrité, afin d'en souligner l'importance et de mettre l'accent sur les dispositions en vigueur en la matière. Le groupe de travail avait formulé deux autres recommandations à cet égard : la tenue de réunions périodiques des groupes de parlementaires sur les questions d'intégrité et l'évaluation de chacune de ces réunions, afin de déterminer si elles ont conduit à proposer de modifier ou d'étendre les dispositions en vigueur en matière d'intégrité. Aucune de ces recommandations n'a été avalisée par le Présidium de la Chambre.
32. S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO se félicite de la décision prise par la Chambre des représentants de nommer un conseiller confidentiel pour les questions d'intégrité. Une fois ce conseiller nommé, l'évaluation de la mise en œuvre satisfaisante de cette partie de la recommandation pourra avoir lieu, mais uniquement en ce qui concerne la Chambre des représentants. Le GRECO encourage le Sénat, qui a décidé de ne pas modifier les arrangements informels actuels relatifs à l'octroi de conseils à titre confidentiel, à revoir sa position.
33. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO estime que les mesures signalées par les deux chambres atténuent en partie les préoccupations évoquées dans la recommandation, mais que leur mise en œuvre ne semble pas avoir encore débuté. Il souligne que la recommandation préconise une formation particulière et régulière et déplore en conséquence que la Chambre des représentants n'ait pas donné suite à la recommandation de son groupe de travail, qui jugeait souhaitable d'organiser des réunions périodiques sur les questions d'intégrité avec des groupes de députés. Cette mesure aurait indéniablement un intérêt, comme l'a souligné le groupe de travail, et répondrait au but visé par la recommandation. De même, le GRECO invite le Sénat à envisager l'organisation de réunions consacrées à l'intégrité, non seulement au début du mandat du nouveau Sénat, mais également à des intervalles plus réguliers.
34. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

35. *Le GRECO a recommandé 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.*
36. Les autorités soulignent en guise de préambule que les Pays-Bas restent fermement convaincus que les juges devraient prendre une part active à la société et que le fait d'exercer des activités annexes est un utile complément à l'exercice de fonctions judiciaires. Cela étant, le fait d'exercer la fonction de juge et, dans le même temps, un mandat dans l'une des deux chambres du Parlement est généralement considéré comme incompatible par les membres de la magistrature et ce cumul de fonctions est déconseillé par les lignes directrices et les codes de conduite établis par les membres de la magistrature, qui énumèrent les activités incompatibles avec la fonction de juge. Il convient de noter que l'exercice simultané de la fonction de juge et d'un mandat parlementaire ne s'est pas produit dans les faits au cours de ces dernières années.
37. Au vu de ces circonstances, les autorités souhaitent examiner attentivement s'il convient que la législation interdise la combinaison de l'exercice d'une fonction de juge et d'un mandat parlementaire et, dans l'affirmative, comment la législation devrait prévoir cette interdiction. Les implications de cette recommandation sont actuellement examinées par un groupe de travail spécial, composé de représentants du Conseil supérieur de la magistrature, des présidents de juridictions et de l'Association néerlandaise de la magistrature. Ce groupe, qui tiendra sa première réunion en juillet 2015, formulera des recommandations au Conseil supérieur de la magistrature en vue de poursuivre l'amélioration des lignes directrices et des codes de conduite. La position du Conseil supérieur de la magistrature et des autorités néerlandaises sur les suites à donner à cette recommandation sera décidée à la lumière des conclusions établies par le groupe.
38. Le GRECO prend note du fait que les autorités néerlandaises n'ont pas encore défini leur position à l'égard de cette recommandation. Selon les informations fournies, le groupe de travail qui permettra de décider en connaissance de cause de l'opportunité et de la manière de mettre en œuvre la recommandation a récemment entamé ses activités. Le GRECO fait une nouvelle fois part de ses préoccupations au sujet du fait que la législation n'interdit pas l'exercice parallèle de la fonction de juge et d'un mandat parlementaire, car cette lacune soulève un certain nombre de questions à propos de l'indépendance de la justice et de la séparation des pouvoirs. Comme l'ont expliqué les autorités néerlandaises et comme l'a déjà souligné le Rapport d'évaluation (paragraphe 96), cette combinaison est jugée indésirable dans les lignes directrices applicables aux membres de la magistrature et ne s'est d'ailleurs pas produite dans les faits au cours de ces dernières années. Les lignes directrices justifient ce choix par le fait que la législation prévoit l'incompatibilité de certaines fonctions judiciaires – celles de juges à la Cour suprême – avec un mandat parlementaire et que, par extension, il convient de dissuader tout cumul de fonctions similaire. Cette préconisation a peut-être suffi à empêcher ces dernières années l'exercice simultané de la fonction de juge et d'un mandat parlementaire, mais les pratiques peuvent fort bien évoluer. Une telle situation s'est déjà produite par le passé, surtout au Sénat, dont les membres exercent un mandat à temps partiel. Le Rapport d'évaluation a fait remarquer que cette situation semblait moins claire au Sénat qu'à la Chambre des représentants. Le GRECO rappelle qu'en vertu d'un principe internationalement admis, l'indépendance de la magistrature devrait être garantie par les normes nationales au plus haut niveau possible et invite donc instamment les autorités néerlandaises à donner suite à la recommandation.

39. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

40. *Le GRECO a recommandé 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.*
41. Les autorités expliquent que la législation relative à l'intégrité est également applicable aux juges et aux juges suppléants. Les dispositions légales relatives aux activités annexes, en vigueur depuis le début de l'année 2013, s'appliquent aux juges suppléants, tout comme, lorsque cela s'avère possible, les directives relatives à l'impartialité des magistrats et aux activités annexes ». Ces directives comportent des recommandations spécifiquement applicables aux juges suppléants, qui leur donnent des conseils sur les éventuels conflits d'intérêts. Un groupe de travail spécial institué en 2013 et composé de plusieurs présidents de juridictions a examiné s'il y a lieu de mettre en place des réglementations, directives et politiques applicables aux juges suppléants et a formulé des recommandations, qui sont en cours de discussion avec le Conseil supérieur de la magistrature et les présidents de juridictions. Les sujets examinés comprennent notamment l'indépendance et l'impartialité, les incompatibilités, la révocation et les exigences d'ordre organisationnel. Elles seront formellement adoptées à l'été 2015.
42. Le GRECO se félicite de la revue en cours, comme le prévoit la recommandation, du cadre réglementaire et politique applicable aux juges suppléants, afin de déterminer s'il y a lieu de compléter de manière particulière les éléments d'orientation en matière d'intégrité qui leur sont destinés. Il attend avec intérêt d'être informé en temps opportun des résultats de ces travaux.
43. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation vii.

44. *Le GRECO a recommandé 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.*
45. Les autorités indiquent qu'à la suite de la mise en place du Bureau pour l'intégrité du ministère public en 2012, la principale difficulté a été d'assurer en pratique la politique d'intégrité. Des différences ont en effet été constatées dans l'état de développement de cette politique d'une unité organisationnelle à l'autre du ministère public. Parmi les domaines qui requièrent une attention particulière figurent le signalement en temps utile au Bureau pour l'intégrité des soupçons d'infraction en la matière, l'uniformité du traitement de ces infractions, le rôle et la responsabilité des supérieurs hiérarchiques en matière d'intégrité et le fait de faciliter et de permettre constamment l'examen sans restriction des problèmes et des dilemmes rencontrés sur le plan de l'intégrité.
46. En coopération avec le Conseil des procureurs généraux et le Bureau pour l'intégrité, des mesures sont actuellement prises pour préserver et ancrer concrètement la politique en matière d'intégrité et pour inciter l'ensemble des unités organisationnelles à l'appliquer pleinement. Le président du Conseil des procureurs généraux, c'est-à-dire l'organe de gouvernance du ministère public, et le responsable du Bureau pour l'intégrité rencontrent actuellement tous les

responsables des divers services du ministère public pour s'entretenir avec eux du fonctionnement concret de la politique en matière d'intégrité. Au cours de ces visites, ils recensent ensemble les secteurs qui méritent une attention particulière ou des améliorations et prennent des dispositions concrètes pour mettre davantage en œuvre, assoir solidement et instaurer à l'intérieur des services la politique d'intégrité dans la pratique. Ces questions sont également discutées séparément avec les agents chargés des questions d'intégrité et le conseil des agents du ministère public des différents services.

47. Quand les discussions évoquées au paragraphe précédent seront achevées, la prochaine étape sera la mise en place d'équipes d'experts composées de spécialistes du Bureau pour l'intégrité et d'agents de divers services du ministère public habitués à traiter les questions d'intégrité. Ces équipes mettront en commun l'expérience acquise, les enseignements retirés, les bonnes pratiques et leur expertise avec des équipes dirigeantes locales de l'ensemble du pays et contribueront ainsi à faire connaître en quoi consiste l'intégrité et à sensibiliser les intéressés à son respect. Les autorités font état en outre de leur intention de continuer à suivre la politique d'intégrité et la façon dont elle fonctionne. Une évaluation pourrait ainsi être menée dans environ deux ans afin d'évaluer les effets des mesures présentées dans les paragraphes précédents.
48. D'autre part, les autorités mentionnent qu'à la suite d'évocation dans les médias de possibles tentatives d'influencer des agents publics en les invitant à des événements sportifs, le service d'audit du gouvernement central a récemment ouvert une enquête concernant la connaissance par le personnel du ministère de la Sécurité et de la Justice, des règles relatives à l'acceptation de cadeaux et d'invitations par des tiers. Cette enquête vise également le personnel du ministère public, car celui-ci est placé sous la responsabilité politique du ministre de la Sécurité et de la Justice. Un rapport d'enquête contenant de possibles recommandations sera publié à l'été 2015.
49. Le GRECO se félicite des mesures prises par les autorités, qui montrent que l'évaluation et le peaufinage de la politique d'intégrité en vigueur font partie intégrante des dispositions prises pour la mise en œuvre de cette politique. Au lieu d'une évaluation formelle menée après une certaine période de mise en œuvre, l'évaluation et l'actualisation de la politique d'intégrité sont en cours à l'heure actuelle et s'inscrivent dans le cadre des contacts établis entre le président du Conseil des procureurs généraux, les spécialistes du Bureau pour l'intégrité et les diverses unités organisationnelles du ministère public. A l'occasion de ces contacts, les secteurs identifiés par le Bureau pour l'intégrité comme méritant une attention particulière dans chaque unité sont discutés et des dispositions ciblées sont arrêtées afin d'améliorer la mise en œuvre de la politique d'intégrité. Le GRECO estime que ce processus organique satisfait aux exigences de la recommandation. Le GRECO prend également note de l'enquête relative à la connaissance des règles relatives aux cadeaux et aux invitations par des tiers.
50. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

51. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que les Pays-Bas n'ont traité ou mis en œuvre de façon satisfaisante que deux des sept recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du Quatrième cycle.** Parmi les six recommandations restantes, deux ont été partiellement mises en œuvre et trois n'ont pas été mises en œuvre.
52. Plus précisément, la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation vii a été traitée de manière satisfaisante, les recommandations i et vi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii à v n'ont pas été mises en œuvre.
53. En ce qui concerne les membres du Parlement, il convient de saluer le fait que toutes les recommandations ont été soigneusement examinées par les groupes de travail concernés des deux chambres du Parlement, à savoir la Chambre des représentants et le Sénat. Bien que la plupart des problèmes soulevés par le GRECO dans son Rapport d'évaluation aient été admis par les autorités, elles doivent à présent y remédier davantage. Des évolutions positives ont eu lieu, comme la révision du Règlement intérieur de chacune des deux chambres, la mise au point d'obligations déclaratives et l'adoption par les deux chambres de nouvelles mesures de sensibilisation. S'agissant des autres mesures recommandées, le GRECO espère que cet examen sérieux pourra se traduire par des actions plus affirmatives. Le GRECO attend ainsi des progrès en ce qui concerne la mise en œuvre et le renforcement des mesures de sensibilisation, ainsi que l'élaboration de codes de conduite ou de textes ayant un objectif similaire par les chambres et/ou les partis ou groupes politiques. Le GRECO déplore par ailleurs que les deux chambres aient refusé de prendre des mesures additionnelles visant au contrôle et à la mise en œuvre des dispositions applicables en matière d'intégrité et les invite instamment à reconsidérer leur position.
54. S'agissant des juges, le cadre réglementaire et politique applicable aux juges suppléants est actuellement réexaminé. Le GRECO attend avec intérêt les conclusions de ces travaux. Il regrette en revanche que les autorités n'aient pas encore déterminé quelle position adopter à l'égard de la mise en place de restrictions à l'exercice simultané de la fonction de juge et d'un mandat parlementaire. Le GRECO invite les autorités à agir de façon plus résolue à propos de cette question.
55. Enfin, pour ce qui est des procureurs, le GRECO se félicite de ce qu'une évaluation et une actualisation de la politique d'intégrité fassent actuellement partie intégrante de la mise en œuvre de cette politique.
56. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer l'article 32 portant sur les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation mutuelle et demande au Chef de la délégation néerlandaise de fournir un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i et iii à vi) dès que possible, mais au plus tard le 31 décembre 2015, conformément au paragraphe 2(i) de ce même article.
57. Enfin, le GRECO invite les autorités des Pays-Bas à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.