

Strasbourg, le 28 mars 2003

**Public**  
**Greco Eval I Rep (2003) 1F Final**

## Premier Cycle d'Evaluation

### Rapport d'Evaluation sur les Pays-Bas

Adopté par le GRECO  
lors de sa 13<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 24-28 mars 2003)

## I. INTRODUCTION

1. Les Pays-Bas ont été le 31<sup>ème</sup> Etat membre du GRECO à être examiné au cours du Premier Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après « EEG ») était composée de M. Atle ROALDSØY, Expert auprès du Département de la Police, ministère de la Justice (Norvège, expert de la police), M. Wolfgang SCHMID, Procureur à Baden-Wurttemberg (Allemagne, expert du ministère public) et de Mme Mimoza KIKOVSKA, Chef du Département de l'Intégration européenne, ministère de la Justice (« ex-République yougoslave de Macédoine », expert pour les questions d'orientation politique). Cette EEG, accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue à La Haye, Haarlem et Amsterdam du 26 au 29 août 2002. Avant la visite, les experts de l'EEG avaient reçu des autorités néerlandaises une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval I (2002) 34E) ainsi que des copies de la législation pertinente.
2. L'EEG a rencontré des responsables des institutions et organes gouvernementaux néerlandais suivants : le Département des crimes économiques et financiers de la Direction générale des services répressifs du ministère de la Justice, le *Rijksrecherche* (Département des enquêtes internes de la Police nationale), le Parlement, le Parquet, le Conseil de la Magistrature, l'Association des juges néerlandais, le Médiateur national, le ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume, la Cour des comptes, le ministère des Finances, l'Administration des impôts et des douanes, le FIOD/ECD (Service des renseignements financiers / Service des enquêtes économiques), le ministère des Affaires économiques, le Service de protection de la Police nationale, le MOT (Centre de déclaration des transactions inhabituelles), le BIBOB (Facilitation de l'évaluation de la probité par les organes gouvernementaux), l'Association des communes néerlandaises (VNG), le Bureau de l'intégrité de la Ville d'Amsterdam, la police de la région d'Amsterdam.
3. En outre, l'EEG a rencontré des représentants de la Confédération néerlandaise des Industries et des Employeurs (VNO-NCW), des comptables chargés de la légalité, des représentants de Transparency International et le Secrétaire général de l'Association des journalistes néerlandais (NVJ).
4. Il est rappelé que le GRECO a convenu, lors de sa 2<sup>ème</sup> réunion plénière (décembre 1999), que le Premier Cycle d'Evaluation se déroulerait du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 décembre 2001<sup>1</sup> et que, conformément à l'Article 10.3 de ses Statuts, la procédure d'évaluation serait fondée sur les dispositions suivantes :
  - Principe Directeur 3 (ci-après « PDC 3 »). Autorités chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption : statut juridique, compétences, moyens d'obtention de preuves, indépendance et autonomie ;
  - Principe Directeur 7 (ci-après « PDC 7 »). Personnes ou organismes spécialisés chargés de la lutte contre la corruption ; moyens dont ils disposent ;
  - Principe Directeur 6 (ci-après « PDC 6 »). Immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption.
5. Suite aux réunions mentionnées aux paragraphes 2 et 3 ci-dessus, les experts de l'EEG ont communiqué au Secrétariat leurs observations individuelles au sujet de chacun des secteurs concernés, ainsi que des propositions de recommandations, à partir desquelles le présent rapport

---

<sup>1</sup> Lors de sa 7<sup>ème</sup> réunion plénière (décembre 2001), le GRECO a décidé de prolonger ce premier cycle d'évaluation jusqu'au 31 décembre 2002.

a été préparé. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités néerlandaises - ainsi que, dans la mesure du possible, leur efficacité - dans le but de se conformer aux obligations découlant des PDC 3, 6 et 7. Le rapport décrit dans une première partie la situation aux Pays-bas en matière de corruption, la politique générale de lutte contre la corruption, les institutions et les autorités en charge de cette lutte - leur fonctionnement, leurs structures, leur compétence, leur expertise, leurs moyens et leur niveau de spécialisation - ainsi que le régime des immunités. La deuxième partie contient une analyse critique de la situation décrite antérieurement, évaluant notamment la compatibilité du système en place aux Pays-Bas avec les engagements découlant des PDC 3, 6 et 7. Le rapport comporte enfin une liste de recommandations faites par le GRECO aux Pays-Bas, afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les principes directeurs examinés.

## **II. DESCRIPTION GENERALE DE LA SITUATION**

6. Les Pays-Bas couvrent une superficie de 33 883 km<sup>2</sup> et comptent une population totale d'environ 16 millions d'habitants. Ils ont des frontières communes avec la Belgique et l'Allemagne et 451 km de côtes sur la mer du Nord. Le Royaume des Pays-Bas (nom officiel) est une monarchie constitutionnelle. Le Chef de l'Etat est le Monarque, actuellement la reine Béatrice. Les Etats généraux (*Staten Generaal*) se composent de deux chambres : la Première Chambre (*Eerste Kamer*), 75 membres élus par les 12 Etats provinciaux, et la Seconde Chambre (*Tweede Kamer*), 150 députés élus au suffrage universel direct. Après les élections des députés de la Seconde Chambre, le monarque désigne généralement le dirigeant du parti majoritaire ou de la coalition majoritaire comme Premier Ministre. Suite à la proposition du Premier Ministre, le Décret Royal de nomination des autres ministres est signé conjointement par le Monarque et le Premier Ministre.
7. Pour un pays relativement petit, le Royaume des Pays-Bas bénéficie d'une économie vaste et puissante. C'est le sixième exportateur mondial (le troisième pour les produits alimentaires), le sixième investisseur, et le PIB occupe le 14<sup>ème</sup> rang mondial (le PIB par habitant était de 22 570 euros en 1998). D'après l'Etude économique des Pays-Bas de l'OCDE (janvier 2002), « Après plusieurs années d'expansion économique rapide (...), la performance de l'économie néerlandaise s'est nettement dégradée depuis le début de l'année 2000. La croissance du PIB réel ne devrait être que d'environ 1,5 % en 2001, alors qu'elle était en moyenne proche de 4 pour cent sur la période 1997-2000. (...) Le ralentissement de l'activité ne s'est pas encore totalement répercuté sur la situation du marché du travail. Grâce au dynamisme des créations d'emploi, le taux de chômage est tombé aux alentours de 2 pour cent. Ce taux, pratiquement le plus bas de la zone de l'OCDE, est nettement inférieur aux taux structurels. » En outre, la baisse du chômage, l'augmentation des salaires et la réduction de la pression fiscale ont soutenu une forte demande de logements, et les prix ont continué à augmenter, d'environ 15 pour cent en 2000.

### **a) Le phénomène de corruption et sa perception aux Pays-Bas**

#### *i) Législation*

8. Le Code pénal néerlandais sanctionne la corruption active et passive des agents de la fonction publique<sup>2</sup> (Articles 177, 177a, 362 et 363), la corruption active et passive dans le secteur privé

---

<sup>2</sup> Aux fins des articles concernant la corruption, les « agents de la fonction publique » sont : les Ministres (y compris le Premier ministre, les sous-secrétaires d'Etat, les maires, les Commissaires royaux (des provinces), les aldermen (maires-délégués des villes), les membres des conseils municipaux, les membres du Parlement, les membres des Etats provinciaux et tous les autres fonctionnaires. Selon la Cour suprême, le terme « agent public » comprend les personnes nommées par

(Article 328ter) et la corruption active dans un contexte électoral (Article 126). Des dispositions concernent également la corruption active et passive des juges nationaux (Articles 178 et 364), des anciens agents publics, des agents publics d'Etats étrangers et d'institutions internationales et des juges d'Etats étrangers et d'institutions internationales (Articles 178a et 364a) ainsi que des futurs agents publics (Articles 177 et 177a). En ce qui concerne les sanctions, elles varient d'un maximum de deux ans d'emprisonnement pour corruption passive d'un agent public n'agissant pas en violation de ses obligations officielles, à une peine maximale de 12 ans pour corruption passive d'un juge. La corruption active d'un agent public est punie d'une peine maximale de 9 ans pour les juges et de 2 ans pour un agent public n'agissant pas en violation de ses obligations officielles. Cette peine peut être augmentée jusqu'à six ans par une infraction commise par un Ministre, un Secrétaire d'Etat, un maire ou certains autres élus.<sup>3</sup> Il n'y a pas de dispositions spécifiques sur le trafic d'influence car les Pays-Bas ont fait une réserve sur ce point dans la Convention de l'OCDE.

9. En vertu de l'article 51 du Code pénal, une personne morale peut être poursuivie pour corruption (ou toute autre infraction pénale). Les règles qui s'appliquent aux personnes morales sont les mêmes que pour les personnes physiques, lorsque les Pays-Bas souhaitent exercer leur compétence en rapport avec des infractions commises à l'étranger (y compris des infractions de corruption). Cela implique que le droit pénal néerlandais s'applique, *inter alia*, aux personnes morales néerlandaises coupables d'infractions de corruption commises à l'étranger, dans la mesure où ces infractions sont aussi punissables dans le pays où elles ont été commises (principe de nationalité).
10. Aux termes de l'article 160 du Code de procédure pénale, toute personne a le devoir de signaler à un enquêteur des crimes graves dont il a connaissance. La corruption n'est pas incluse.<sup>4</sup> L'article 161 donne à toute personne le droit de notifier une infraction qui a été commise. L'article 162 stipule que « les organes et agents publics qui ont connaissance, dans l'exercice de leurs fonctions, d'une infraction pour laquelle ils ne sont pas habilités à enquêter, doivent signaler cela immédiatement au procureur et lui transmettre les informations pertinentes ». L'article 162 couvre les articles 362, 363, 364 et 364a du Code pénal. Au sens strict, il ne porte pas sur les articles 177, 177a, 178, 178a, puisqu'il n'y fait pas directement référence. Il est toutefois supposé (« Directive concernant les enquêtes et les poursuites en matière de corruption d'agents publics », voir paragraphe 44 et Annexe II) que les organes et agents qui découvrent que quelqu'un a probablement corrompu un agent public, « sont confrontés relativement rapidement à l'obligation prévue à l'article 162, si des informations semblent indiquer que la corruption a abouti ». Outre cette obligation spécifique, les agents publics sont tenus de signaler les soupçons de méfaits à leur supérieur. Le non-respect de l'article 162 ne fait pas l'objet de poursuites. Par Ordonnance (en vertu de la Loi sur les fonctionnaires) du 7 décembre 2000, le ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume a établi une procédure de traitement des violations soupçonnées commises par des agents du gouvernement central. Des obligations et des procédures sont prévues pour signaler les infractions soupçonnées. Le manquement à ces obligations est considéré comme « un manquement au devoir » et des mesures disciplinaires

---

les pouvoirs publics à un poste officiel pour remplir des fonctions de l'Etat et de ses instances. La Cour a étendu cette définition aux personnes remplissant sous le contrôle et la responsabilité des autorités une fonction dont on ne peut nier le caractère public, pour remplir des fonctions de l'Etat et de ses instances. L'article 84 du Code pénal étend explicitement la définition à toute personne élue à l'occasion d'élections dûment organisées en vertu de la loi, au personnel des forces armées, aux juges et aux médiateurs.

<sup>3</sup> Des extraits de la législation pertinente sont inclus à l'Annexe I au présent rapport.

<sup>4</sup> Aux termes de l'article 160, toute personne qui est au courant d'une infraction décrite aux articles 92-110 du Code pénal, au titre VII du second volume du Code pénal dans la mesure où il y a danger de mort, ou aux articles 287-294 et 296 du Code pénal, est tenue de la signaler immédiatement à un enquêteur.

peuvent être prises aux termes de la Loi sur les fonctionnaires. L'obligation de signalement concerne les cas où des informations permettent raisonnablement de soupçonner :

- une infraction grave,
- une violation grave de la réglementation ou des règles d'orientation générale,
- une information erronée transmise aux autorités de justice pénale,
- un risque grave pour la santé publique, la sécurité ou l'environnement ou
- la dissimulation volontaire d'informations concernant ce qui précède.

L'Ordonnance détaille également la procédure à suivre et établit la protection des personnes qui signalent des infractions potentielles de bonne foi. En outre, il contient des dispositions concernant les fonctions d'une commission spéciale sur l'intégrité de la fonction publique. La Commission et les Secrétaires Généraux des Ministères sont dotés de pouvoirs d'enquête (limités). En cas de conflit entre une enquête interne et une enquête externe, c'est la seconde qui prévaut.<sup>5</sup> Le ministère des Affaires Sociales a demandé au Conseil sur le Travail Industriel un avis sur une réglementation concernant les dénonciations dans le secteur privé.

*ii) Mesures préventives*

11. Le ministère de l'Intérieur coordonne les activités politiques et législatives en matière de probité dans le secteur public : compte tenu de la structure décentralisée du système néerlandais, c'est cette institution qui définit des principes et lignes directrices pour tous les organes gouvernementaux.<sup>6</sup> En dehors de la Loi sur les fonctionnaires et d'une réglementation spécifique établissant que les juges et les procureurs ont l'obligation de déclarer toute autre fonction qu'ils exerceraient<sup>7</sup>, il n'existe aucune réglementation spécifique au niveau national (par exemple, lois sur la (prévention de la) corruption ou les conflits d'intérêts). Les autorités néerlandaises responsables des questions de probité adoptent des politiques en tenant compte du fait que les règles ne suffisent pas, à elles seules, à promouvoir l'intégrité dans les organes administratifs. En plus des mesures existantes pour combattre la corruption, elles s'appuient donc aussi sur des aspects pragmatiques et se concentrent notamment sur la sensibilisation des fonctionnaires. A ce jour, les axes principaux de la politique néerlandaise dans ce domaine pour les organes administratifs sont les suivants :

- prise de conscience de l'importance de la probité,
- campagnes de sensibilisation,
- mise en évidence des secteurs vulnérables dans leurs organisations,
- mesures de réduction des risques,
- développement de la capacité et de la volonté nécessaire pour faire face aux violations,
- maintien de la probité comme domaine prioritaire.

---

<sup>5</sup> Les pouvoirs d'enquête du Secrétaire Général sont les mêmes que ceux des autres employeurs. Pour ce qui est de la commission, l'Ordonnance ne détaille pas ses pouvoirs, mais établit, par exemple, qu'elle peut demander des informations ou des documents (confidentiels), ou encore questionner les agents publics.

<sup>6</sup> En outre, chaque institution gouvernementale est aussi responsable de sa propre politique sur l'intégrité (par exemple, le ministère des Finances a développé un programme très détaillé pour les Douanes).

<sup>7</sup> Ces informations sont disponibles sur Internet.

iii) *Coopération internationale*

12. Les Pays-Bas ont ratifié la Convention pénale sur la corruption le 11 avril 2002. La Convention civile n'a pas encore été signée ou ratifiée, car la question est à l'heure actuelle en cours d'examen.
13. Les Pays-Bas sont partie à plusieurs accords internationaux multilatéraux et bilatéraux d'entraide, qui concernent tous la coopération judiciaire et policière en matière pénale de façon générale et non la corruption en particulier. Toutefois, des demandes d'assistance en matière de corruption peuvent être formulées et exécutées sur la base des traités existants. Les Pays-Bas sont aussi partie à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et les deux Conventions de l'UE sur la corruption (la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires d'Etats membres de l'Union européenne et le Protocole à la Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes). Outre les traités applicables, la législation néerlandaise prévoit la possibilité de prêter assistance à des pays étrangers dans des affaires pénales. Le Code de procédure pénale permet aux autorités judiciaires de répondre aux demandes d'assistance au sens le plus large, sans qu'un traité ne soit nécessaire. En revanche, l'usage de mesures coercitives, si elles sont nécessaires pour obtenir les preuves demandées, est subordonné à l'existence préalable d'un traité. Il n'existe aucun motif spécial de refus d'assistance dans les affaires de corruption, en dehors des motifs généraux de refus prévus par le droit néerlandais et les accords bilatéraux et multilatéraux d'entraide judiciaire. Il n'existe pas de statistiques portant spécifiquement sur l'entraide judiciaire dans les cas de corruption.
14. Le droit néerlandais n'autorise l'extradition que sur la base d'un traité. Les Pays-Bas permettent en général l'extradition de ressortissants néerlandais, mais uniquement à condition qu'ils pourront purger leur peine (établie par le pays demandeur) aux Pays-Bas. Cela s'applique à tous les cas d'extradition, y compris dans les affaires de corruption.

iv) *Blanchiment de capitaux*

15. La législation néerlandaise érige en infraction pénale le blanchiment de capitaux. Elle adopte une approche englobant toutes les infractions (« all-crimes » approach) et introduit le concept d'« auto-blanchiment ». L'article 420 du Code pénal punit de quatre années de réclusion et d'une amende de 450 000 euros le fait de a) cacher ou dissimuler l'origine, l'emplacement, la source de la transaction ou le transfert d'un bien, ou de cacher ou de dissimuler son propriétaire ou son détenteur, sachant que le bien provient – directement ou indirectement – de la commission d'un crime et b) d'acquérir un bien, de le posséder, de le transférer, de le convertir ou de l'utiliser, sachant qu'il provient – directement ou indirectement – de la commission d'un crime. La peine est portée à un maximum de six ans si l'infraction est commise régulièrement, et réduite à un an si l'infraction est commise involontairement. Le Centre de déclaration des transactions inhabituelles (MOT, *Meldpunt Ongebruikelijke Transacties*) est une institution centrale nationale chargée de collecter, d'enregistrer, de traiter et d'analyser les informations concernant non seulement les transactions suspectes, mais aussi les transactions inhabituelles. C'est un service administratif de renseignements financiers. La Loi sur la déclaration des transactions inhabituelles prévoit une obligation légale de signalement pour les institutions et personnes suivantes : banques, courtiers en valeurs mobilières, maisons de jeux, sociétés de transfert de capitaux, bureaux de change, sociétés de cartes de crédit, courtiers en assurances, assureurs-vie et marchands d'objets de valeur (voitures, art, bateaux, antiquités, bijoux, pierres et métaux précieux). L'EEG a été

informée que la liste des institutions soumises à cette obligation serait prochainement complétée, afin d'inclure entre autres les avocats, les notaires, les experts comptables, les agents immobiliers et les conseillers fiscaux. Les transactions inhabituelles jugées suspectes sont notifiées par le MOT à la police. En 2001, 76 000 transactions inhabituelles ont été signalées au MOT (on estime que pour 2002 il s'agit de 120 000 transactions). Parmi ces 76 000 (ou 120 000), le MOT a transmis 20 200 transactions inhabituelles en tant que transactions suspectes (20 700 en 2002) à la police.

v) *Statistiques*

**STATISTIQUES CONCERNANT LES POURSUITES  
EN MATIÈRE DE CORRUPTION<sup>8</sup>**

Année d'enregistrement au  
service des poursuites<sup>9</sup>

Services d'enquête	Type d'infraction	Décision du procureur	Décision du juge	1999	2000	2001	2002
FIOD / ECD	Abus de fonctions <sup>10</sup>	Ordonnance de citation	Sanctions		3		
			Sanctions	6			
			Affaire pendante	3		4	
			Classement	5			
			Transaction	1			
		Affaire pendante					4
<b>TOTAL</b>				<b>15</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
Rijksrecherche	Abus de fonctions	Ordonnance de citation	Sanctions	6		2	
			Acquittement			1	1
			Classement		6		2
	Corruption	Ordonnance de citation	Sanctions	9	1		2
			Affaire pendante	1	2	4	2
			Classement	3	12	2	
			Transaction	1	3		
	Affaire pendante				6		
<b>TOTAL</b>				<b>20</b>	<b>24</b>	<b>15</b>	<b>7</b>
Autres services d'enquête	Abus de fonctions	Ordonnance de citation	Sanctions	2	6	1	
			Affaire pendante		1	3	2
			Classement	1			
			Transaction	1			
	Corruption	Ordonnance de citation	Sanctions	19	8	6	
			Acquittement		9	2	
			Affaire pendante		7	10	4
			Classement	10	8	3	1
	Transaction	3	3	3	1		
	Affaire pendante	3			7		
<b>TOTAL</b>				<b>39</b>	<b>42</b>	<b>28</b>	<b>15</b>
<b>TOTAL ANNUEL</b>				<b>74</b>	<b>69</b>	<b>47</b>	<b>26</b>

<sup>8</sup> Articles 126, 177, 177a, 178, 178a, 328ter, 362, 363, 364 du Code pénal.

<sup>9</sup> Ces statistiques concernent les affaires transmises au Parquet pour instruction.

<sup>10</sup> Articles 359, 360, 361 du Code pénal.

16. Bien qu'elles ne soient pas très faciles à interpréter, les statistiques ci-dessus semblent indiquer un niveau de corruption relativement faible aux Pays-Bas. En 2001, 47 affaires de corruption (et d'abus de fonctions) ont été transmises au Parquet, et 26 pendant la première moitié de l'année 2002 (jusqu'au 25 juin). Les autorités néerlandaises rencontrées par l'EEG ont toutes le sentiment que la corruption n'est ni un problème majeur ni un phénomène très répandu. Dans l'Indice de Perceptions de la Corruption 2002 publié par Transparency International, les Pays-Bas occupent la septième position, avec un score de 9 sur 10. C'est un bon classement par rapport aux autres pays membres de l'Union européenne (5<sup>ème</sup> position derrière la Finlande, le Danemark, la Suède et le Luxembourg).
17. D'après les informations communiquées à l'EEG par les autorités néerlandaises, 703 affaires<sup>11</sup>, dont 264 affaires de corruption<sup>12</sup>, ont fait l'objet d'une enquête du *Rijksrecherche* (Département des enquêtes internes de la Police nationale) en 1999-2001. Les autres services d'enquête ont traité 33 affaires, qui ont abouti à des sanctions. Vingt affaires concernant des infractions commises par des agents publics ont abouti à un procès pénal, mais les statistiques ne précisent pas s'il s'agit ou non de corruption. Elles ne font pas non plus référence aux sections pertinentes du Code pénal et ne donnent aucune information quant à la nature des sanctions appliquées. En outre, aucune donnée n'est disponible concernant les cas de corruption enregistrés par la police ou les fonctions des personnes impliquées. Les statistiques montrent également que 23 affaires de corruption ont été transmises au Parquet par le FIOD/ECD (Service des renseignements financiers / Service des enquêtes économiques) depuis 1999. Des sanctions ont été imposées dans sept cas, et 11 affaires sont toujours ouvertes.
18. Selon les autorités néerlandaises, les liens entre corruption et criminalité organisée ne semblent pas alarmants. En particulier, les autorités chargées des poursuites pénales estiment que les cas de crime organisé associé à la corruption sont rares. Cela est confirmé par des études scientifiques.<sup>13</sup>
19. Bien que les autorités néerlandaises en général ne considèrent pas la corruption comme un problème majeur, la perception de la menace qu'elle représente a récemment augmenté considérablement, en raison d'allégations et d'enquêtes concernant des projets de construction (le tunnel de Schiphol ou la nouvelle ligne nord-sud du métro d'Amsterdam), où l'on soupçonne que les devis ont été gonflés à des fins d'enrichissement personnel. A cet égard, la représentante de Transparency International Pays-Bas rencontrée par l'EEG a déclaré que les comportements de corruption (liés notamment aux procédures de marchés publics) ne sont pas exceptionnels dans le secteur du bâtiment et que la position actuelle des Pays-Bas ne correspond pas à la réalité.
20. Le 5 février 2002, le Parlement néerlandais a créé une Commission d'enquête sur l'industrie du Bâtiment, en réponse notamment aux allégations concernant des malversations dans ce secteur. La Commission a décidé d'enquêter sur la nature et l'ampleur des irrégularités prétendues et en particulier d'examiner en détail les circonstances de la construction du tunnel ferroviaire de

---

<sup>11</sup> Statistiques du *Rijksrecherche*. Elles incluent toutes les infractions commises par des agents publics telles que le détournement de fonds, le trafic de stupéfiants, la violence, mais aussi l'usage d'armes à feu en service et les enquêtes sur les décès dans des établissements pénitentiaires. Elles tiennent également compte des enquêtes du service de renseignements (CIE) du *Rijksrecherche*.

<sup>12</sup> Les autorités néerlandaises ont fait savoir à l'EEG que ces chiffres ne sont pas comparables à ceux du Parquet parce que le *Rijksrecherche* utilise une définition plus large de la corruption que celle du droit pénal.

<sup>13</sup> Par exemple, le rapport scientifique du Professeur Dr C.J.CF Fijnaut, qui a été partie intégrante de l'enquête parlementaire sur le crime organisé.



Schiphol, les cas de double comptabilité et autres aspects liés à la probité.<sup>14</sup> L'EEG a été informée que le 12 décembre 2002, elle a présenté son rapport final : choquée par l'ampleur et la gravité des irrégularités mises en évidence, elle a conclu que le milieu du bâtiment était affecté à grande échelle par des pratiques contraires aux règles sur la concurrence. L'existence d'ententes entre sociétés concernant les prix et la répartition du marché, ainsi que la dissimulation de doubles comptabilités ont montré que la plupart des grandes entreprises du bâtiment constituent des associations comparables à des cartels. La Commission a conclu par ailleurs qu'il ne semble pas exister de corruption structurelle dans la fonction publique. Elle est toutefois préoccupée par le nombre de violations qui auraient été commises par un petit nombre de fonctionnaires. En outre, elle soupçonne que les liens entre fonction publique et bâtiment sont trop étroits et que cela peut entraîner des collusions. Par conséquent, la réglementation sur les fonctionnaires et les marchés publics a été affinée.

## **b. Organes et institutions en charge de la lutte contre la corruption**

### **b1. Police**

#### *i) Organisation*

21. La Loi sur la police de 1993 régit l'organisation de la police néerlandaise. Celle-ci dépend du ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume et du ministère de la Justice, et elle se compose de 25 corps régionaux et du Corps National des Services de Police (KLPD, *Korps Landelijke Politiediensten*) comprenant plusieurs divisions. Les polices régionales sont divisées en districts et unités, sous la direction de l'administrateur des forces de police régionale, le maire (*Burgomaster*) de la plus grande commune de la région. Les Pays-Bas comptent au total 45 000 policiers.
22. En tant que personne chargée de l'allocation des ressources budgétaires aux différentes forces de police régionales, le Ministre de l'Intérieur est directement impliqué dans la gestion de l'appareil policier au niveau central. Il peut également demander à la Reine de nommer ou révoquer les chefs des polices régionales et leurs adjoints<sup>15</sup> (l'administrateur des forces de police régionale donne un avis), de réglementer l'administration des polices régionales, de recevoir les informations émanant des administrateurs de la police et des maires et peut définir des politiques de coopération entre corps régionaux de police. Le Ministre de l'Intérieur est aussi responsable des établissements de formation des policiers. Lorsque ces activités concernent aussi l'application de la loi pénale, le Ministre de la justice doit être consulté. Pour faire respecter le droit pénal ou pour mener des enquêtes criminelles, la police agit sous le contrôle du Parquet ; pour garantir le maintien de l'ordre et l'assistance au public, elle intervient sous l'autorité du maire de la plus grande commune de la région. La direction de la police au niveau régional implique donc trois personnes : le Procureur général, le chef du corps régional de police et le maire. Ils se réunissent au moins une fois par mois et bien souvent une fois par semaine pour discuter, au cours d'une « concertation triangulaire » de toutes les questions de prévention, de lutte contre la criminalité et d'amélioration de la sécurité au niveau local.
23. En plus des forces régionales, la police dispose de six « équipes de base », composées de 50 à 90 personnes recrutées au sein des forces régionales. Les policiers sont nommés dans ces équipes pour cinq ans. Les équipes sont conçues pour enquêter, en coopération avec les corps régionaux de police, les affaires de crimes graves et de criminalité organisée. Elles concentrent

---

<sup>14</sup> L'EEG a appris l'existence de cette Commission au cours de la visite.

<sup>15</sup> Les chefs de la police des forces régionales sont nommés par Décret Royal.

leurs efforts sur les enquêtes et la collecte d'informations dans des domaines délicats (en raison du type d'infraction, du lieu, du type de recherches nécessaires, de l'organisation particulière des criminels). Un autre service spécialisé, l'Equipe nationale d'enquête, s'occupe en particulier des crimes économiques et financiers et des demandes d'assistance mutuelle internationales en matière pénale. Elle se spécialise dans les enquêtes financières et fiscales et les affaires de fraude de grande envergure, et dépend du KLPD. Le KLPD emploie plus de 3 500 personnes et fournit aux polices régionales des experts et autres ressources.

24. En plus de ces six équipes, la police compte sept unités spéciales interrégionales de lutte contre les fraudes, composées de personnel des régions. Elles remplissent des fonctions au niveau national dans des domaines précis, comme les banqueroutes frauduleuses et les escroqueries à l'assurance. Elles opèrent en étroite collaboration avec le Parquet et avec l'aide d'experts financiers extérieurs, spécialistes de comptabilité et de fiscalité.

*ii) Services de renseignements*

25. Deux services prêtent assistance pour les enquêtes au niveau régional : d'une part le Service des renseignements criminels (CIE), qui s'occupe des renseignements divers provenant des observations, entretiens ou interrogatoires de la police et le Service d'identification (HKD), qui collecte et traite les informations « tangibles » comme les photographies de délinquants et d'infractions, les empreintes digitales et les traces.

*iii) Affaires internes*

26. Chaque corps régional de police dispose de son propre Bureau des affaires internes (BIO, *Bureau Interne Oenderzoeken*), investi de trois fonctions : prévention, enquête et conseil au sein du corps. La taille et la composition des bureaux varient d'un coordinateur permanent assisté d'enquêteurs à temps partiel auxquels il peut faire appel, à une quinzaine de policiers travaillant à plein temps. Les bureaux dépendent directement du chef de la police régionale. Ils effectuent des recherches pour les enquêtes, actions disciplinaires et procédures préliminaires (examen de faits) au sein de leur propre force de police. Les BIO mettent en œuvre ces tâches en coopération étroite avec le *Rijksrecherche*. Lorsque l'enquête concerne un enquêteur, le *Rijksrecherche* coopère souvent avec le BIO du service d'enquêtes concerné. Dans ce cas, l'affaire revient au *Rijksrecherche*.

*iv) Recrutement et formation*

27. Le recrutement des officiers de police se déroule à l'Institut de formation et de recrutement de la police nationale (LSOP). Les chefs des polices et leurs adjoints sont nommés par Décret Royal et les autres officiers de police par le maire de la plus grande commune de la région. Le LSOP est également chargé de la formation : chaque année, environ 30 000 policiers reçoivent une formation – générale ou spécialisée - dans des centres néerlandais. Le cadre du programme de formation pour 2002 est assez souple, et tient compte des différences entre formation initiale et développement d'une expérience professionnelle. L'accent est mis sur l'acquisition de compétences professionnelles individuelles. Des sessions portent spécifiquement sur la corruption et les questions qui y sont liées, et des débats et des séances pratiques de formation sur l'intégrité sont organisés régulièrement.

v) *Procureur National Anti-corruption et Rijksrecherche (Département des enquêtes internes de la Police nationale)*

28. En 2000, le ministère de la Justice a établi un Procureur National chargé de la corruption et le *Rijksrecherche*. Le Bureau National du Parquet a désigné, au sein du Service des Poursuites Spécialisé dans le Crime Organisé, un procureur chargé de la corruption au niveau national, à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2000. Il n'a pas plus de pouvoirs que les autres procureurs. Il dirige les enquêtes de corruption des fonctionnaires étrangers et peut donner des avis, aider ou diriger les enquêtes nationales sur la corruption. En outre, il est responsable de la coordination et supervision du Service des renseignements criminels (CIE) du *Rijksrecherche* et il travaille en étroite collaboration avec le *Rijksrecherche*. Le *Rijksrecherche* est un service spécial d'enquêtes de la police néerlandaise qui, sous l'autorité du Conseil des Procureurs Généraux, « est responsable des enquêtes dans les affaires de corruption impliquant des officiers de police (souvent haut placés), des magistrats et des hauts fonctionnaires ». Outre les enquêtes impliquant des fonctionnaires, il lui incombe aussi d'enquêter sur les personnes morales suspectées de corrompre les fonctionnaires étrangers. Il emploie 90 personnes formées dans ce domaine spécifique de l'enquête. Ses opérations dépendent de la décision d'une Commission de coordination, composée du Président du Conseil des procureurs, du Procureur général et du directeur du *Rijksrecherche*. Le Procureur National Anti-corruption est le Secrétaire de cette commission. Il dépend administrativement du Parquet. Son budget pour 2002 est d'environ sept millions d'euros.

29. Le Conseil des procureurs a convenu de critères généraux que la Commission de coordination doit appliquer pour décider si le *Rijksrecherche* doit intervenir ou non dans un cas concret :

- l'enquête concerne des agents publics travaillant pour le gouvernement ;
- l'infraction affecterait l'intégrité du gouvernement ou son fonctionnement ;
- une enquête impartiale est nécessaire en rapport avec le comportement d'agents publics et tout risque de partialité doit être évité.

Ces critères se cumulent et le *Rijksrecherche* ne peut entreprendre ses travaux d'enquête que si ces trois critères sont réunis. La Commission de coordination essaye toujours de voir si un autre service d'enquête (par exemple, une unité régulière de police ou un BIO) peut enquêter (de façon impartiale).

30. Le *Rijksrecherche* participe chaque année à environ 75 enquêtes liées à la corruption. Environ 40% de ces cas concernent des officiers de police. Les enquêtes dans les cas de corruption impliquant des enquêteurs, des personnels travaillant pour le Parquet et autres organismes judiciaires et des hauts-fonctionnaires (hommes politiques et administrateurs), sont conduites par le *Rijksrecherche* ; les autres par la police au niveau local. Mais le Procureur National Anti-corruption s'occupe lui-même de certains cas. Le service de renseignements du *Rijksrecherche* se compose de six personnes, est dirigé par le Procureur national anti-corruption, et travaille beaucoup avec les unités de renseignements des forces de police locales.

vi) *Le FIOD/ECD (Service des renseignements financiers / Service des enquêtes économiques)*

31. Le FIOD/ECD est une unité spéciale de l'Administration des impôts et un Service Spécial d'enquêtes. Le FIOD/ECD dépend du ministère des Finances. Ses fonctions principales sont :

- d'enquêter sur les fraudes fiscales, financières, économiques et douanières ;

- de rechercher, de collecter, de traiter et de fournir des informations sur les impôts et les douanes ;
- de contribuer à la prévention du crime organisé et à la lutte contre ce phénomène.

Le FIOD/ECD emploie environ 1 100 personnes, qui opèrent essentiellement dans les domaines suivants : intégrité des marchés financiers, lutte contre le blanchiment de capitaux, fraude à la TVA, trafic de stupéfiants et abus de propriété à titre bénéficiaire. Outre sa responsabilité d'enquêter sur la corruption « dans la société », le FIOD/ECD doit aussi mener des enquêtes internes au sein de l'Administration des impôts et des douanes. Il dispose de six agences régionales qui mènent toutes des enquêtes, examinent des informations et des faits et comprennent des équipes comptables spécialisées. Outre la conduite de ses propres enquêtes, le FIOD/ECD prête également assistance à la police et au Parquet, en particulier quand des connaissances financières sont nécessaires pour collecter, vérifier, traiter et analyser des informations. Il jouit de pouvoirs d'enquête généraux dans les limites de sa compétence et travaille sous l'autorité du Parquet.

32. Comme il a été mentionné plus haut, le FIOD/ECD mène également des enquêtes sur des officiers de l'administration fiscale corrompus. En moyenne, au cours des quatre dernières années, ces enquêtes sur l'intégrité ont entraîné environ 35 rapports par an, portant sur des procédures disciplinaires, des examens de faits et des enquêtes pénales. Un ou deux cas de corruption sont découverts chaque année, et ce n'est donc pas perçu comme un problème majeur par le FIOD/ECD.

*vii) Techniques spéciales d'enquête*

33. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi relative aux techniques spéciales d'enquête (Loi BOB), l'usage de nombreuses méthodes est régi par le Code de procédure pénale. De façon générale, ces techniques doivent être utilisées dans l'intérêt d'une enquête et sur ordre d'un procureur. Elles peuvent presque toujours être utilisées pour des enquêtes de corruption. Il n'existe pas de limitation de durée formelle, mais en pratique les mesures spéciales sont généralement recommandées pour quatre semaines, et quand cette période touche à sa fin, la situation est réévaluée afin de savoir s'il convient de prolonger le délai.

34. Les techniques spéciales suivantes peuvent être utilisées pour les enquêtes en matière de corruption :

1. Observation systématique (art. 126g) : pour n'importe quelle infraction, à l'égard de suspects et de non suspects.
2. Infiltration (art. 126h) : quand on soupçonne des crimes graves<sup>16</sup> représentant de sérieuses violations de l'ordre juridique. Des suspects ne peuvent être utilisés pour réaliser des infiltrations. Les opérations destinées à piéger des personnes ne sont pas non plus admises.
3. Pseudo-achat ou service (art. 126i) : quand on soupçonne des crimes graves.
4. Obtention systématique de renseignements (art. 126j) : pour n'importe quelle infraction.
5. Introduction dans des lieux fermés (art. 126k) : quand on soupçonne des crimes graves.
6. Surveillance directe (art. 126l) : voir infiltration. Le procureur ne peut ordonner cette mesure qu'après avoir obtenu l'autorisation du juge d'instruction. La surveillance

---

<sup>16</sup> Sont considérés "crimes graves", les crimes pour lesquels une détention provisoire est prévue.

directe d'habitations privées n'est généralement pas possible dans les affaires de corruption (sauf en cas de corruption d'un juge), car cette surveillance n'est permise que dans les enquêtes portant sur des crimes punis d'au moins huit ans de réclusion.

7. Ecoutes téléphoniques (art. 126m) : voir infiltration. Le procureur ne peut ordonner cette mesure qu'après avoir obtenu l'autorisation du juge d'instruction.
8. Exploitation des données concernant les communications téléphoniques (art. 126n) : quand une personne est prise en flagrant délit ou quand la nature de l'infraction autorise une détention provisoire.

La loi permet également l'utilisation de citoyens ordinaires aux fins d'obtention systématique d'informations, d'infiltration ou de pseudo-achat ou service (art. 126v à 126z inclus).

#### *viii) Protection des témoins*

35. Il n'existe pas de programme spécifique de protection des témoins dans les affaires de corruption. Les personnes qui jouent un rôle dans l'enquête pénale bénéficient d'un large éventail de mesures de protection avant, pendant et après la procédure, ce qui permet de créer des situations spécifiques relatives à chaque cas, y compris les cas de corruption.
36. Un programme pour les témoins a été conçu en 1995, suite au rapport d'un groupe de travail spécial. Le Service de protection des témoins de la Police nationale (KLPD) est responsable de la mise en œuvre du programme. Le personnel du Service est formé spécialement. Un procureur compétent dans tout le pays est chargé du Service et de ses activités. Les autorités néerlandaises travaillent depuis 1994 pour le développement et l'application du programme de protection des témoins. Les mesures envisageables dans ce cadre sont très variées : « dissimulation » temporaire d'un témoin en lieu sûr, réinstallation d'un témoin et de sa famille dans un pays étranger ou encore changement d'identité.

### **b2. Service des poursuites / Parquet**

#### *i) Organisation générale*

37. Le Ministre de la Justice est politiquement responsable du Service des poursuites (ou Parquet). Le Parquet est composé de (article 134 de la Loi sur l'Organisation Judiciaire) :

- le Conseil des Procureurs Généraux et son Bureau
- les Parquets au niveau régional
- le Bureau National du Parquet
- le Parquet auprès des Cours d'Appel

Le Parquet est dirigé par le Conseil des Procureurs Généraux, composé de trois à cinq membres, tous juristes. Le Conseil prend ses décisions de façon collégiale et le président y joue un rôle particulier, puisqu'il dispose d'une voix prépondérante en l'absence d'un consensus. Le président est nommé séparément par Décret Royal pour trois ans. Le Conseil détermine la politique générale en matière d'enquêtes et de poursuites. Il contrôle également les travaux du Procureur National Anti-corruption et du *Rijksrecherche* (voir plus haut).

38. Le Conseil peut donner des instructions aux chefs des magistrats des Parquets régionaux concernant leurs fonctions et compétences pour l'administration de la justice pénale et d'autres

pouvoirs prévus par la loi, comme le contrôle de la police. Les instructions peuvent porter sur l'orientation générale en matière pénale, ou sur une affaire en particulier. Les procureurs sont légalement tenus de les respecter.

39. L'article 124 de la Loi sur l'Organisation Judiciaire établit qu'il incombe au Parquet de faire respecter la loi pénale et de réaliser toute autre tâche telle qu'établie par la loi. En vertu de l'article 127 de la Loi sur l'organisation judiciaire, le Ministre de la Justice est habilité à donner des instructions générales ou particulières concernant l'exercice des fonctions et compétences du Parquet. Ces instructions, qui doivent être communiquées par écrit et après consultation du Conseil des procureurs, peuvent aussi porter sur les enquêtes et poursuites dans des affaires particulières. Les procureurs sont tenus de s'y conformer. Les instructions ministérielles demandant de ne pas enquêter ou de ne pas poursuivre sont transmises au Parlement avec un avis du Conseil des procureurs. D'après les informations recueillies par l'EEG, cette procédure n'a pas été utilisée depuis 1998.<sup>17</sup> Dans la plupart des cas, la consultation du Conseil des procureurs aboutit à des instructions formulées par le Conseil lui-même. C'est uniquement lorsque le Conseil n'est pas d'accord avec le Ministre que celui-ci a recours à cette procédure. Les autorités néerlandaises considèrent que ces garanties préviennent les influences politiques indésirables.

*ii) Structure régionale*

40. Le Conseil des procureurs est responsable de 19 districts régionaux. Il y a un Bureau du procureur dans chaque ville où siège un tribunal, avec à sa tête un Procureur général chargé de s'assurer que la politique du Parquet est appliquée dans le district. Les Bureaux emploient 2 000 personnes, dont 500 procureurs. Ces derniers sont assistés par des personnels administratifs, juristes auprès du Parquet, et des comptables. Les cinq Cours d'appel disposent chacune de leur propre Bureau du procureur. Il y a également un service des poursuites à la Cour suprême. Comme les juges, le Procureur général et ses assistants à la Cour suprême sont indépendants et nommés à vie.
41. Dans les Bureaux du procureur au niveau régional, il existe actuellement cinq centres où travaillent des spécialistes de certains crimes liés à la fraude, par exemple à Haarlem pour les crimes économiques et liés à la santé publique, et à Rotterdam pour les fraudes au préjudice de l'Union européenne et la lutte contre la criminalité liée à l'alimentation animale. En outre, il existe un Bureau National du Parquet à Rotterdam, qui s'occupe des poursuites des affaires importantes au crime organisé transnational.

*iii) Nomination, carrière et procédure disciplinaire*

42. Les juges et le Procureur Général auprès de la Cour suprême sont nommés à vie. Les procédures de nomination de ces personnels précisent les conditions requises pour chaque poste et les qualités que doivent posséder les candidats. Les avis formulés par les conseils des tribunaux sont transmis au Ministre de la Justice, qui détermine son opinion en fonction de la cohérence et de la motivation des candidats. Les candidats au poste de président du conseil d'un tribunal sont invités à un entretien avec le Ministre de la Justice. Il est possible d'entrer dans la magistrature comme « stagiaire » (RAIO en néerlandais), mais aussi de façon externe après au moins six ans d'expérience professionnelle dans un domaine pertinent, par exemple en tant

---

<sup>17</sup> Il n'existe pas de statistiques avant l'année 1998, car cela n'est devenu obligatoire qu'avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur l'organisation judiciaire en 1999. Avant 1999, le Ministre de la Justice a utilisé son pouvoir dans quelques affaires, et notamment un cas d'euthanasie.

qu'avocat. Les officiers nommés à vie ne peuvent être révoqués qu'à leur demande par Décret Royal, sauf dans les cas de procédure disciplinaire prévus par la Loi sur le statut juridique des fonctionnaires travaillant dans le secteur de la Justice. Les membres du Conseil des procureurs, les Procureurs généraux adjoints dans les Bureaux du procureur des Cours d'appel, et les procureurs des Bureaux de district et du Parquet sont nommés par Décret Royal. La procédure de nomination est décrite en détail dans les « Lignes directrices pour les procédures de nomination des membres du ministère public ».

43. Les salaires des ministères publics, des juges et des autres fonctionnaires travaillant dans le secteur de la justice sont définis en 12 catégories différentes (article 7 de la Loi sur le Statut juridique des fonctionnaires travaillant dans le secteur de la justice). Les ministères publics et les juges « du même niveau » reçoivent le même salaire. A titre d'exemple : le Vice-Président de la Cour Suprême et le Procureur Général de la Cour Suprême reçoivent tous les deux un salaire de première catégorie ; un juge et un ministère public reçoivent un salaire de neuvième catégorie.

iv) *Fonctions et tâches*

44. Les Bureaux du procureur sont notamment responsables du travail de la police pendant les enquêtes pénales (ainsi que prévu par l'article 124 de la Loi sur l'Organisation judiciaire). Aux termes de l'article 149 du Code de procédure pénale (« enquêtes, instruction préliminaire »), le procureur ouvre une information judiciaire après avoir été informé d'une infraction, dans la mesure où l'affaire est de sa compétence, et il est responsable de cette procédure et des activités de la police dans ce contexte. La police est tenue de soumettre les affaires concernant certains types d'infraction au procureur, qui décide alors d'instituer une enquête ou de faire usage de son pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité des poursuites. Malgré le fait qu'il n'existe actuellement pas aux Pays-Bas de règles strictes pour décider des affaires dans lesquelles des poursuites doivent être engagées, une Directive du Conseil des procureurs généraux « concernant les enquêtes et les poursuites en matière de corruption d'agents publics » a été adoptée le 8 octobre 2002 et est entrée en vigueur le 15 novembre 2002.<sup>18</sup> Elle énumère un ensemble complet de facteurs sur lesquels les procureurs doivent s'appuyer pour décider d'entamer ou non des poursuites. Toutefois, aucun modèle absolu n'a été développé pour éviter les injustices. Les facteurs répertoriés sont utiles : ils décrivent de nombreuses circonstances « dont il faut tenir compte pour savoir s'il convient d'entamer des poursuites dans des cas de corruption constituant en eux-mêmes des infractions pénales ». Les circonstances mentionnées sont tirées de situations réelles. Toutefois, chaque ministère public est habilité à décider si l'affaire dont il s'occupe mérite d'être poursuivie, à la seule condition qu'avant de prendre cette décision, il en discute avec ses supérieurs. La Directive étant entrée en vigueur récemment, l'EEG n'a pas eu l'occasion de voir si les procureurs font un usage approprié de la liste de facteurs.

45. Quand des mesures particulières sont nécessaires – arrestations, perquisitions, écoutes téléphoniques – le procureur doit obtenir une décision du juge d'instruction.

v) *Les poursuites pénales*

46. Le droit néerlandais reconnaît le principe de l'opportunité des poursuites. Les poursuites sont menées selon le principe d'opportunité (*opportuïteitsbeginsel*). L'article 167 du Code de procédure pénale permet au procureur de renoncer aux poursuites dans l'intérêt général.<sup>19</sup> Le

---

<sup>18</sup> Voir Annexe II. Cette directive a été fournie à l'EEG après la visite.

<sup>19</sup> L'article 167 du Code de procédure pénale stipule que le procureur décide de poursuivre lorsque cela semble nécessaire

ministère public jouit de pouvoirs discrétionnaires qui l'autorisent à classer les affaires. Il a également le pouvoir de régler les affaires par voie extrajudiciaire en ayant recours à un « classement conditionnel des poursuites » ou à une « transaction ». Le « classement conditionnel » est accordé lorsque le procureur estime qu'une alternative au procès pénal est préférable. Le prévenu peut être conditionné par exemple à un traitement de l'alcoolisme ou de la toxicomanie, à un travail d'intérêt général ou à une restitution à la victime. Cette mesure n'est pas prévue par la loi, mais elle est depuis longtemps admise dans la pratique. Elle n'est appliquée que dans de rares cas, lorsque les mesures prévues aux termes de l'article 74 (voir ci-après) sont considérées comme trop restrictives. La « transaction », régie par l'article 74 du Code pénal, consiste pour l'essentiel dans le règlement d'une somme d'argent par le prévenu pour éviter les poursuites pénales. Elle peut aussi consister à renoncer à un titre ou à restituer des objets saisis et confisqués, ou encore au paiement de la valeur de ces objets. De plus, elle peut aller de pair avec le paiement des gains estimés avoir été retirés de l'infraction pénale, ainsi qu'une compensation pour les éventuels dommages causés. Aux termes de l'article 74.1, la « transaction » est possible en lien avec des « infractions graves », hormis celles qui sont passibles d'une peine d'emprisonnement de plus de six ans. Le droit de poursuivre s'éteint une fois que les conditions fixées dans une affaire particulière ont été satisfaites. En vertu de l'article 12 du Code de procédure pénale, toute partie intéressée a la possibilité de faire appel de la décision d'un procureur de ne pas poursuivre. Si le ministère public décide de ne pas continuer les poursuites, le prévenu a le droit de recourir devant un tribunal. Cette procédure est établie par les articles 262 et 250 du Code de Procédure pénale. Le tribunal rend sa décision avant le début du procès. Si le recours du prévenu est accueilli, le procès ne commence pas et les poursuites sont interrompues. Cela signifie que les juridictions exercent un contrôle sur les décisions d'entamer et continuer des poursuites ou pas. En outre, il existe aussi un contrôle à l'intérieur du Parquet : la décision de renoncer aux poursuites dans des affaires « sensibles » et/ou complexe doit toujours être discutée avec les supérieur du magistrat concerné ou avec le Conseil des Procureurs Généraux (et parfois même avec le Département de Justice).

47. L'EEG a été informée que le principe de l'opportunité des poursuites est très fréquemment appliqué pour les infractions mineures, comme le vol à l'étalage ou les dommages matériels peu importants. Ce principe a été appliqué pour renoncer aux enquêtes portant sur des infractions, y compris de corruption. C'est arrivé en particulier dans des affaires d'adjudication de contrats publics, où une procédure de transaction a été appliquée. La décision de suivre cette procédure s'est basée sur la raison qu'un procès devant un tribunal aurait abouti aux mêmes résultats quant au niveau (des frais) de la sanction. Les responsables du Conseil des Procureurs Généraux ou du ministère de la Justice surveillent, « du moins dans les affaires importantes », attentivement l'application du principe d'opportunité des poursuites.
48. La Directive du Conseil des procureurs concernant les enquêtes et les poursuites en matière de corruption d'agents publics (voir paragraphe 43 et Annexe II), énumère des facteurs sur lesquels les procureurs doivent s'appuyer pour décider d'instituer ou non des poursuites dans des affaires de corruption. Elle laisse toutefois expressément une marge d'appréciation importante aux procureurs. En plus de la Directive, un ensemble de règles à l'attention du ministère public (Lignes directrices pour le traitement des affaires sensibles) est entré en vigueur le 15 juin 2001. Elles prévoient que le procureur ne puisse pas prendre sa décision de façon totalement autonome. Le terme « affaires sensibles » désigne celles qui suscitent ou risquent de susciter un grand intérêt social ou politique. Il n'y a pas de définition mais une liste de caractéristiques : une affaire sensible cause des troubles importants au niveau national ou local, ou devient publique pour des raisons politiques ou juridiques.

---

d'après les résultats de l'enquête, et qu'il peut être renoncé aux poursuites pour des raisons d'intérêt général.



49. Dans ces affaires, il est strictement obligatoire de transmettre des rapports non seulement à la hiérarchie au sein du Service des poursuites mais aussi au ministère de la Justice. Des indications sont aussi fournies sur la façon de traiter de telles affaires. Par exemple, elles doivent être traitées avec le plus grand soin et les responsables hiérarchiques doivent surveiller les progrès effectués et le respect de l'obligation de soumettre des rapports. Pour prendre des décisions cruciales, il doit toujours être possible de consulter le Procureur général : pour décider ou non de poursuivre, ou pour fixer le montant d'une amende. La décision d'engager ou non des poursuites dans une affaire de corruption est donc prise sous le contrôle du plus haut responsable du Service des poursuites.

v) *Formation*

50. Depuis quelques années, des programmes de spécialisation pour les policiers et les procureurs en matière de crimes économiques et d'autres infractions liées, comme celles de corruption, ont été développés. Ces programmes portent notamment sur différents aspects de la recherche en matière financière, de la saisie et de la confiscation des produits du crime ainsi que sur des typologies spécifiques de crimes économiques et financiers. Les programmes de formation se constituent de quatre différents niveaux, allant du niveau de base jusqu'au niveau académique.

**b3. Tribunaux**

51. Les Pays-Bas comptent 19 tribunaux de district, cinq Cours d'appel et une Cour suprême.<sup>20</sup> En plus de ces juridictions, il existe une Commission Centrale d'Appel et un Tribunal d'Appel de l'Industrie et du Commerce.<sup>21</sup> Il existe un Bureau du procureur général pour chaque Cour d'appel et pour la Cour suprême. La Magistrature gère elle-même ses activités dans une large mesure. Un Conseil de la Magistrature, composé de trois juges et de deux représentants du secteur privé, a été établi à cet effet et a commencé ses activités le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Les membres du Conseil sont nommés par le ministère de la Justice et le gouvernement pour six ans.

52. Le Conseil de la Magistrature est informé des besoins financiers et soumet une proposition de budget pour les tribunaux au Ministre de la Justice. Cette proposition est ensuite transmise au Parlement pour décision. Le Conseil est également responsable du choix des juges. De façon générale, le Ministre de la Justice accepte ses propositions. Les juges sont nommés à vie par la Couronne et prennent leur retraite à 70 ans. Le Conseil de la Magistrature n'a pas de pouvoirs disciplinaires. Il s'assure toutefois que les règles relatives aux tribunaux sont respectées et supervise le déroulement des audiences et le développement des tribunaux. Il se charge en outre de promouvoir la modernisation du système judiciaire. L'EEG a été informée qu'aucune influence politique n'a jamais été exercée à l'égard des juges.

53. Il existe une juridiction spécialisée pour le droit de la concurrence, mais pas pour les crimes économiques. Toutefois, les tribunaux se spécialisent de façon informelle. Il n'y a en effet pas de planification objective prévoyant que certains juges sont responsables de certains types d'affaires. Selon le Code de Procédure Pénale, les affaires mineures sont assignées par le

---

<sup>20</sup> La Cour suprême n'examine pas les faits mais se prononce sur la légalité des procédures et des décisions des juridictions inférieures. Exceptionnellement, elle juge en première et dernière instance les parlementaires, les ministres et les sous-secrétaires d'Etat, pour les infractions graves impliquant des abus de fonctions (Article 119 de la Constitution).

<sup>21</sup> La Commission Centrale d'Appel et la juridiction d'Appel pour ce qui concerne les controverses en matière de travail impliquant des fonctionnaires. Le tribunal d'Appel de l'Industrie et du Commerce est compétent en ce qui concerne les controverses impliquant des institutions telles que le Conseil Socio-Economique, les Conseils des Produits, les Chambres de Commerce etc.

tribunal à un juge unique, et à un groupe de trois juges pour les affaires plus graves. L'expérience joue naturellement un certain rôle en la matière. Dans chacun des 19 tribunaux de district, des juges d'instruction prennent les décisions demandées par le Bureau du procureur (voir plus haut).

54. Le Conseil de la Magistrature a fait savoir à l'EEG que les juges reçoivent une formation continue pendant l'exercice de leurs fonctions et ainsi que des cours de formation au SSR (le Centre de Formation pour les juges et les procureurs). Certaines personnes ont fait également part à l'EEG de leur sentiment que les juges ne sont pas particulièrement bien formés dans le domaine des crimes économiques. Le SSR forme les futurs juges et magistrats du parquet, mais prévoit également des cours et une formation destinée à faire en sorte que les compétences des juges et des ministères publics soient à jour et qu'ils reçoivent une formation basée sur la nouvelle jurisprudence et législation. Sans être exhaustive, la liste suivante de cours peut être mentionnée : cours de base sur les enquêtes financières, formation bancaire, fraude fiscale et douanière, fraude aux assurances, fraude par Internet, loi pénale en matière économique, crime organisé, etc.

#### **b4. Enquête pénale pendant la phase préliminaire**

55. La procédure pénale commence par une enquête préliminaire menée par la police dès qu'il existe un soupçon raisonnable qu'une infraction pénale a été commise (article 132a du Code de Procédure Pénale). Il s'agit de recueillir des informations sur l'infraction et sur le suspect. A l'issue de cette enquête, la police prépare un rapport écrit contenant les accusations concernant le suspect et d'autres personnes, ainsi que d'autres observations pertinentes. Ce rapport peut être utilisé comme preuve par le tribunal. Il est transmis au procureur qui décide ou non d'engager des poursuites.
56. Si l'enquête de la police ne peut pas être complétée parce que d'autres recherches spécifiques sont nécessaires, le procureur peut demander au juge d'instruction d'ouvrir une information judiciaire. Il peut notamment demander à un témoin de faire une déposition, autoriser l'usage de techniques spéciales d'enquête (écoutes téléphoniques, interception du courrier) et demander un examen psychiatrique du suspect. C'est la Chambre des Juges qui décide si un prévenu doit rester en détention provisoire.
57. A la fin de l'enquête de police ou de l'instruction préliminaire, le procureur doit décider s'il estime que des poursuites doivent être entamées. Le Parquet peut décider de ne pas engager de poursuites 1) s'il semble que les poursuites n'aboutiraient pas à une condamnation, faute de preuves ou pour des raisons techniques/procédurales, et 2) pour des raisons de politique générale.

#### **b5. Autres organes et institutions**

58. Il existe aux Pays-Bas d'autres autorités qui, bien que n'étant pas directement impliquées dans le domaine pénal, jouent un rôle important pour la prévention et la mise en évidence de la corruption. A cet égard, et même si cette liste n'est pas exhaustive, il est essentiel de faire référence au Médiateur, à la Cour des comptes, au MOT (voir paragraphe 15), au BIBOB (Facilitation de l'évaluation de la probité par les organes gouvernementaux), à l'AIVD (ancien BVD) et au Bureau de l'intégrité de la Ville d'Amsterdam.

i) *Le Médiateur national*

59. La Loi sur le Médiateur national est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1982. Depuis le 25 mars 1999, l'existence du Bureau du Médiateur est garantie par la Constitution et le nouvel article 78a place cette institution au Chapitre 4 - Hauts Conseils d'Etat - aux côtés du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, qui sont également des organes indépendants. Le premier paragraphe de l'article 78a stipule : « Le Médiateur national enquête, sur plainte ou de sa propre initiative, sur les activités des autorités administratives gouvernementales centrales et d'autres autorités administratives désignées par la loi ».
60. Le Médiateur national est nommé par le Parlement pour un mandat de six ans renouvelable, sur recommandation d'un comité composé du Vice-président du Conseil d'Etat, du Président de la Cour suprême et du Président de la Cour des comptes. Il peut être révoqué par le Parlement uniquement pour les motifs prévus par la Loi, semblables à ceux applicables aux magistrats. Il peut par exemple être révoqué si « les Etats généraux sont d'avis que la confiance qu'ils avaient placée en lui a été gravement affectée par ses actions ou ses omissions ». Au moment de la visite, le Bureau du Médiateur national comptait 115 agents. Il se compose de quatre services d'enquête. Le premier examine les plaintes pour voir si elles sont recevables et si le Médiateur est compétent, avant que le Médiateur ne décide d'ouvrir ou non une enquête. Les trois autres s'occupent principalement des enquêtes concernant les organes et agents publics pour lesquels le Médiateur est habilité à se prononcer.
61. Le Médiateur national ouvre une enquête :
- sur plainte : « *Toute personne a le droit de demander par écrit au Médiateur national d'enquêter sur les actes d'une autorité administrative à l'égard d'une personne physique ou morale dans une affaire précise, sauf si les faits datent de plus d'un an* », ou
  - de sa propre initiative.

A l'issue des enquêtes, le Médiateur national prépare un rapport contenant éventuellement une décision. Ces documents ne sont pas contraignants : il revient à l'autorité administrative concernée de décider des mesures à prendre le cas échéant, au vu du rapport et en particulier de la décision. Toutefois, le rapport du Médiateur national comprend parfois des recommandations, c'est-à-dire des conseils explicites à l'égard de l'autorité en question. Elles ne sont pas contraignantes mais ont une influence importante car elles sont toujours présentées à la Commission parlementaire des pétitions.

ii) *La Cour des comptes*

62. La Cour des comptes néerlandaise (ci-après « la Cour ») est un organe indépendant. Son Conseil se compose d'un président et de deux membres, élus à vie. Elle emploie environ 320 personnes et publie 60 rapports par an. C'est l'organe suprême de vérification des comptes du gouvernement aux Pays-Bas. Elle trouve son fondement juridique dans la Constitution, qui stipule que la Cour examine les recettes et les dépenses des ministères et de façon générale vérifie que les fonds publics néerlandais sont collectés et dépensés de façon appropriée et efficace.<sup>22</sup> La Cour n'est pas compétente pour les affaires de corruption telles que définies en droit pénal. Les affaires criminelles potentielles découvertes au cours de ses vérifications sont

---

<sup>22</sup> Les autorités locales ne font pas partie des institutions concernées par les vérifications de la Cour. Surtout dans les grandes villes, elles disposent de leurs propres organes internes d'audit.

portées à la connaissance des responsables administratifs de l'institution concernée pour qu'ils puissent transmettre le cas aux autorités compétentes pour les enquêtes. Uniquement dans le cas où ceux-ci ne le feraient pas, la Cour informerait directement elle-même le Parquet.

63. En ce qui concerne la lutte contre la corruption, la Cour se concentre sur des mesures préventives. Cela comprend des contrôles réguliers et l'examen de la régularité de la gestion financière annuels et des audits spécifiques : contrôle de la performance des institutions principales, surveillance des politiques de probité, réponse aux requêtes du Parlement. En décembre 2000, la Cour a publié un rapport sur les enquêtes et les poursuites en matière de fraude. Ce rapport avait pour but d'approfondir les connaissances du gouvernement central quant au résultat des enquêtes sur les fraudes (liées à la fiscalité, aux prestations sociales et aux appels d'offres) et a révélé dans la plupart des affaires une absence de poursuites. Bien que la politique de la Cour soit de signaler les affaires criminelles potentielles au responsable de l'administration concernée (qui doit donc les transmettre par la suite à la police), l'EEG a été informée que ce n'est jamais fait en pratique. Rarement, la Cour reçoit des demandes d'informations émanant du Parquet. Mais quand cela se produit, la Cour coopère activement avec le Parquet.

64. Des représentants de la Cour ont signalé à l'EEG la découverte d'un certain nombre d'irrégularités importantes (concernant surtout toutes les infractions manifestes de fraude). Dans un cas par exemple, le Ministre de l'Education, de la Culture et des Sciences et la Cour ont été saisis par le Parlement en vue de vérifier les faits sur certaines irrégularités prétendues. En l'espère, un certain nombre d'établissements d'éducation supérieure ont été soupçonnés d'avoir inscrit dans leurs listes un nombre supérieur d'étudiants afin d'obtenir davantage de fonds étatiques.

iii) *Le BIBOB (Facilitation de l'évaluation de la probité par les organes gouvernementaux)*

65. En 1999, les ministères de l'Intérieur et de la Justice ont adopté le projet de loi BIBOB, en réponse aux conclusions de la Commission d'enquête Van Traa qui, en 1996, avait examiné l'ampleur et l'influence de la criminalité organisée aux Pays-Bas. La Commission avait conclu, entre autres, que les organisations criminelles s'appuyaient souvent sur des services publics pour exercer leurs activités illégales. En 1996, la législation n'offrait pas aux organes gouvernementaux de base légale concrète pour refuser des licences ou subventions afin d'empêcher des activités criminelles. En outre, l'administration publique n'avait qu'un accès limité aux informations judiciaires, financières et policières. En conséquence, les organes gouvernementaux pouvaient accorder des licences et des subventions à des personnes ou organisations aux intentions douteuses. Le but du BIBOB était et est toujours de donner aux organes gouvernementaux les moyens de protéger leur probité en développant l'accès aux informations judiciaires, financières et policières et en leur fournissant de nouvelles bases pour refuser d'accorder licences et subventions.

66. La Loi BIBOB prévoit la création d'un Bureau central BIBOB auprès du ministère de la Justice, pour aider les autorités locales compétentes à faire appliquer la législation. Sur ordre de ces autorités locales, le Bureau enquête sur l'intégrité des candidats à des licences ou subventions. Il utilise pour cela de nombreuses sources d'informations judiciaires, financières et policières. Ses recherches lui permettent d'évaluer les risques et les probabilités d'abus, puis de formuler des recommandations écrites à l'attention de l'autorité locale concernée, en indiquant la gravité de la situation : le risque d'abus est très important, important ou peu important. L'autorité locale est responsable de sa décision et peut choisir de ne pas suivre les conseils du BIBOB.

67. La Loi BIBOB ne prévoit pas la possibilité de refuser les marchés publics. Les organes publics sont tenus de respecter les normes européennes en la matière. Toutefois, sur la base d'un avis du BIBOB, ils peuvent justifier l'application de motifs de refus. Avant d'utiliser ce nouvel instrument juridique, ils doivent commencer par utiliser les autres moyens disponibles concernant l'accès à des informations et à des motifs de refus. Ces instruments leur permettent de prendre une décision consciencieuse d'accorder ou non une licence.

iv) *Marchés publics*

68. De façon générale, les directives européennes relatives à la coordination des procédures de marchés publics s'appliquent aux Pays-Bas. Le ministère des Affaires économiques est responsable de leur application. En particulier, six spécialistes travaillent au sein de la Direction générale pour la Concurrence et l'Énergie sur la mise en œuvre des politiques de marchés publics. Un organe interdépartemental pour les réglementations européennes en matière de marchés publics (IOEA, *Interdepartementaal Overleg Europese Aanbestedingsvoorschriften*) composé de représentants de tous les ministères, de communes et de régions, interprète d'office les directives européennes. Ces interprétations ne sont pas exécutoires. L'IOEA a publié des brochures contenant des informations sur la façon d'appliquer les directives.

69. La législation néerlandaise pertinente stipule que pour tous les marchés publics excédant le seuil européen la procédure prévue par les directives européennes s'applique. Les juridictions civiles et d'arbitrage peuvent régler les litiges dans ce domaine. Il n'y a pas d'autre législation concernant les marchés publics puisque la législation européenne, à elle seule, couvre la matière. Trois ministères (Planification spatiale, Agriculture et Défense) se sont dotés d'une réglementation, fondée sur les directives européennes mais plus détaillée, qui est contraignante pour leurs propres procédures de marchés publics. Certaines villes aussi (Amsterdam et Rotterdam) ont établi des règles supplémentaires en la matière.

v) *Le Service de Sécurité Nationale (AIVD)*

70. La tâche principale du Service de Sécurité Nationale (AIVD, ancien BVD) est d'assurer la Sécurité Nationale. Cela implique également de prendre des mesures de sécurité pour la protection de l'ordre juridique démocratique. L'AIVD est aussi impliqué dans la promotion de l'intégrité au sein de l'administration publique. Ses attributions sont énumérées dans les Lois sur les Services de Renseignements et de Sécurité (WIV) et sur les enquêtes sur la sécurité (WVO).

vi) *Bureau de l'intégrité de la Ville d'Amsterdam*

71. La municipalité d'Amsterdam emploie 20 000 fonctionnaires, pour une population d'environ 800 000 personnes. Suite aux conclusions de la Commission parlementaire d'enquête sur le crime organisé et les méthodes de détection, la Ville d'Amsterdam a développé un ensemble de plans et d'actions visant à mieux prévenir la corruption et à mieux lutter contre ce phénomène au sein de la municipalité. Un programme de recherche sur trois ans a été mis en œuvre de 1997 à 2001, afin d'identifier les personnes et les domaines les plus vulnérables. Les principaux secteurs à risque semblent être l'approvisionnement et la gestion. Il a également été décidé de créer le Bureau de l'intégrité, dont le principal objectif est de concevoir et de surveiller la politique municipale en matière de probité. A ce jour, ce service emploie quinze personnes et est dirigé par un procureur (magistrat du parquet détaché pour une période déterminée, mais sans avoir les

pouvoirs d'un procureur) nommé pour trois ans par le Bureau National du Parquet. Ses activités principales portent sur :

- la prévention (évaluation des risques et des points faibles, assistance au moyen d'analyses des risques et d'enquêtes préventives) ;
- la vérification de la conformité (enquêtes internes sur les violations soupçonnées : le Bureau peut alors utiliser les pouvoirs dont jouit l'employeur du fonctionnaire faisant l'objet de l'enquête). Le Bureau a passé un accord avec le Parquet aux termes duquel s'il apparaît qu'une infraction pénale (et pas seulement administrative) a été commise, le dossier est transmis aux autorités chargées des poursuites ;
- la sensibilisation : formations et ateliers de résolution de dilemmes à l'attention de tous les fonctionnaires et administrateurs. La formation se fonde sur un document principal, à savoir un Code de conduite pour tous les agents de la Ville d'Amsterdam.

Le Bureau organise aussi les activités du Bureau central d'enregistrement des fraudes et de la corruption, où toutes les situations liées à l'intégrité sont enregistrées, et du Bureau de signalement des violations de l'intégrité, mis en place expressément pour les personnes qui soupçonnent un cas de fraude ou de corruption dans l'administration ou qui souhaitent signaler un problème.

**c. Immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption**

72. L'article 42 §2 de la Constitution néerlandaise établit la totale immunité du monarque, qui ne peut être poursuivi pour aucune infraction.
73. L'article 71 de la Constitution stipule : « Les membres des Etats généraux, les ministres, les sous-secrétaires d'Etat et les autres personnes participant aux délibérations ne peuvent être poursuivis ou tenus responsables ni pour les opinions exprimées au cours des réunions des Etats généraux ou des commissions, ni pour leurs communications écrites à ces organes ». Cette forme d'immunité (« irresponsabilité ») concerne les poursuites pour des actes dans le cadre de leurs fonctions.
74. En dehors de l'irresponsabilité, la Constitution néerlandaise reconnaît de façon générale la possibilité que les hommes politiques fassent l'objet d'enquêtes, de poursuites et d'arrestations comme tous les autres citoyens. L'article 119 prévoit cependant que « les membres des Etats généraux, les ministres et les sous-secrétaires d'Etat sont jugés devant la Cour suprême en cas d'infraction grave impliquant un abus de fonctions, pendant ou après leur mandat. L'instruction d'engager des poursuites est donnée par Décret Royal ou sur décision de la Seconde chambre ». La décision de poursuivre est donc entièrement entre les mains d'organes politiques : le gouvernement (« par Décret Royal ») ou le Parlement (« sur décision de la Seconde chambre »). L'expression « infraction grave impliquant un abus de fonctions » fait notamment référence au Titre XXVIII du Code pénal et inclut aussi la corruption passive d'agents publics nationaux (Articles 362 et 363, voir Annexe I).
75. D'après les informations transmises à l'EEG par les autorités néerlandaises, l'article 119 existe pour deux raisons principales : 1) établir une procédure spéciale visant à protéger le personnel politique contre les poursuites « irréfléchies » et 2) garantir que les poursuites (contre les hommes politiques) jugées nécessaires sont véritablement engagées.

76. Le gouvernement et la Seconde chambre sont seuls habilités à instituer des poursuites concernant les personnes mentionnées à l'article 119. Le procureur n'a donc en aucun cas l'initiative des poursuites. La Seconde chambre agit sur proposition motivée soumise par écrit par cinq parlementaires. Si la Chambre décide d'accepter cette proposition, elle crée une commission d'enquête pour laquelle la Loi sur les enquêtes parlementaires s'applique (*Wet op de Parlementaire Enquête*). Cette commission présente un rapport à la Chambre, qui prend une décision dans les trois mois suivant la requête. Conformément à l'article 18 de la Loi sur la responsabilité ministérielle, la Chambre examine les infractions contre le droit, l'équité, la moralité et l'intérêt national. Lorsqu'elle décide de poursuivre, elle précise dans sa décision les faits sur lesquels l'accusation est fondée et demande au Procureur général de la Cour suprême d'engager des poursuites et lui transmet dans les trois jours la décision comprenant l'accusation et le dossier constitué (Article 18 §2 de la Loi sur la responsabilité ministérielle).
77. Quand le gouvernement entame les poursuites, les dispositions de la Loi sur la responsabilité ministérielle ne s'appliquent pas. En effet, le gouvernement a le pouvoir, aux termes de l'article 5 de la Loi sur l'Organisation Judiciaire, d'ordonner des poursuites. Toutefois, cet article requiert expressément que la décision de poursuivre précise les faits sur lesquels l'accusation est fondée. Une copie de la décision est transmise aux deux Chambres des Etats généraux. Le Procureur général de la Cour suprême doit respecter cette consigne sans délai (Articles 5 §1 et 18 §2 de la Loi sur la responsabilité ministérielle). L'affaire est jugée devant la Cour suprême, qui est donc seule compétente pour les affaires mentionnées à l'article 119 de la Constitution, en première et en dernière instance (il est impossible de faire appel des décisions de la Cour suprême).
78. L'EEG a été informée que cette procédure n'avait jamais été utilisée.

### III. ANALYSE

#### a. **Politique générale en matière de corruption**

79. Le maintien d'un haut niveau d'intégrité dans le secteur public a été - et est encore - une priorité de la politique générale des Pays-Bas. L'EEG se réjouit des efforts déployés par les autorités centrales néerlandaises pour promouvoir l'intégrité et l'éthique dans le secteur public : au cours des dernières années, elles ont en effet élaboré et mis en œuvre des politiques détaillées visant à sensibiliser de façon durable le personnel des organes publics à la nécessité d'un bon niveau de probité et d'éthique dans leur secteur. L'EEG a été particulièrement impressionnée par la position très claire des autorités néerlandaises en la matière. Néanmoins, le phénomène de corruption en tant que tel semble n'avoir fait l'objet que d'une attention limitée. Certains représentants rencontrés par l'EEG au cours de la visite d'évaluation ont laissé entendre que la corruption est probablement plus répandue que les autorités centrales ne le reconnaissent. En outre, l'EEG note que la Commission parlementaire sur l'industrie du Bâtiment (paragraphe 20) a reconnu dans son rapport final que malgré les nombreuses initiatives entreprises au cours des dernières années pour promouvoir l'intégrité, les problèmes persistent. La Commission a également suggéré que le gouvernement intensifie ses efforts pour que la probité ne soit pas un vain mot, et affirmé qu'au-delà de la réglementation la lutte contre la corruption doit entrer dans les mœurs. **L'EEG recommande donc que les autorités néerlandaises chargées de l'élaboration de politiques de lutte contre la corruption adoptent une approche plus active pour combattre ce phénomène plus efficacement.**

## b. Statistiques

80. Comme il a été souligné dans la partie descriptive du présent rapport (paragraphe 17), les statistiques ne portent que sur les affaires transmises au Parquet : il n'y a pas de statistiques sur les cas de corruption enregistrés puis rejetés par la police. Des statistiques plus détaillées permettraient aux autorités de mieux évaluer la menace que la corruption représente pour la société néerlandaise, et faciliterait donc la mise en œuvre de mesures pour la combattre. Toute évaluation de l'efficacité de la réponse de la police et du système de justice pénale au risque de corruption présuppose l'existence de statistiques détaillées concernant la détection de la criminalité, les poursuites et les sanctions, fondées sur des renseignements précis et exacts. **L'EEG recommande donc le développement de statistiques détaillées, de recherches ciblées et d'analyses, afin de mesurer plus clairement l'ampleur du phénomène de corruption dans le pays.**

## c. Législation

### i) Remarques générales

81. Bien que l'incrimination coordonnée de la corruption nationale et internationale (Principe directeur 2) ne fasse pas l'objet de la présente évaluation, l'EEG a tout de même examiné soigneusement le cadre juridique dans lequel les autorités néerlandaises appliquent leur politique de lutte contre la corruption, dans la mesure où cet aspect est directement lié au champ d'application des normes établies par les principes directeurs 3, 6 et 7. L'EEG remarque avant tout l'absence de lois sur les conflits d'intérêts ou (la prévention de) la corruption. L'EEG note néanmoins que la Loi sur les fonctionnaires contient des dispositions concernant les conflits d'intérêts et que des amendements de cette loi obligeront bientôt toutes les institutions à adopter leur propre Code de conduite (bien que la plupart d'entre elles en aient déjà un) afin de prévenir la corruption. Au moment de la visite, la Loi sur les fonctionnaires mentionnait déjà :

- certaines obligations de signaler des activités ou emplois supplémentaires ;
- l'enregistrement de ces activités ;
- l'interdiction d'exercer des activités supplémentaires qui pourraient menacer le bon fonctionnement du service public.

82. Comme il a été souligné dans la partie descriptive du présent rapport (paragraphe 8-14), la législation néerlandaise comprend un ensemble complet de dispositions concernant la corruption active et passive. Elle distingue entre les actes ou omissions constituant une violation des obligations officielles, et les actes ou omissions ne constituant pas une violation de ces obligations. Cette distinction est importante pour déterminer la peine maximale applicable. Les dispositions concernant la corruption active et passive ne se limitent pas aux agents publics nationaux. Elles s'appliquent également aux anciens et aux futurs agents publics, aux fonctionnaires internationaux et étrangers, aux juges nationaux, internationaux et étrangers, et au personnel politique et parlementaire national, international et étranger. Outre les sanctions prévues pour corruption d'agents publics, la législation néerlandaise condamne la corruption active et passive dans le secteur privé, et sanctionne également la corruption active et passive dans le cadre d'élections. L'EEG est d'avis que, dans le système néerlandais de lutte contre la corruption, le fondement juridique en matière pénale est complet et solide.



ii) *Réglementation en matière de dénonciation*

83. Comme il a été mentionné au paragraphe 10, la réglementation en matière de dénonciation se compose de l'article 162 du Code de procédure pénale et d'une Ordonnance établissant une procédure de traitement des infractions soupçonnées. L'EEG considère qu'il existe des contradictions entre l'article 162, qui oblige les organes et agents publics à signaler immédiatement au Parquet les infractions découvertes dans le cadre de leurs fonctions, et la procédure établie par l'Ordonnance, qui oblige les agents publics à signaler les infractions soupçonnées et prévoit une enquête interne. La nouvelle procédure établie par l'Ordonnance laisse entendre que l'article 162 ne s'applique pas pour les agents du gouvernement central. En effet, elle prévoit que ces agents sont tenus de signaler les faits à un supérieur, à un conseiller de façon confidentielle, ou encore, s'ils ne sont pas satisfaits, à la commission sur l'intégrité dans la fonction publique. L'Ordonnance ne précise pas quand et comment le Parquet doit être informé. L'EEG est d'avis que ce l'Ordonnance risque de menacer une enquête pénale éventuelle, d'une part à cause du délai de transmission des informations et d'autre part parce que les preuves risquent d'être affaiblies par les enquêtes internes.
84. L'EEG a été informée que le non respect de l'Ordonnance est punissable, mais ne sait pas s'il s'agit de sanctions pénales ou administratives. S'il s'agit de sanctions pénales, il faudrait faire référence aux dispositions pertinentes de la Loi sur les fonctionnaires ou du Code pénal. Le non-respect de l'article 162 n'est pas soumis à des sanctions pénales. L'EEG considère que cette situation prête à confusion. En outre, le fait que l'Ordonnance ne s'applique qu'aux agents du gouvernement central suggère que des normes différentes s'appliquent au personnel de ce secteur, par opposition à celui des entités (semi-) publiques et des municipalités. L'EEG déplore cette situation. Les procédures de traitement des infractions soupçonnées devraient, dans la mesure du possible, être identiques au niveau central, régional et municipal. **L'EEG recommande donc l'application et l'harmonisation de la réglementation concernant les dénonciations dans toutes les entités du secteur public (au niveau central, régional et municipal) afin d'éviter les inégalités. L'EEG recommande en outre l'examen de la relation entre l'article 162 du Code de procédure pénale et l'Ordonnance du 7 décembre 2000.**

d. **Enquêtes, poursuites et sanctions en matière de corruption**

i) *Police*

85. Les questions de probité sont prioritaires au sein de la police. Les Bureaux des affaires internes (BIO, *Bureau Interne Onderzoeken*) mènent des enquêtes sur les violations, y compris les cas de corruption. L'EEG a le sentiment que le système des BIO est bien établi et qu'il fonctionne de façon satisfaisante. Des différences entre les régions ont toutefois été signalées à l'EEG en ce qui concerne l'efficacité des bureaux. Suite à sa rencontre avec des représentants du BIO de la police d'Amsterdam-Amstelland, l'EEG estime que la situation d'autres BIO régionaux pourrait être améliorée. Le BIO d'Amsterdam-Amstelland affiche en effet une stratégie claire et une attitude professionnelle qui pourraient servir d'exemple à d'autres bureaux régionaux, pour les aspects préventifs et répressifs de leur travail. Il convient toutefois de préciser que ce BIO ne traite qu'un nombre limité d'affaires de corruption. La fréquence des cas de fuites d'informations indique pourtant la présence de ce phénomène. L'EEG note avec satisfaction que les enquêtes des BIO ne sont pratiquement jamais soumises à des limitations budgétaires.
86. De façon générale, l'EEG a le sentiment que la police néerlandaise est bien organisée, bien que sa structure semble un peu complexe. En ce qui concerne les crimes économiques et la

corruption, les autorités néerlandaises et la police ont reconnu elles-mêmes la nécessité d'une approche multidisciplinaire et du recours à des unités spécialisées.

87. Des représentants du secteur privé ont fait part d'un certain scepticisme quant à la capacité de traitement des crimes économiques (et de la corruption) de la police et du Parquet. L'EEG a l'impression que ce manque de confiance explique dans une certaine mesure l'augmentation du recours à des comptables chargés de la légalité. L'EEG reconnaît que ce type de comptabilité est utile dans le secteur privé, mais craint toutefois que son usage ne se traduise par une résolution interne des cas de corruption éventuels, sans intervention des forces de l'ordre. Des représentants de la police et du Parquet ont admis l'insuffisance des efforts déployés pour établir des liens avec le secteur privé. L'EEG est bien entendue consciente des limitations des ressources de la police dans ce domaine, mais estime que des améliorations sont possibles. L'EEG a été informée d'initiatives récentes à l'égard du secteur privé dans l'une des forces régionales les plus grandes (Amsterdam-Amstelland) : du personnel spécialisé a été affecté à la coopération et à l'amélioration des liens avec le secteur privé.
88. Bien que la corruption dans le secteur privé ne fasse pas l'objet de la présente évaluation, l'EEG est d'avis que la faiblesse des liens et le manque de communication et de confiance entre le secteur privé et la police risquent d'entraver gravement la mise en évidence de la corruption impliquant des agents publics. La corruption étant par nature dissimulée, la capacité de détection des infractions est fortement dépendante de sources de renseignements dans le secteur privé. En outre, le FIOD/ECD (Service des renseignements financiers / Service des enquêtes économiques), qui coopère beaucoup avec la police, semble également n'accorder qu'une attention limitée à la détection de la corruption. **L'EEG recommande donc que le Parquet, la police, le Rijksrecherche et le FIOD/ECD développent une stratégie visant à établir une voie de communication efficace avec le secteur privé.**

*ii) Service des poursuites/Parquet*

89. Le nombre de procureurs s'occupant de corruption semble trop faible. Bien que des jeunes juristes leur prêtent assistance, il n'est pas évident que leur travail soit efficace dans les domaines délicats de la criminalité économique et des infractions liées, dont la corruption. Au cours de la visite, des doutes ont été exprimés à plusieurs reprises quant au niveau de formation des procureurs et au temps qu'ils passent dans un même poste puisque des mutations de poste ont lieu fréquemment (environ tous les trois ans), malgré que cette pratique ne soit pas obligatoire. L'EEG est d'avis qu'il est très difficile dans ces conditions de lutter efficacement contre la corruption. Des représentants du Parquet ont confirmé à plusieurs reprises à l'EEG qu'il est souvent difficile d'obtenir des preuves dans les affaires de corruption et d'infractions liées. Il faudrait en tenir compte pour la formation et l'équipement des forces de l'ordre. Par ailleurs l'opinion entendue par l'EEG, selon laquelle la formation est superflue car la corruption n'est pas un problème majeur aux Pays-Bas, est dangereuse : l'EEG estime en effet que c'est une hypothèse hasardeuse parce que la corruption ne peut être découverte que lorsque des enquêteurs bien formés sont employés pour la détecter. Il a également été dit à l'EEG que les connaissances et la formation spécifique de la police et des procureurs en matière de marchés publics - fondement juridique et pratique - devraient être améliorés. Plusieurs représentants des autorités chargées des poursuites pénales estiment qu'il est difficile d'identifier les manipulations (comme les ententes entre concurrents) lors des soumissions à des appels d'offres. L'EEG est d'avis que de telles manipulations causent un grave préjudice aux citoyens, qui doivent payer un prix plus élevé que si la concurrence était libre. Pour pouvoir détecter les infractions de corruption, il est donc nécessaire que les personnes chargées des enquêtes aient des

connaissances complètes des procédures d'appels d'offres. **L'EEG recommande donc que la police et les services des poursuites travaillant dans le domaine de la corruption, reçoivent une formation continue spécifique et que les effectifs soient augmentés. L'EEG recommande également l'intensification de la formation initiale et continue des officiers de police, des procureurs et des juges en matière de marchés publics - fondement juridique et pratique -, de façon à améliorer leurs connaissances dans ce domaine.**

90. L'EEG pense que les dispositions procédurales concernant l'obligation de poursuivre sont peu claires, car les règles (principe d'opportunité, intérêt général, liberté de déterminer la politique) selon lesquelles un procureur peut abandonner ou doit entamer des poursuites sont trop générales. Il n'est pas obligatoire de poursuivre : l'application du principe d'opportunité des poursuites permet d'alléger la charge de travail de la police et du Parquet, en leur évitant de traiter tous les cas. Toutefois, il ne faut pas rejeter d'emblée le risque que des affaires mineures dissimulent des crimes graves ne pouvant être mis en évidence que par des recherches approfondies. L'EEG considère qu'il est souvent impossible de savoir si une affaire est effectivement mineure ou s'il ne s'agit que de la partie visible de l'iceberg. Un cas de corruption grave qui n'est pas encore apparent en tant que tel risque, en raison d'un jugement erroné et des vastes pouvoirs discrétionnaires des autorités, de ne pas faire l'objet d'enquêtes. L'EEG estime en conséquence que le fait de classer de nombreuses affaires sans poursuivre l'enquête va à l'encontre de la détection de la corruption.
91. L'EEG a remarqué en outre qu'aux Pays-Bas il existe un risque que les enquêtes en matière de corruption ou d'infractions liées peuvent être interrompues lorsque la collecte de preuves requiert beaucoup de temps et d'argent. L'EEG est d'avis que ce danger est bien réel car il est difficile de prouver les cas de corruption. Le 15 novembre 2002 la Directive du Conseil des procureurs « concernant les enquêtes et les poursuites en matière de corruption d'agents publics » est entrée en vigueur. Les facteurs répertoriés par cette Directive peuvent s'avérer utiles pour décider de poursuivre ou non. Toutefois, chaque procureur doit prendre sa propre décision dans la plupart des cas. Un procureur n'est tenu d'informer son supérieur que si l'affaire lui semble « sensible ». S'il ne considère pas l'affaire comme sensible, il peut prendre la décision qui lui semble appropriée. **L'EEG recommande donc, à la lumière de la nouvelle Directive très utile et complète concernant les enquêtes et les poursuites en matière de corruption d'agents publics, que le Parquet s'assure, dans la pratique, que les enquêtes soient menées de manière aussi complète que possible, afin de permettre aux autorités chargées des poursuites de prendre une décision juste et basée sur des informations précises quant à la nécessité de continuer une poursuite pénale.**

*iii) Tribunaux*

92. L'EEG considère que l'absence de juridiction spécialisée dans les crimes économiques aux Pays-Bas pourrait entraver la lutte contre cette forme de criminalité, qui est souvent liée à la corruption. L'EEG estime qu'il doit être difficile pour les juges, qui changent régulièrement de fonction, de devoir se familiariser régulièrement avec les complexités du droit pénal économique, notamment en matière de corruption. Si la préparation d'un procès et le procès lui-même prennent du temps, l'affaire risque d'être conclue par l'application de sanctions peu importantes car les faits sont trop anciens. Les poursuites ne seraient alors pas très efficaces. **C'est pour cette raison que l'EEG recommande d'envisager l'établissement (uniquement au sein des tribunaux de districts les plus importants) de groupes de juges spécialisés chargés des affaires de criminalité économique les plus complexes et les plus graves.**

#### **e. Marchés publics**

93. Les marchés publics, surtout dans le secteur du bâtiment, sont l'un des domaines les plus vulnérables à la corruption aux Pays-Bas. Les efforts visant à mettre un frein à la fraude en rapport avec les appels d'offres ne semblent pas particulièrement intensifs. L'EEG a le sentiment que ce type de fraude n'est pas perçu comme particulièrement dangereux. Elle juge pourtant que les produits faisant l'objet d'appels d'offres sont plus onéreux qu'ils ne le seraient sur le marché, car les forces du marché empêcheraient la fixation préalable du prix. Dans ce contexte, l'EEG observe qu'il est important que les magistrats du Parquet, et plus généralement tous les fonctionnaires, devraient être sensibilisés aux problèmes de corruption dans les procédures des marchés publics.

#### **f. Immunités**

94. La Constitution néerlandaise prévoit certaines immunités pour certaines catégories de personnes en raison de leurs fonctions (parlementaires, ministres, sous-secrétaires d'Etat), mais cette forme d'immunité (« irresponsabilité ») est strictement délimitée. Comme il a été précisé dans la partie descriptive du présent rapport (paragraphe 75), elle n'est conçue que pour éviter les ingérences dans l'exercice du mandat de ces personnes.
95. En ce qui concerne l'« inviolabilité » (« immunité d'arrestation »), l'EEG note avec satisfaction que dans le système juridique néerlandais de façon générale les parlementaires, ministres et autres membres du personnel politique soupçonnés d'avoir commis une infraction pénale ne bénéficient pas d'immunités et peuvent être poursuivis, arrêtés et détenus comme tous les autres citoyens.
96. Par contre, l'EEG note que les parlementaires, ministres et sous-secrétaires d'Etat sont jugés devant la Cour suprême pour les infractions graves impliquant des abus de fonctions, y compris la corruption passive, uniquement sur décision du parlement ou du gouvernement. En outre, c'est uniquement sur proposition d'au moins cinq parlementaires ou du gouvernement que des poursuites peuvent être instituées à l'égard de ces personnes. L'EEG est d'avis que cela signifie qu'il serait très difficile de poursuivre pour abus de fonctions et corruption passive un parlementaire ou un membre du gouvernement. Le fait de priver le procureur de l'initiative des poursuites risque de faire obstacle au bon fonctionnement du système de justice pénale. En outre, le parlement et le gouvernement, organes politiques par définition, pourraient être influencés par des considérations politiques. L'EEG observe donc que les Pays-Bas devraient envisager la possibilité d'exclure les abus de fonctions (et en particulier la corruption passive) de la procédure réservée aux personnes mentionnées à l'article 119 de la Constitution, ou de simplifier cette procédure pour faciliter le bon déroulement de la justice pénale. A cet égard, l'EEG tient compte du fait que rien n'indique que le système décrit ci-dessus ait empêché des membres du personnel politique de faire l'objet d'enquêtes ou d'accusations en matière de corruption.

#### **IV. CONCLUSIONS**

97. Les Pays-Bas appartiennent au groupe des membres du GRECO les moins touchés par la corruption. D'après les statistiques officielles les plus récentes, seuls quelques cas de corruption ont été détectés au cours des dernières années. Les représentants des autorités néerlandaises ont de façon générale le sentiment que la corruption n'est pas un problème majeur dans le pays. Cependant, la perception du danger qu'elle représente a récemment augmenté dans la société

néerlandaise, en raison d'affaires/allégations récentes concernant des infractions de corruption ou liées à la corruption.

98. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes aux Pays-Bas :
- i. **l'adoption par les autorités chargées de l'élaboration de politiques de lutte contre la corruption d'une approche plus active pour combattre ce phénomène plus efficacement ;**
  - ii. **le développement de statistiques détaillées, de recherches ciblées et d'analyses, afin de mesurer plus clairement l'ampleur du phénomène de corruption dans le pays ;**
  - iii. **l'application et l'harmonisation de la réglementation concernant les dénonciations dans toutes les entités du secteur public (au niveau central, régional et municipal) afin d'éviter les inégalités. L'EEG recommande en outre l'examen de la relation entre l'article 162 du Code de procédure pénale et l'Ordonnance du 7 décembre 2000 ;**
  - iv. **que le Parquet, la police, le *Rijksrecherche* et le FIOD/ECD développent une stratégie visant à établir une voie de communication efficace avec le secteur privé ;**
  - v. **une formation continue spécifique et une augmentation des effectifs pour la police et les services des poursuites travaillant dans le domaine de la corruption. L'EEG recommande également l'intensification de la formation initiale et continue des officiers de police, des procureurs et des juges en matière de marchés publics - fondement juridique et pratique -, de façon à améliorer leurs connaissances dans ce domaine ;**
  - vi. **à la lumière de la nouvelle Directive très utile et complète concernant les enquêtes et les poursuites en matière de corruption d'agents publics, que le Parquet s'assure, dans la pratique, que les enquêtes soient menées de manière aussi complète que possible afin de permettre aux autorités chargées des poursuites de prendre une décision juste et basée sur des informations précises quant à la nécessité de continuer une poursuite pénale ;**
  - vii. **l'établissement (uniquement au sein des tribunaux de districts les plus importants) de groupes de juges spécialisés chargés des affaires de criminalité économique les plus complexes et les plus graves.**
99. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités néerlandaises à tenir compte des observations formulées par les experts dans la partie analytique de ce rapport.
100. Enfin, conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités néerlandaises à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus avant le 30 septembre 2004.

## ANNEXE I

### DISPOSITIONS LEGALES EN MATIÈRE DE CORRUPTION

#### Article 126

1. Toute personne qui, à l'occasion d'élections dûment organisées en vertu de la loi, corrompt une autre personne au moyen de cadeaux ou de promesses, dans le but de l'inciter à ne pas exercer son droit de vote ou celui d'une autre personne ou à l'exercer d'une façon particulière, est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois au plus ou d'une amende de troisième catégorie.

2. La peine prévue au paragraphe 1 s'applique également à un électeur ou à un chargé de procuration qui se laisse corrompre par des cadeaux ou des promesses.

[7-21-1928].

#### Article 177

##### Corruption d'un agent de la fonction publique

1. Est passible d'une peine d'emprisonnement de quatre ans au plus ou d'une amende de cinquième catégorie toute personne qui :

1. fait un don ou une promesse à un agent de la fonction publique, ou lui rend ou lui offre un service, dans l'intention de l'inciter à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte en violation de ses obligations.
2. fait un don ou une promesse à un agent de la fonction publique, ou lui rend ou lui offre un service, en réponse à ou en rapport avec un acte qu'il a accompli ou s'est abstenu d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions actuelles ou antérieures, en violation de ses obligations.

2. Une personne qui commet l'infraction définie au paragraphe 1, alinéa 1, à l'égard d'une personne ayant l'intention d'entrer dans la fonction publique, si une nomination intervient, est passible des mêmes peines.

3. La personne ayant commis l'infraction peut se voir privée des droits énoncés à l'article 128, premier paragraphe, alinéas 1, 2 et 4 (Sr 84, 328ter, 362v).

(13-12-2000, Journal officiel 616, entrée en vigueur 01-02-2001/Document parlementaire 26469).

#### Article 177a

##### Corruption sans violation des obligations d'un agent de la fonction publique

1. Est passible d'une peine d'emprisonnement d'un maximum de deux ans ou d'une amende de quatrième catégorie toute personne qui :

1. fait un don ou une promesse à un agent de la fonction publique, ou lui rend ou lui offre un service, dans l'intention de l'inciter à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte sans violation de ses obligations.

2. fait un don ou une promesse à un agent de la fonction publique ou lui rend ou lui offre un service, en réponse à ou en rapport avec un acte qu'il a accompli ou s'est abstenu d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions actuelles ou antérieures, sans violation de ses obligations.

2. Une personne qui commet l'infraction définie au paragraphe 1, alinéa 1, à l'égard d'une personne ayant l'intention d'entrer dans la fonction publique, si une nomination intervient, est passible des mêmes peines.

3. La personne ayant commis l'infraction peut se voir privée des droits énoncés à l'article 128, premier paragraphe, alinéas 1, 2 et 4.

(13-12-2000, Journal officiel 616, entrée en vigueur 01-02-2001/Document parlementaire 26469).

### **Article 178**

#### **Corruption d'un juge**

1. Toute personne qui fait un don ou une promesse à un juge, ou lui rend ou lui offre un service, en vue d'influencer la décision qu'il doit rendre dans une affaire est passible d'une peine d'emprisonnement de six ans au plus ou d'une amende de quatrième catégorie.

2. Lorsque le don ou la promesse est octroyé ou le service rendu ou offert en vue d'obtenir une condamnation dans une affaire pénale, l'auteur est passible d'une peine de prison de neuf ans au plus ou d'une amende de cinquième catégorie.

3. La personne ayant commis l'infraction peut se voir privée des droits énoncés à l'article 128, premier paragraphe, alinéas 1, 2 et 4 (Sr 84, section 2, 126, 364 ; RO 11, 24, 29).

(13-12-2000, Journal officiel 616, entrée en vigueur 01-02-2001/Document parlementaire 26469).

### **Article 178a**

#### **Extension de la définition d'un agent de la fonction publique**

1. Aux fins des articles 177 et 177a, les agents du service public d'un Etat étranger ou d'une institution régie par le droit international sont considérés comme les agents de la fonction publique.

2. Aux fins des articles 177, premier paragraphe, alinéa 2 et 177a, premier paragraphe, alinéa 2, les anciens agents de la fonction publique sont considérés comme les agents de la fonction publique.

3. Aux fins de l'article 178, les juges des Etats étrangers ou des institutions régies par le droit international sont considérés comme les juges.

(13-12-2000, Journal officiel 616, entrée en vigueur 01-02-2001/Document parlementaire 26469).

### **Article 328ter**

Est passible d'une peine d'emprisonnement d'un an au plus ou d'une amende de cinquième catégorie toute personne qui :

1. En dehors de la fonction publique, au service de son employeur ou en tant qu'agent, accepte un cadeau ou une promesse en rapport avec un acte qu'il a accompli ou s'est abstenu d'accomplir, ou qu'il accomplira ou s'abstiendra d'accomplir, au service de son employeur ou dans l'exercice de ses fonctions et qui, en violation de l'exigence de bonne foi, dissimule l'existence de ce cadeau ou de cette promesse à son employeur ou supérieur.
2. Fait un don ou une promesse à une autre personne qui, en dehors de la fonction publique, est employée ou agent, en rapport avec un acte que cette personne a accompli ou s'est abstenue d'accomplir, ou qu'elle accomplira ou s'abstiendra d'accomplir, en tant qu'employé ou dans l'exercice de son mandat, le cadeau ou la promesse étant de telle nature ou offert dans de telles circonstances que l'auteur puisse raisonnablement supposer que la personne, en violation de l'exigence de bonne foi, ne révélera pas son existence à son employeur ou supérieur.

### **Article 362**

1. Est passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans au plus ou d'une amende de cinquième catégorie tout agent de la fonction publique qui :
  1. accepte un don, une promesse ou un service en sachant que cela a pour but de l'inciter à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions, sans violation de ses obligations.
  2. accepte un don, une promesse ou un service en sachant que cela résulte d'un acte qu'il a accompli ou s'est abstenu d'accomplir dans l'exercice de ses fonctions actuelles ou antérieures, sans violation de ses obligations.
  3. demande un don, une promesse ou un service pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions, sans violation de ses obligations.
  4. accepte un don, une promesse ou un service en sachant que cela résulte d'un acte qu'il a accompli ou s'est abstenu d'accomplir dans l'exercice de ses fonctions actuelles ou antérieures, sans violation de ses obligations.
2. Une personne qui commet l'infraction définie au paragraphe 1, alinéa 1 et 3, à l'égard d'une personne ayant l'intention d'entrer dans la fonction publique, si une nomination intervient, est passible des mêmes peines.
3. Une personne qui commet une infraction en sa qualité de ministre, sous-secrétaire d'Etat, commissaire du Roi, membre du conseil départemental, maire, conseiller municipal ou membre d'une institution représentative publique est punissable d'une sanction d'emprisonnement de quatre ans au plus et d'une amende de cinquième catégorie.

### **Article 363**

1. Est passible d'une peine d'emprisonnement de quatre ans au plus ou d'une amende de cinquième catégorie tout agent de la fonction publique qui :
  1. accepte un don, une promesse ou un service en sachant que cela a pour but de l'inciter à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions, en violation de ses obligations.



2. accepte un don, une promesse ou un service en sachant que cela résulte d'un acte qu'il a accompli ou s'est abstenu d'accomplir dans l'exercice de ses fonctions actuelles ou antérieures, en violation de ses obligations.
3. demande un don, une promesse ou un service pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions, en violation de ses obligations.
4. accepte un don, une promesse ou un service en sachant que cela résulte d'un acte qu'il a accompli ou s'est abstenu d'accomplir dans l'exercice de ses fonctions actuelles ou antérieures, en violation de ses obligations.

2. Une personne qui commet l'infraction définie au paragraphe 1, alinéa 1 et 3, à l'égard d'une personne ayant l'intention d'entrer dans la fonction publique, si une nomination intervient, est passible des mêmes peines.

3. Une personne qui commet une infraction en sa qualité de ministre, sous-secrétaire d'Etat, commissaire du Roi, membre du conseil départemental, maire, conseiller municipal ou membre d'une institution représentative publique est punissable d'une sanction d'emprisonnement de six ans au plus et d'une amende de cinquième catégorie.

#### **Article 364**

1. Tout juge qui accepte un don, une promesse ou un service en sachant qu'il s'agit d'influencer la décision qu'il doit rendre dans une affaire est passible d'une peine d'emprisonnement de neuf ans au plus ou d'une amende de cinquième catégorie.

2. Tout juge qui accepte un don, une promesse ou un service en vue d'influencer la décision qu'il doit rendre dans une affaire est passible d'une peine d'emprisonnement de neuf ans au plus ou d'une amende de cinquième catégorie.

3. Lorsque le juge accepte un don, une promesse ou un service en sachant qu'il s'agit d'obtenir une condamnation dans une affaire pénale, il est passible d'une peine de prison de douze ans au plus ou d'une amende de cinquième catégorie.

4. Lorsque le juge demande un don, une promesse ou un service pour obtenir une condamnation dans une affaire pénale, il est passible d'une peine de prison de douze ans au plus ou d'une amende de cinquième catégorie.

#### **Article 364a**

1. Aux fins des articles 362 et 363, les agents du service public d'un Etat étranger ou d'une institution régie par le droit international sont considérés comme les agents de la fonction publique.

2. Aux fins des articles 362, premier paragraphe, alinéas 2 et 4 et article 363, premier paragraphe, alinéas 2 et 4, les anciens agents de la fonction publique sont considérés comme les agents de la fonction publique.

3. Aux fins de l'article 364, les juges des Etats étrangers ou des institutions régies par le droit international sont considérés comme les juges.

## ANNEXE II

### DIRECTIVE CONCERNANT LES ENQUETES ET LES POURSUITES EN MATIERE DE CORRUPTION D'AGENTS PUBLICS

<b>Catégorie :</b>	enquêtes, poursuites
<b>Nature :</b>	Directive, selon la définition de l'article 130 §4 de la Loi sur l'organisation judiciaire
<b>Organe rédacteur :</b>	Conseil des procureurs généraux
<b>Destinataire :</b>	Procureur général, Directeur du Département des enquêtes internes de la Police nationale
<b>Référence :</b>	2002A009
<b>Adoption :</b>	8 octobre 2002
<b>Entrée en vigueur :</b>	15 novembre 2002
<b>Durée de validité :</b>	15 novembre 2006
<b>Dispositions légales :</b>	articles 177, 177a, 178, 178a, 362, 363, 364 et 364a du Code pénal et article 162du Code de procédure pénale

#### CONTEXTE

Les articles 177, 177a et 178 du Code pénal érigent en infraction pénale la corruption d'agents publics et de magistrats, tandis que les articles 362, 363 et 364 établissent la responsabilité pénale des agents publics et magistrats qui se sont laissés corrompre.<sup>23</sup>

Depuis le 1<sup>er</sup> février 2001,<sup>24</sup> la législation en matière de corruption d'agents publics a fait l'objet d'amendements importants. Les changements principaux sont :

- Alourdissement des peines, au point de permettre dans certains cas une détention provisoire. Augmentation des mesures coercitives et pouvoirs d'enquêtes disponibles.
- Elargissement de la définition des infractions : la proposition de services a été ajoutée aux moyens de corruption, et il n'est plus indispensable que l'agent public connaisse l'objectif du cadeau pour que sa responsabilité pénale soit engagée (des soupçons plausibles suffisent). Le fait d'accepter un cadeau suite à une action particulière constitue désormais aussi une infraction, même si l'agent public n'a pas agi en violation de ses obligations.
- Elargissement de la compétence des autorités néerlandaises dans les affaires de corruption en dehors des Pays-Bas : toute personne qui corrompt un agent public néerlandais à l'étranger peut être poursuivie aux Pays-Bas, de même que tout ressortissant néerlandais qui corrompt un agent public étranger dans un autre pays.

L'Exposé des motifs accompagnant les amendements (House of Representatives, 1998-1999, 26469, n°3, pp. 1-3) les justifie de trois façons. Premièrement, un souci croissant de préserver la probité du service public. Deuxièmement, le constat de l'insuffisance des instruments de droit pénal existants. Troisièmement, l'adoption de plusieurs traités internationaux visant à lutter contre la fraude et la corruption : la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (Bruxelles, 26 juillet 1995, Recueil des traités Pays-Bas 1995, 289), le premier Protocole à cette Convention (27 septembre 1996, Recueil des traités Pays-Bas 1996, 330) et la Convention de

<sup>23</sup> L'article 328ter du Code pénal érige la corruption de personnes en dehors de la fonction publique en infraction pénale et ne fait pas l'objet de la présente Directive.

<sup>24</sup> Loi du 13 décembre 2000, Journal officiel 616.

l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (Paris, 17 décembre 1997, Recueil des traités Pays-Bas 1998, 54). L'objectif de tous ces instruments est d'harmoniser la législation des parties contractantes. La Convention de l'OCDE aborde le problème du point de vue du commerce international. Son Préambule affirme que dans le cadre des transactions commerciales la corruption est un phénomène répandu qui affecte la bonne gestion des affaires publiques et le développement économique et fausse les conditions internationales de concurrence.

Le champ d'application des nouveaux instruments de droit pénal est vaste. Toute personne qui fait un cadeau à un agent public,<sup>25</sup> et tout agent public qui accepte un cadeau peut être concerné.<sup>26</sup> Aucun critère n'est prévu pour distinguer les cadeaux entraînant des poursuites des autres cadeaux. Le Ministre de la Justice a laissé cette question à l'appréciation du Parquet, qui applique le principe d'opportunité des poursuites et/ou donne une orientation grâce à des lignes directrices, plus aisément modifiables en fonction d'une société en perpétuelle évolution que la loi (House of Representatives, 1998-1999, 26469, n°3, pp. 4-5). Dans ce contexte, le Ministre a également jugé qu'une distinction légale entre les cadeaux entraînant des poursuites et les autres risquerait d'avoir l'effet indésirable, dans les situations où l'avantage en question est relativement peu important, d'exclure du champ d'application des dispositions pénales des actions d'un agent public qui devraient indiscutablement être considérées comme inacceptables (House of Representatives, 1998-1999, 26469, n°5, p. 6).

La présente Directive énumère un ensemble de facteurs permettant de prendre une décision quant à l'opportunité des poursuites dans une affaire, la valeur du cadeau n'étant pas le seul critère à prendre en considération.

Cette Directive a en outre pour objectif de tirer parti de la possibilité offerte par la Convention de l'OCDE de maintenir les paiements dits « de facilitation » hors du champ d'application des dispositions de droit pénal.<sup>27</sup> Il s'agit de petits versements visant non pas à obtenir des avantages indus, commerciaux ou autres, mais à inciter les agents publics de certains pays à exécuter leurs fonctions. Au sens strict, les paiements de facilitation sont couverts par la législation néerlandaise en matière de corruption puisque, pour les raisons mentionnées plus haut, le législatif a choisi de ne pas préciser de motifs de détermination de la légitimité d'un cadeau ou d'une promesse. La présente Directive a néanmoins pour but de maintenir ces paiements en dehors du cadre des enquêtes et des poursuites, afin que la pratique aux Pays-Bas ne s'écarte pas de celle des autres Etats parties à la Convention de l'OCDE. En d'autres termes, l'application du principe d'opportunité garantira que les entreprises néerlandaises puissent opérer à l'étranger sur un pied d'égalité avec des entreprises originaires d'autres pays de l'OCDE.

## RÉSUMÉ

La présente Directive indique les facteurs qui doivent être pris en compte pour déterminer s'il convient de poursuivre dans des cas de corruption constituant en eux-mêmes des infractions pénales. Bien entendu, ces facteurs sont également pertinents pour apprécier l'opportunité des enquêtes précédant les poursuites. Cette Directive concerne à la fois la personne qui corrompt (individus et entreprises) et la personne corrompue (agents publics), et distingue les cas de corruption commis aux Pays-Bas ou dans d'autres pays.

---

<sup>25</sup> Aux fins de la présente directive, « cadeau » signifie également promesse ou service.

<sup>26</sup> A condition que le cadeau en question ait pour but d'inciter l'agent public – en violation de ses obligations ou non – à agir ou à s'abstenir d'agir dans l'exercice de ses fonctions, ou si l'agent public sait ou peut soupçonner que le cadeau lui est fait dans ce but.

<sup>27</sup> Voir Commentaire 9, Convention de l'OCDE.

## ENQUETES

Les enquêtes en matière de corruption d'agents publics portent à la fois sur la personne qui corrompt et sur l'agent public corrompu. En fonction des informations disponibles, l'enquête concerne les deux parties dès le départ, ou d'abord l'une des deux. Dans les cas de corruption survenus à l'étranger, les enquêteurs doivent être conscients du fait qu'il n'est pas de façon générale possible de poursuivre aux Pays-Bas un agent public étranger s'étant laissé corrompre en dehors des Pays-Bas. Dans de telles affaires, les services d'enquêtes néerlandais concentrent leurs efforts avant tout sur le rôle de l'auteur de l'acte de corruption qui peut être poursuivi aux Pays-Bas, tandis que leurs homologues dans l'autre pays se chargent de l'agent public étranger. Les règles existantes en matière d'entraide judiciaire internationale s'appliquent pour la coopération entre ces services d'enquêtes.

### Enquêtes en matière de corruption aux Pays-Bas

Les enquêtes concernant la corruption d'agents publics sont la fonction principale du Département des enquêtes internes de la Police nationale. Conformément à la Directive relative aux fonctions et aux interventions du Département des enquêtes internes de la Police nationale,<sup>28</sup> ce service est quasiment par définition responsable des enquêtes de corruption impliquant des officiers de police (généralement haut placés), des magistrats et des hauts fonctionnaires.<sup>29</sup> Dans de tels cas, l'intervention du Département est appropriée, car l'intervention d'une force régionale pourrait facilement mettre en question l'impartialité de l'enquête, ce qui précisément en matière de corruption d'agents publics doit être évité. De plus, un ensemble de compétences diverses est requis dans de telles affaires. Dans d'autres cas de corruption d'agents publics, la police ordinaire est habilitée à mener enquête, à condition qu'il existe une certaine distance (par exemple si une entreprise de démolition a corrompu un officier municipal pour obtenir un permis en violation de la législation sur l'environnement). C'est la Commission de coordination du Département (CCR) qui décide si celui-ci doit intervenir ou non.

### Enquêtes en matière de corruption en dehors des Pays-Bas

Jusqu'au 31 janvier 2001, les Pays-Bas n'avaient qu'une compétence limitée en ce qui concerne les affaires de corruption d'agents publics à l'étranger.<sup>30</sup> Les amendements entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2001 ont considérablement étendu leur compétence dans de tels cas. Les personnes suivantes peuvent désormais être poursuivies aux Pays-Bas :

- un agent public néerlandais qui se laisse corrompre en dehors des Pays-Bas (voir article 6§1 du Code pénal, qui n'a pas été amendé sur le fond) ;
- un employé d'une organisation établie en vertu du droit international et basée aux Pays-Bas, qui se laisse corrompre en dehors des Pays-Bas (voir article 6§2 du Code pénal) ;
- toute personne qui corrompt un agent public néerlandais en dehors des Pays-Bas (à condition que la corruption constitue une infraction dans le droit local, voir article 4§10 du Code pénal) ;

---

<sup>28</sup> Directive du 8 janvier 2002, référence 2002A001.

<sup>29</sup> Bien que le Département des enquêtes internes de la Police nationale enquête en principe sur les affaires qui concernent des agents publics, ses enquêtes ne se limitent pas bien entendu à l'agent qui est soupçonné de s'être laissé corrompre mais s'étend à l'auteur de la corruption, bien que dans la plupart des cas ce ne soit pas un agent public.

<sup>30</sup> Seul un agent public néerlandais soupçonné de s'être laissé corrompre à l'étranger pouvait être poursuivi aux Pays-Bas en vertu de l'article 6 du Code pénal. La personne l'ayant corrompu ne pouvait pas être poursuivie aux Pays-Bas si elle était de nationalité étrangère. Si elle était de nationalité néerlandaise, elle pouvait bien sûr être poursuivie aux Pays-Bas si la corruption constituait une infraction en droit local (article 5 du Code pénal).

- un ressortissant néerlandais qui corrompt un agent public – néerlandais ou étranger<sup>31</sup> - en dehors des Pays-Bas (à condition que la corruption constitue une infraction dans le droit local, voir article 5§1(2) du Code pénal).

Depuis le 11 juillet 2001,<sup>32</sup> cette liste a été complétée et inclut également :

- tout agent public ou employé d'une organisation établie en vertu du droit international et basée aux Pays-Bas, qui agit en violation des articles 177 ou 177a du Code pénal dans un autre pays (à condition que la corruption constitue une infraction dans le droit local, voir article 4§11 du Code pénal).<sup>33</sup>

Un agent public étranger qui se laisse corrompre par un ressortissant néerlandais dans un autre pays ne peut pas être poursuivi aux Pays-Bas (à moins qu'il ne soit employé d'une organisation établie en vertu du droit international et basée aux Pays-Bas).

Les services d'enquête autres que le Département des enquêtes internes de la Police nationale (et en plus d'un service d'enquête étranger) peuvent être chargés d'enquêtes concernant des cas de corruption survenus à l'étranger comme aux Pays-Bas. Par exemple si un cas de corruption est découvert au cours d'une enquête ayant des éléments internationaux (un ressortissant néerlandais soupçonné d'exporter de l'ecstasy a corrompu un douanier tchèque) il peut être approprié que l'équipe d'enquête concernée s'en charge également. Mais des cas de corruption en dehors des Pays-Bas peuvent aussi être mis en évidence en dehors de toute enquête en cours (par exemple, une entreprise néerlandaise corrompt un agent public étranger afin de conclure un contrat important). Il est alors probable que la CCR confie l'enquête au Département des enquêtes internes de la Police nationale, bien que l'enquête ne concerne pas un agent public néerlandais, mais une entreprise ou un ressortissant néerlandais. La Directive mentionnée plus haut donne aussi au Département des enquêtes internes de la Police nationale un rôle majeur dans de telles affaires, en raison de son expérience dans ce domaine.

## POURSUITES

Comme il a été précisé plus haut, la législation néerlandaise ne prévoit pas de critère pour distinguer les cadeaux entraînant des poursuites. Elle ne laisse pas non plus de marge en ce qui concerne les paiements de facilitation mentionnés par la Convention de l'OCDE. La présente Directive apporte des réponses à ces deux aspects.

### Poursuites en matière de corruption aux Pays-Bas

Différents facteurs jouent un rôle pour décider de l'opportunité des poursuites à l'égard de la personne qui corrompt ou de l'agent corrompu. Il serait tout à fait possible de concevoir un modèle attribuant des points en fonction de la présence ou de l'absence de certains facteurs, et un score final déterminant s'il faut ou non poursuivre. Du point de vue de la sécurité du droit, c'est une proposition attrayante. Cette solution n'a toutefois pas été retenue, car un tel modèle (absolu), pourrait aboutir à des décisions, justifiées par des arguments uniformes, qui ne feraient pas justice à l'affaire en question. Par exemple,

<sup>31</sup> Avant le 1<sup>er</sup> février 2002, les dispositions de droit pénal néerlandais s'appliquaient uniquement aux agents publics au service de l'Etat néerlandais. Les articles 178a et 364a du Code pénal stipulent désormais que – en résumé – « agent public » signifie également « agent public étranger ».

<sup>32</sup> Loi du 22 juin 2001, Journal officiel 315.

<sup>33</sup> Cette disposition n'est pertinente que pour les agents publics de l'Etat néerlandais qui ne possèdent pas la nationalité néerlandaise. L'article 5§1(2) concerne les ressortissants néerlandais.

un cadeau relativement insignifiant en soi (qui obtiendrait donc un score faible dans le modèle) peut amener un agent public à accomplir un acte qui d'après les normes reconnues dans la société devrait en réalité être considéré comme une infraction pénale.<sup>34</sup> Les poursuites en matière de corruption d'agents publics requièrent par nature une approche personnalisée, et les questions suivantes, au moins, doivent être considérées.

- Qui a pris l'initiative ? Bien que la loi ne fasse pas de différence entre un agent public qui sollicite un cadeau et un agent public à qui on le propose, les poursuites semblent plus appropriées dans le premier cas que dans le second.
- Quelle est la valeur du cadeau ? Ni la législation ni cette Directive ne donnent de limite absolue exprimée en euros, d'une part parce que le fait d'offrir ou d'accepter de façon répétée un cadeau d'une valeur de 45 euros par exemple pourrait entraîner des poursuites et deuxièmement parce qu'un paiement unique relativement négligeable peut pousser un agent public à des actes considérés par le public comme méritant des poursuites.
- Dans quelle mesure le comportement est-il jugé acceptable par la société ? Le public accepte parfaitement, par exemple, que des agents publics reçoivent des cadeaux pour célébrer un certain nombre d'années en service ou à l'occasion de leur départ en retraite. La valeur de tels présents est bien entendu pertinente (voir plus haut). Bien que cette pratique soit moins acceptable peut-être ou moins commune, il est peu probable qu'un employé municipal qui reçoit pour Noël un panier garni de la part d'un fournisseur ou d'une relation commerciale de la municipalité soit poursuivi.
- L'action en question est-elle incompatible avec le code de conduite en vigueur ? De nombreuses organisations disposent d'une politique en matière de probité ou d'un code de conduite. Le fait que l'action considérée constitue ou non une violation d'un tel code est important.
- Dans quelle mesure l'agent public savait-il qu'il était en train d'enfreindre des règles ? Le fait que des supérieurs directs aient été au courant des actions de leurs agents et ne leur aient pas demandé d'explications, ou pire encore qu'ils les aient encouragés, fait une différence.
- L'échange était-il secret ? Le cadeau a-t-il été donné et accepté en secret ? L'agent public l'a-t-il signalé à son supérieur ?<sup>35</sup>
- Qui est le bénéficiaire du cadeau ? Le cadeau ne s'adressait-il qu'à l'agent public (un voyage) ou d'autres personnes en ont-elles bénéficié (sommes transférées sur le compte d'une organisation caritative) ?
- Quelles étaient les intentions derrière ce cadeau ? Était-il purement question de relations commerciales (un repas d'affaires) ou y avait-il une intention criminelle (de corruption) ? En d'autres termes, le cadeau était-il « simplement » destiné à « consolider » une relation ou à acheter l'agent public ?
- Était-ce un cadeau unique ? Le fait de donner ou d'accepter ce cadeau était-il un événement exceptionnel ou une pratique systématique ?
- Quelle est la nature de la relation ? Personnelle ou professionnelle ? L'élément de réciprocité peut être pertinent (la personne qui corrompt est parfois en position de recevoir).
- En quelle qualité l'agent a-t-il reçu le cadeau et en quoi cela est-il important ? En quelle qualité un maire qui est aussi le président d'un club de tennis accepte-t-il un cadeau de la part d'un entrepreneur en rapport avec la rénovation de la cantine du club ? L'entrepreneur offre-t-il précisément le cadeau parce qu'il s'agit du maire ?
- Quelle est la position de l'agent corrompu ? Son rang (des peines plus lourdes sont appliquées aux personnes occupant des charges législatives, administratives et exécutives), ses relations

---

<sup>34</sup> On pourrait répondre à cette objection en considérant le modèle simplement comme une indication concernant l'opportunité des poursuites, mais l'argument de sécurité du droit ne serait alors plus valable.

<sup>35</sup> Dans les cas de corruption ne concernant pas des agents publics, le fait de ne pas signaler le cadeau à l'employeur est un élément de la définition de l'infraction (voir article 328ter du Code de procédure pénale).

avec ses collègues (joue-t-il un rôle de mentor vis-à-vis de collègues plus jeunes ?) et la nature de sa charge (a-t-il accès à des informations confidentielles, jouit-il de pouvoirs discrétionnaires importants ?).

- Quels sont les actes accomplis par l'agent ? L'agent a-t-il « simplement » traité en priorité une candidature pour une licence (avec pour conséquence, dans les cas de licences compliqués, une attente plus longue pour les autres candidats) ou a-t-il accordé à l'auteur du cadeau une licence à laquelle il n'avait pas droit ?
- Quelle est la situation financière de la personne qui offre le cadeau ? Est-ce une entreprise qui domine son secteur ou une multinationale, ou un petit entrepreneur qui essaye s'en sortir en obtenant d'agents publics qu'ils lui passent des commandes ?
- Quel est l'impact sur les marchés légitimes ? Cet acte de corruption a-t-il entraîné, directement ou indirectement, des avantages financiers, allant d'une gestion plus efficace à une concurrence déloyale ?
- Quel est l'impact sur les organes gouvernementaux ? S'agit-il d'un incident isolé ou d'un acte qui ternit l'image de l'organe en question ou même du service public dans son ensemble ?
- Des mesures autres que les poursuites sont-elles envisageables ? L'autorité compétente a-t-elle déjà pris des sanctions disciplinaires contre l'agent concerné et le public les jugerait-il suffisantes ?

L'opportunité des poursuites est déterminée en fonction de cette liste de facteurs, qui n'est pas exhaustive.

### **Poursuites en matière de corruption en dehors des Pays-Bas**

Aux Pays-Bas - et dans d'autres pays occidentaux - la corruption est mal tolérée. Les « paiements de facilitation » ne sont pas considérés comme acceptables : on estime que les agents publics néerlandais doivent exercer pleinement leurs responsabilités sans qu'un paiement - aussi petit soit-il - ne soit nécessaire pour les y encourager. Mais la perception est différente dans d'autres pays. La Convention de l'OCDE autorise les entreprises à de petits versements dans ces pays, à condition que le but ne soit pas d'obtenir des avantages indus, commerciaux ou autres. Afin de pouvoir exercer leurs activités sur un pied d'égalité avec les entreprises d'autres pays de l'OCDE, les entreprises néerlandaises doivent bénéficier de la même liberté. Toutefois, ce n'est pas tout à fait le cas. Les usages locaux ne sont pas le seul critère dans une telle situation : on peut attendre des ressortissants néerlandais qu'ils respectent les normes et valeurs de leur pays même à l'étranger. En conséquence, tout examen des actions d'entreprises néerlandaises en dehors des Pays-Bas tiendra compte des facteurs énumérés plus haut, même si certains (comme la valeur du cadeau ou le caractère acceptable de certaines pratiques) ne peuvent pas être considérés indépendamment des usages dans le pays où la corruption a eu lieu.

Outre les facteurs cités plus haut, il existe au moins deux facteurs caractéristiques de la situation dans des pays non occidentaux :

- Etait-il possible d'éviter le recours à un cadeau ? Un entrepreneur néerlandais dont les camions transportant des denrées périssables sont régulièrement bloqués à la frontière n'a pas besoin d'éviter de payer un petit pot-de-vin ou d'interdire à ses employés de le faire, si c'est le seul moyen de garantir que ses marchandises ne sont pas retenues pendant des heures ou des jours.
- Quelles sont les conséquences pour un agent public étranger ? On peut tenir compte pour l'opportunité des poursuites des mesures (ou de l'absence de mesures) entreprises par la police et la justice du pays étranger à l'égard de l'agent.

Enfin, les compagnies travaillant à l'étranger ne doivent pas se méprendre : le simple fait d'utiliser les services d'un agent, représentant ou consultant local ne confère pas une immunité de poursuites. Les ressortissants néerlandais opérant en dehors des Pays-Bas sont tenus de se renseigner précisément sur les règles applicables. Leurs sources d'informations doivent également être irréprochables : ils ne doivent agir que selon les avis de personnes ou d'organes dont le degré d'autorité est tel qu'il est normal de s'y référer.<sup>36</sup>

## CONCLUSION

Obligation de signalement (article 162 du Code de procédure pénale)

Dans l'exercice de leurs fonctions, les organes et agents public peuvent découvrir des infractions pour lesquelles ils ne sont pas habilités à enquêter. Ils sont alors tenus de signaler certaines de ces infractions. Cette obligation est régie par l'article 162 du Code de procédure pénale.<sup>37</sup> Elle concerne les infractions de corruption telles que définies aux articles 362, 363, 364 et 364a du Code de procédure pénale (voir article 162§1(a) du Code de procédure pénale). Au sens strict, elle ne concerne pas les infractions de corruption définies aux articles 177, 177a, 178 et 178a du Code pénal, puisque l'article 162 ne fait pas directement référence à ces dispositions. En pratique, un organe ou agent qui découvre que quelqu'un a probablement corrompu un agent public est confronté assez rapidement avec l'obligation prévue à l'article 162, si des informations semblent indiquer que la corruption a abouti. Le fait que l'organe ou l'agent sache ou non précisément quel agent est impliqué ne semble pas pertinent pour l'article 162 du Code de procédure pénale. Dans certains cas, l'article 162§1(c) prévoit une obligation de signalement, si le cas de corruption concerne une violation ou une utilisation illégale d'une réglementation que l'organe ou l'agent est chargé de mettre en œuvre ou de superviser.<sup>38</sup>

### Le Procureur national chargé des affaires de corruption

Un Procureur national a été désigné pour s'occuper spécialement des affaires de corruption au Service national des poursuites à Rotterdam. Il a des connaissances spécialisées dans le domaine des enquêtes et des poursuites en matière de corruption, et fait en sorte que ces connaissances soient accessibles aux autres membres du Parquet. Il aide les procureurs locaux dans les affaires de corruption, à leur demande ou de sa propre initiative. Le cas échéant, il dirige également des enquêtes dans ce domaine.

Le Procureur national prend également des initiatives pour le développement ou la modification de la législation et des politiques pertinentes. Il coordonne en outre les activités dans les affaires de corruption en dehors des Pays-Bas qui concernent des personnes physiques ou morales néerlandaises.

## DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Les règles de politique générale contenues dans la présente Directive sont valables à dater de l'entrée en vigueur de celle-ci.

---

<sup>36</sup> Ce qui correspond tout à fait à la jurisprudence néerlandaise sur les moyens d'excuse pour les erreurs de droit.

<sup>37</sup> Outre cette obligation spécifique, de façon plus générale tous les particuliers sont tenus de signaler les infractions contre la sécurité de l'Etat ou la personne et les viols (voir article 160 du Code de procédure pénale).

<sup>38</sup> Le non-respect de cette obligation de signalement n'est cependant pas une infraction.