

Strasbourg, 18 mars 2005

Public
Greco RC-I (2004) 13F

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur les Pays-Bas

Adopté par le GRECO
lors de sa 22e Réunion Plénière
(Strasbourg, 14-18 mars 2005)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur les Pays-Bas lors de sa 13^e Réunion Plénière (24-28 mars 2003). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2002) 8F) a été rendu public par le GRECO suite à l'autorisation des autorités néerlandaises, le 7 mai 2003.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités néerlandaises ont soumis leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures prises suite aux recommandations, le 8 octobre 2004.
3. Lors de sa 13^e Réunion Plénière (24-28 mars 2003), le GRECO a décidé, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, que l'Estonie et l'Islande devaient désigner des Rapporteurs sur la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont Mme Mari-Liis LIIV pour l'Estonie et Mme Ragna ARNADOTTIR pour l'Islande. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité (Rapport RC).
4. Le rapport RC a été adopté par le GRECO, après examen et débat conformément à l'article 31.7 du Règlement Intérieur, lors de sa 22^e Réunion Plénière (14-18 mars 2005).
5. Conformément à l'Article 15 paragraphe 6 du Statut du GRECO et à l'Article 30.2 de son Règlement Intérieur, le Rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités néerlandaises et, dans la mesure du possible, leur efficacité en vue de se conformer aux recommandations du Rapport d'Evaluation.

II. ANALYSE

6. Il a été rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé 7 recommandations aux Pays-Bas. La conformité à ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO recommande 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.*
8. Les autorités néerlandaises indiquent qu'elles ont satisfait à la recommandation i. de deux façons :

Premièrement, en 2003 un "Document sur la politique d'intégrité pour l'administration publique et la police" (*Nota integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*) a été approuvé par le Parlement. Il présente les politiques d'intégrité mises en œuvre au sein de l'administration publique et de la police aux Pays-Bas et une liste d'actions ("intentions politiques") à prendre pour renforcer l'intégrité dans le secteur public. Toutes ces "intentions" ont déjà été mises en œuvre :

- la Loi sur les fonctionnaires a été modifiée et comprend désormais plusieurs mesures sur l'intégrité, destinées au personnel et aux organismes concernés (déclaration des activités extérieures, notification obligatoire d'intérêts financiers, obligation faite aux autorités de mettre en place des règles en matière de dénonciation par les fonctionnaires d'infractions soupçonnées qu'ils découvriraient dans le cadre de leurs fonctions, une nouvelle disposition législative sur la protection des fonctionnaires qui dénoncent de bonne foi) ;

- des directives pour l'élaboration de Projets sur l'Intégrité que les autorités peuvent suivre pour identifier les domaines vulnérables au sein de leurs institutions ont été rédigées et transmises à tous les organismes publics ;
- un guide pour les conseillers en matière d'intégrité a été rédigé et transmis à tous les organismes publics ;
- un site Internet dédié aux problèmes d'intégrité dans le secteur public a été créé (www.integriteitoverheid.nl) ;
- le ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume a mené une étude sur la politique d'intégrité, dont les résultats ont été soumis au Parlement ;
- à partir de 2004, des contrôles d'intégrité ont été effectués au sein de tous les ministères.

Deuxièmement, à la fin de l'année 2003, un plan d'action contre la corruption a été préparé ; il contient notamment des propositions visant a) la conduite de recherches sur la corruption et b) l'élaboration d'un document sur la stratégie de lutte contre la corruption qui identifie clairement les différentes organisations associées aux politiques de lutte contre la corruption et le fonctionnement des différentes procédures de prévention, d'enquête et de poursuites. L'objectif de ce document est double : décrire les mesures préventives et répressives contre la corruption et concevoir un modèle d'action pour l'avenir. Le document sur les mesures de lutte contre la corruption sera achevé d'ici mi-2005.

9. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités néerlandaises et relève notamment qu'un "Document sur la politique d'intégrité pour l'administration publique et la police" (*Nota integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*) a été adopté et que les mesures évoquées dans le document ont été mises en œuvre. Les autorités néerlandaises pourraient souhaiter transmettre au GRECO des informations complémentaires sur la mise en œuvre des mesures prévues dans le cadre du plan d'action contre la corruption.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO recommande 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.*
12. Les autorités néerlandaises indiquent ce qui suit concernant les recherches, les analyses et les statistiques dans le domaine de la corruption. Premièrement, à la demande du ministère de la Justice, une étude sur la nature et l'ampleur de la corruption au sein du service public est en cours. Elle comprend quatre volets : i) l'état actuel des connaissances sur la question, ii) une évaluation de l'ampleur du phénomène, iii) la nature de la corruption et iv) une analyse des activités de poursuites menées dans le domaine de la corruption. Les résultats de l'étude devraient être disponibles dans le courant du premier semestre 2005. Deuxièmement, à la demande du *Rijksrecherche* (Département des enquêtes internes de la Police nationale), une analyse de tous les cas de corruption enregistrés par ce service entre 1998 et 2000 a été conduite et les résultats sont parus¹. Troisièmement, le FIOD/ECD (Service des renseignements financiers/service des enquêtes économiques) a mené une enquête sur la corruption dans le secteur privé. A la suite de cette enquête, 35 affaires sont actuellement examinées par le FIOD/ECD. En outre, depuis quatre mois, une étude intitulée "Evaluation nationale des menaces liées aux infractions graves ou à la criminalité organisée aux Pays-Bas" a été réalisée. L'un des

¹ H. Neelen et A. Nieuwendijk : *Geen ABS, analyse van Rijksrechercheonderzoeken naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie*, 2003.

thèmes de cette étude est la corruption. Enfin, pour ce qui est des statistiques, depuis février 2001 tous les procureurs doivent signaler les affaires de corruption dont ils sont saisis à la Commission de coordination (*Coördinatiecommissie*) du *Rijksrecherche* (CCR), qui sert d'organe central de collecte des données. De plus, le Ministère public dispose de sa propre base de données centrale (COMPAS) dans laquelle sont enregistrées toutes les affaires signalées aux organes de poursuites, y compris celles liées à la corruption. Selon les autorités néerlandaises, l'ensemble des informations fournies par les deux systèmes (CCR et COMPAS) donnera une image précise du phénomène de corruption dans le pays.

13. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités néerlandaises et relève surtout que des recherches et des études ont été menées dans différents domaines de la justice pénale, y compris sur le thème de la prévention et de la lutte contre la corruption. Toutefois, le GRECO constate que l'étude la plus importante dans le domaine de la corruption dans l'administration publique, demandée par le ministère de la Justice, n'est pas encore achevée. Les autorités néerlandaises pourraient souhaiter transmettre des informations complémentaires au GRECO sur les progrès réalisés par rapport à cette étude.
14. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iii.

15. *Le GRECO recommande 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. Le GRECO recommande en outre l'examen de la relation entre l'article 162 du Code de procédure pénale et l'Ordonnance du 7 décembre 2000.*
16. Les autorités néerlandaises indiquent qu'un amendement à la Loi sur les fonctionnaires est entré en vigueur le 1er mai 2003 ; il dispose, entre autres, que les administrations doivent élaborer, dans le cadre de leurs compétences, leur propre règles en matière de dénonciation par les fonctionnaires d'infractions soupçonnées qu'ils découvrirait dans le cadre de leurs fonctions. Compte tenu du haut degré d'autonomie dont jouissent les pouvoirs locaux aux Pays-Bas dans l'élaboration des réglementations, chaque autorité locale rédige ses propres règles en la matière. Les autorités néerlandaises précisent toutefois que la procédure d'élaboration de nouvelles règles se déroule sous la tutelle des organisations de pouvoirs locaux (telles que « l'association des provinces néerlandaises » ou IPO et « l'Association des communes néerlandaises » ou VNG) afin de garantir l'uniformité des règles adoptées et leur conformité avec la réglementation du gouvernement central en la matière.
17. Les autorités néerlandaises signalent également que, dans le cadre de la mise en œuvre de l'amendement précité, la réglementation relative au statut juridique des fonctionnaires est en train d'être modifiée au niveau central et que les règles en matière de dénonciation par les fonctionnaires d'infractions soupçonnées qu'ils découvrirait dans le cadre de leurs fonctions le seront également. Ces règles contiendront une disposition clarifiant la relation entre lesdites règles et l'article 162 du Code de procédure pénale.
18. Le GRECO reconnaît que les autorités néerlandaises ont tenu compte des deux problèmes mentionnés dans la recommandation iii, notamment en introduisant un amendement à la Loi sur les fonctionnaires, qui prévoit que les autorités centrales et locales doivent élaborer leurs propres règles en matière de dénonciation par les fonctionnaires d'infractions soupçonnées qu'ils découvrirait dans le cadre de leurs fonctions. Cet amendement inclut également une

disposition visant à clarifier la relation entre l'article 162 du Code de procédure pénale et les règles de dénonciation. Les autorités néerlandaises pourraient souhaiter transmettre des informations complémentaires au GRECO sur la mise en œuvre concrète des mesures prévues par les amendements apportés à la Loi sur les fonctionnaires.

19. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iv.

20. *Le GRECO recommande 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.*

21. Les autorités néerlandaises indiquent que, sous les auspices du ministre de la Justice, une "plate-forme" (mission) de lutte contre la corruption a été mise en place. Cette plate-forme vise à promouvoir des actions communes pour lutter contre la corruption en renforçant les échanges d'informations et d'expérience. La "plate-forme" ne sera pas exclusivement composée de représentants du gouvernement, elle comprendra aussi des représentants de la communauté scientifique, des milieux d'affaires et des organisations non gouvernementales. En outre, en rassemblant des représentants du secteur privé d'une part et des services répressifs d'autre part, cette initiative devrait permettre d'améliorer la communication entre ces deux secteurs. La première réunion de la plate-forme se tiendra le 5 avril 2005. Par ailleurs, le ministère des Affaires économiques a préparé une brochure d'information pour les entreprises sur les conséquences de toute activité enfreignant les dispositions sur l'intégrité dans les activités de l'entreprise.

22. Le GRECO prend note du fait que le ministère des Affaires économiques a préparé une brochure d'information pour les entreprises sur les conséquences de toute activité enfreignant la réglementation sur l'intégrité dans l'entreprise. Il a également relevé qu'une mission de lutte contre la corruption composée, entre autres, des autorités policières et judiciaires compétentes et des représentants du secteur privé a été mise en place. Toutefois, cette mission ne s'est pas encore réunie. Par conséquent, le GRECO considère qu'il sera possible d'évaluer si la préoccupation mentionnée dans la recommandation iv (nécessité d'établir une voie de communication efficace entre le secteur privé et le ministère public, les forces de police, le Rijksrecherche et le FIOD-ECD) a été entièrement satisfaite uniquement lorsque la mission de lutte contre la corruption sera totalement opérationnelle.

23. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

24. *Le GRECO recommande une formation continue spécifique et une augmentation des effectifs pour la police et les services des poursuites travaillant dans le domaine de la corruption. Il 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.*

25. Les autorités néerlandaises indiquent ce qui suit :

- En ce qui concerne la première partie de la recommandation (dispenser à la police et aux services du ministère public une formation continue spécifique sur la lutte contre la corruption) et la troisième partie (renforcer la formation initiale et continue des fonctionnaires de police, des procureurs et des juges en matière de marchés publics - fondement juridique et pratique – afin d'améliorer leurs connaissances dans ce domaine), le ministère public a proposé au Centre d'études et de formation des magistrats (*Stichting Studiecentrum Rechtspleging*) d'inclure un cours sur le thème des mesures de lutte contre la corruption dans les séances de formation des juges et des procureurs. Ce cours devrait traiter de questions telles que le cadre juridique (dispositions spécifiques de la loi, des traités, des conventions et de la jurisprudence), la législation relative aux appels d'offres, les techniques d'enquête, les enquêtes financières et la comptabilité. Cette proposition est en cours d'examen. S'agissant de la formation des fonctionnaires de police, un Conseil de formation de la police (*Politie Onderwijs Raad*) a été créé au début de l'année 2003 à la suite de la réorganisation profonde du système. Entre autres fonctions, cet organe conseille le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur et des Relations du Royaume sur la structure et le contenu de la formation dispensée à la police. Les deux ministres concernés ont demandé au conseil de les aider à mettre en œuvre les recommandations du GRECO relatives à la formation des fonctionnaires de police.

 - En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation (augmenter les effectifs), la criminalité économique et financière est devenue, ces dernières années, un sujet de discussion récurrent aux Pays-Bas, notamment quant à l'opportunité d'allouer des ressources supplémentaires à la lutte contre la fraude et la corruption. Une motion a été déposée à cet effet et, en août 2003, le ministre de la Justice a soumis une lettre détaillée au Parlement sur la question, exposant son avis sur les enquêtes et les poursuites en matière de délinquance financière et économique et décrivant le rôle tenu par les autorités et les organismes impliqués dans ce domaine. La conclusion était qu'il fallait indéniablement revoir la méthode adoptée pour faire face aux problèmes liés à la fraude, à la corruption et à la criminalité financière et économique, mais que cela devait se faire en améliorant la qualité du travail accompli et en renforçant l'organisation, plutôt qu'en augmentant les ressources existantes. Les autorités néerlandaises signalent également qu'en raison de la situation budgétaire, les investissements ne pourront augmenter que très faiblement dans les années à venir. Par conséquent, toute augmentation de crédits pour la poursuite des infractions financières et économiques ne pourrait être obtenue que par une redistribution des ressources existantes, donc au détriment des enquêtes et des poursuites d'autres formes d'infractions graves.
26. Le GRECO prend acte des informations fournies par les autorités néerlandaises. En ce qui concerne les première et troisième parties de la recommandation, il reconnaît que certaines mesures relatives à la formation continue des procureurs et des fonctionnaires de police sont en cours d'examen. Néanmoins, le GRECO relève qu'aucun changement n'a été effectué et qu'aucune mesure n'a été mise en œuvre en l'espèce depuis l'adoption du Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur les Pays-Bas, le 28 mars 2003. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, il reconnaît que les restrictions budgétaires peuvent constituer une raison valable de ne pas augmenter les ressources des services d'enquête spécialisés dans la criminalité économique et les infractions de corruption. Les autorités néerlandaises pourraient souhaiter transmettre des informations complémentaires au GRECO sur le point de savoir si et comment elles ont répondu à la préoccupation exprimée dans la lettre soumise par le ministre de la Justice au Parlement – selon laquelle il faut "améliorer les moyens employés pour combattre la fraude et la criminalité financière et économique (...)".
27. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

28. *Le GRECO recommande, 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.*
29. Les autorités néerlandaises déclarent que la Directive sur "les enquêtes et les poursuites en matière de corruption d'agents publics" ne laisse guère de marge au procureur pour exercer son pouvoir discrétionnaire de ne pas engager de poursuites de cas de corruption. Elles signalent aussi que le "principe de tolérance zéro" domine aujourd'hui aux Pays-Bas dans les enquêtes et les poursuites des infractions de corruption. Ceci a été clairement exigé par le ministre de la Justice dans une déclaration devant le Parlement. Par la suite, le président du Conseil des procureurs généraux a indiqué que la corruption devait être considérée comme une priorité absolue par le Parquet et a donné instruction aux procureurs d'engager des poursuites dans toutes les affaires liées à la corruption. D'après les autorités néerlandaises, cela signifie que les procureurs ne peuvent quasiment pas refuser d'ouvrir une enquête et d'engager des poursuites ni interrompre des enquêtes sur la corruption. En outre, chaque parquet local a son propre procureur Rijksrecherche, qui est un procureur spécialisé, notamment dans les affaires de corruption. Chaque cas de corruption doit être signalé à ce procureur spécial qui décide si des renseignements/enquêtes plus approfondis sont requis. Outre la Directive, les procureurs emploient une palette d'outils de plus en plus large pour améliorer leur lutte contre la corruption, comme les audits sur les infractions qui ont déjà été traitées et les observations de la Commission d'enquête parlementaire sur la fraude dans le domaine des travaux publics. Ces outils sont considérés comme précieux car ils aident les services en charge des poursuites à identifier les secteurs et les fonctions de l'administration publique qui sont les plus vulnérables à la corruption.
30. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités néerlandaises et conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

31. *Le GRECO recommande 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.*
32. Les autorités néerlandaises indiquent que le ministre de la Justice a demandé au Conseil d'administration de la justice [*Raad voor de Rechtspraak*] d'émettre un avis sur cette recommandation. Le Conseil est l'organisme chargé *entre autres* de faire le lien entre le ministre de la Justice et les autorités judiciaires et de les représenter dans les forums politiques et sociaux. Conformément à la demande du ministre, le Conseil a admis que les procédures pénales complexes engagées dans le cas d'infractions économiques et financières requièrent une expertise particulière. Il a ajouté que seule une grande expérience des affaires criminelles complexes et variées de cette nature permettait d'accéder à un tel degré d'expertise. Compte tenu du nombre restreint d'affaires criminelles financières et économiques complexes aux Pays-Bas, rares sont les juridictions aptes à développer cette expertise. En raison du faible nombre d'affaires de corruption et d'autres affaires criminelles financières et économiques complexes

traitées chaque année, il est nécessaire de concentrer l'exercice des poursuites dans un nombre limité de juridictions. Selon l'avis du Conseil, le décret sur « le lieu de conduite des poursuites judiciaires et des poursuites associées » [*Besluit nevenzittings- en vestigingsplaatsen*] – qui est entré en vigueur en 2004 – permettrait de réaliser cette concentration. Des conventions seront conclues par catégorie d'affaires financières et économiques quant à la juridiction qui s'occupera de l'affaire. Cela dépendra de l'expertise de chaque juridiction. Les autorités néerlandaises ont également indiqué que ce qu'il est convenu d'appeler les "grandes affaires" (celles qui requièrent plus de trois journées par rapport à la capacité de traitement du tribunal) sont réparties entre les différentes juridictions par le « centre de coordination des grandes affaires » [*Coördinatiecentrum megazaken*]. Dans le cadre du droit pénal en matière économique et financière, les « grandes affaires » présentent les mêmes caractéristiques que les affaires criminelles financières et économiques complexes et, en conséquence, exigent les mêmes connaissances et compétences. Lorsqu'il répartit ces affaires, le centre de coordination tient compte de l'expertise disponible dans chacune des juridictions.

33. Le GRECO note que la question soulevée dans cette recommandation a fait l'objet d'un examen au niveau du gouvernement et des magistrats et il conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

34. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les Pays-Bas ont mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante la grande majorité des recommandations formulées dans le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle.** Les recommandations vi et vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i, ii et iii ont été traitées de façon satisfaisante. Les recommandations iv et v ont été partiellement mises en œuvre.
35. Le GRECO invite le Chef de la Délégation néerlandaise à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations iv et v avant le 30 septembre 2006.