



Strasbourg, 19 octobre 2007

Public
Greco RC-II (2007) 7F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur les Pays-Bas

Adopté par le GRECO
lors de sa 34^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-19 octobre 2007)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle sur les Pays-Bas lors de sa 25^e Réunion Plénière (14 octobre 2005). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2005) 2F) a été rendu public par le GRECO, suite à l'autorisation des autorités néerlandaises, le 10 novembre 2005.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités néerlandaises ont soumis le 2 mai 2007 leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures prises pour la mise en œuvre des recommandations.
3. Lors de sa 26^e Réunion Plénière (5-9 décembre 2005), le GRECO a, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, chargé la Géorgie et l'Allemagne de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont Mme Tina BURJALIANI au nom de la Géorgie et M. Matthias KORTE au nom de l'Allemagne. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité (rapport RC).
4. Le Rapport RC a pour but d'évaluer les mesures prises par les autorités néerlandaises en vue de se conformer aux recommandations contenues dans le rapport d'évaluation.

II. ANALYSE

5. Il a été rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé six recommandations aux Pays-Bas. La mise en œuvre de ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures pour promouvoir un plus large recours aux mécanismes de saisie/confiscation.*
7. Les autorités néerlandaises signalent que la Directive sur les enquêtes et les poursuites en matière de corruption d'agents publics, dont la version antérieure ne mentionnait ni la saisie ni la confiscation des produits de la corruption, a été modifiée récemment. La nouvelle version du texte, entrée en vigueur en août 2007, précise désormais que des enquêtes financières devront être menées systématiquement dans le cadre des enquêtes sur les infractions de corruption, en vue de faciliter la collecte d'éléments prouvant qu'une infraction de corruption a été commise, ainsi que l'exécution d'une éventuelle procédure de confiscation à un stade ultérieur. De plus, la nouvelle Directive décrit le champ d'application de la législation sur la confiscation, les moyens de recourir au Bureau spécial du parquet pour la confiscation des produits du crime (*Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie*, ci-après « *BOOM* ») et mentionne la faculté d'engager une procédure de confiscation dans les affaires de corruption active. Le texte fait plus précisément référence à la Directive sur la confiscation spéciale. Avec l'introduction de ces amendements, la confiscation devrait faire partie intégrante de la lutte contre la corruption.
8. En outre, depuis le deuxième cycle d'évaluation des Pays-Bas, le *BOOM* a été remanié et ses effectifs ont été accrus¹. La réorganisation et l'accroissement des effectifs du *BOOM* a eu des répercussions positives sur le recours aux mécanismes de confiscation et de saisie. Le montant des biens confisqués est passé de 11 070 820 € en 2005 à 17 540 860 € en 2006. En outre, le montant des biens saisis, qui représentait environ 40 millions € en 2002, se situait en 2006 à

¹ Les effectifs du *BOOM* sont passés de 22 en 2005 à 48 en 2006 ; cette augmentation se poursuivra en 2008, pour atteindre le chiffre de 61 agents.

hauteur de 60 millions € et devrait atteindre en 2007 110 millions €. Enfin, le *BOOM* participe à un nombre croissant d'affaires importantes et complexes de confiscation (une centaine par an).

9. Le GRECO prend note des informations transmises et se félicite des mesures prises par les autorités néerlandaises pour promouvoir un plus large recours aux mécanismes de saisie et de confiscation.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO a recommandé de faire passer les amendes prévues par les articles 177a et 178 paragraphe 1 du Code pénal de la quatrième à la cinquième catégorie afin que ces dispositions relèvent du régime général applicable aux mesures provisoires, aux enquêtes financières spéciales et, à un stade ultérieur, aux confiscations.*
12. Selon les autorités néerlandaises, cette recommandation sera mise en œuvre dans le cadre de la révision (partielle) du Code pénal, du Code de procédure pénale et d'autres textes lois. Le projet de loi relatif à cette révision sera examiné en Conseil des ministres en octobre 2007, après quoi il sera transmis au Conseil d'Etat pour avis.
13. Le GRECO prend note des informations transmises. Les textes des amendements au Code pénal prévus ne lui ont pas été soumis. Etant donné que les amendements ne sont, dans tous les cas, pas encore entrés en vigueur, le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

14. *Le GRECO a recommandé de rédiger des directives à l'usage des fonctionnaires lorsqu'ils sont confrontés à des situations où des intérêts ou activités personnels ou économiques pourraient soulever des questions de conflit ou de partialité avec leurs devoirs et responsabilités.*
15. Les autorités néerlandaises affirment que – tout comme dans le rapport d'évaluation du deuxième cycle – conformément à l'article 125 quinquies de la Loi sur les fonctionnaires, les fonctionnaires ont l'obligation, à tous les échelons de l'administration, de signaler tout emploi/fonction supplémentaire, intérêts financiers ou transactions boursières. Pour donner suite au Rapport d'évaluation du deuxième cycle du GRECO, l'obligation de signaler les intérêts financiers et les transactions boursières a été énoncée de manière plus approfondie dans le Règlement relatif aux fonctionnaires (*Rijksambtenarenreglement*), applicable aux fonctionnaires de l'administration nationale. L'article 61a de ce règlement prévoit désormais que chaque ministre est tenu de définir quelle catégorie de fonctionnaires poursuit des activités où les conflits d'intérêts et les risques d'« initié » ne sont pas à écarter et qui, par conséquent, doit signaler les intérêts financiers et transactions boursières néfastes pour les intérêts du service. Les rapports présentés doivent être enregistrés ; il est en outre possible d'empêcher certains intérêts financiers ou transactions boursières pouvant nuire au bon accomplissement des devoirs de l'agent public ou risquant d'avoir des conséquences négatives sur le fonctionnement de l'organe public. La nouvelle version du Règlement relatif aux fonctionnaires est entrée en vigueur en mars 2006 et sa mise en œuvre sera évaluée fin 2007.
16. Par ailleurs, les autorités néerlandaises font observer qu'il existe déjà, également, une obligation de signaler les situations qui ne sont pas en principe interdites (comme le fait d'embaucher un

conjoint, l'existence d'intérêts financiers pour un conjoint, etc.) mais qui pourraient, à l'occasion, être en conflit avec des fonctions officielles. Cette obligation est liée au devoir d'agir en bon fonctionnaire, conformément à l'article 50 du Règlement relatif aux fonctionnaires et à l'article 125 ter de la Loi sur les fonctionnaires. Pour que les fonctionnaires (et leurs responsables) prennent conscience de cette règle et pour les aider à suivre ces dispositions en pratique, des lignes directrices – applicables à l'ensemble des fonctionnaires et non aux seuls fonctionnaires de l'administration nationale – décrivant quelles actions les fonctionnaires et leurs responsables doivent entreprendre en cas d'apparition d'un conflit d'intérêt sont en cours d'élaboration. Leur finalisation est prévue pour début 2008.

17. Le GRECO prend note des informations transmises. Il se félicite que l'obligation de signaler les intérêts financiers et les transactions boursières ait été clarifiée (pour les fonctionnaires de l'administration nationale) dans le Règlement relatif aux fonctionnaires et que des lignes directrices sur les conflits d'intérêts, applicables à l'ensemble des fonctionnaires, soient en préparation. Le GRECO aurait apprécié de recevoir des informations plus détaillées sur le contenu des lignes directrices, dans la mesure où la recommandation porte essentiellement sur celles-ci. En tout état de cause, ces lignes n'étant pas encore en vigueur, le GRECO peut seulement conclure, à ce stade, que cette recommandation n'a pas été pleinement mise en œuvre.
18. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

19. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que toutes les institutions publiques adoptent leur code de déontologie pour les fonctionnaires.*
20. Les autorités néerlandaises indiquent que les amendements à la Loi sur les fonctionnaires sont entrés en vigueur en mars 2006 et stipulent, entre autres, que tous les organes publics – qu'il s'agisse d'organes nationaux, régionaux ou locaux, ou des syndicats des eaux –, doivent établir un code de conduite pour leurs agents (125 quater de la Loi sur les fonctionnaires). L'étude réalisée en juin 2004 concernant les politiques en matière d'intégrité dans le secteur public a révélé que 80 % des organes (à l'échelon national, régional et local, y compris les syndicats des eaux et les forces de police) avaient déjà adopté un code de conduite. Compte tenu de l'obligation pour l'ensemble des organes publics d'adopter un tel code, ajoutée récemment à la Loi sur les fonctionnaires, cet audit sera réitéré au deuxième semestre 2007 et ses résultats sont attendus pour le début de l'année 2008. En outre, le ministre de l'Intérieur, en coopération avec les organisations faïtières des provinces (*Interprovinciaal Overleg / IPO*) et locales (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten / VNG*), a publié un code de conduite type, destiné à imprimer une orientation aux instances publiques (ministères, provinces et municipalités) pour l'adoption de leur propre code de conduite.
21. Le GRECO prend note des informations transmises par les autorités néerlandaises. Il salue les modifications apportées à la Loi sur les fonctionnaires et l'établissement d'un code de conduite type. Le GRECO observe avec satisfaction que dans la Loi sur les fonctionnaires, il existe maintenant une obligation des organes publics d'adopter un code de conduite. Bien que le GRECO aurait apprécié d'avoir de plus amples détails sur comment cette obligation doit être mise en application, il croit que cela incitera les 20% des organes publics qui n'ont pas encore adopté un code de conduite en 2004, de le faire.
22. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation v.

23. *Le GRECO a recommandé de garantir que la privation des droits soit efficace dans la pratique, notamment par rapport aux personnes occupant un poste de direction au sein d'une personne morale.*
24. Les autorités néerlandaises indiquent que la sanction d'interdiction contenue dans l'article 28 du Code pénal sera modifiée par le projet de loi précité sur la révision partielle du Code pénal, du Code de procédure pénale et d'autres lois (voir recommandation ii plus haut). Le projet d'amendement de l'article 28 du Code pénal entend clarifier la disposition existante, en précisant que l'interdiction d'exercer une profession inclut les postes de direction au sein de personnes morales. De plus, s'ils sont adoptés comme prévu, les amendements au Code pénal mentionneront expressément l'article 28 révisé dans les dispositions sur les différentes infractions, y compris sur la corruption. Ces projets d'amendement seront examinés en Conseil des ministres en octobre 2007, après quoi ils seront transmis au Conseil d'Etat pour avis. Une fois ces modifications entrées en vigueur, d'autres mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre complète des amendements au Code pénal seront prises, comme la formation, l'élaboration de nouvelles lignes directrices et/ou la modification de celles déjà en vigueur (par exemple la Directive sur les enquêtes et les poursuites en matière de corruption d'agents publics, telle qu'évoquée dans la recommandation i).
25. Le GRECO prend note des informations transmises. Il salue la clarification prévue de la sanction d'interdiction de l'article 28 du Code pénal, ainsi que les références spécifiques à cet article dans les dispositions du Code pénal relatives aux infractions. Bien que le GRECO n'ait pas eu connaissance du texte des amendements, il considère que si ces derniers sont adoptés comme prévu, les changements pourraient au moins résoudre l'un des problèmes soulevés par le rapport d'évaluation du deuxième cycle (paragraphe 66), à savoir, le manque de clarté de la disposition existante, qui expliquerait notamment, selon les autorités néerlandaises, pourquoi cette disposition n'a jamais été utilisée pour interdire à des personnes occupant des fonctions de direction au sein d'une personne morale d'exercer leurs fonctions. Le GRECO note également une autre affirmation durant la visite du Deuxième Cycle d'Evaluation : « il n'y a pas de réglementation spécifique qui puisse assurer l'application effective des sanctions ». A cet égard, le GRECO considère que la garantie de cette efficacité – pour ce qui est des individus occupant un poste de direction au sein de personnes morales – exige certainement bien plus que des modifications législatives. Il observe à ce propos que des mesures supplémentaires peuvent être prises après l'entrée en vigueur de l'article 28, modifié, du Code pénal.
26. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

27. *Le GRECO a recommandé de considérer d'augmenter les sanctions pénales sur la responsabilité des personnes morales afin d'introduire des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.*
28. Selon les autorités néerlandaises, les amendements de l'article 23 du Code pénal entrés en vigueur en février 2006 ont fait passer le plafond des sanctions financières de sixième catégorie de 450.000 à 670.000 euros. Il est donc désormais possible d'imposer une amende maximum de 670.000 euros aux personnes morales condamnées pour blanchiment d'argent, pour certaines infractions de corruption active² (c'est-à-dire, la corruption active de fonctionnaires allant à

² Il convient de rappeler qu'une amende peut être infligée en sus d'une peine de confiscation (*verbeurdverklaring*) ou d'une mesure spéciale de confiscation (*ontneming*). L'application de la peine de confiscation ou de la mesure spéciale de

l'encontre de leurs devoirs, et de juges en vue de garantir une condamnation dans une affaire criminelle ; ou la corruption du secteur privé). De plus, dans le cadre d'une révision de la Loi sur les crimes économiques, une étude ou réflexion générale sera menée sur les catégories des sanctions pénales – pour les crimes très lucratifs (y compris la corruption).

29. Le GRECO prend note des informations fournies sur l'augmentation du maximum des amendes de sixième catégorie à 670.000€. A la lumière du fait que certaines sociétés néerlandaises ont un chiffre d'affaires annuel de plusieurs millions d'euros, on peut toutefois se demander si – même avec cette hausse – un telle amende serait efficace, proportionnée et dissuasive en pratique. A cet égard, le GRECO note que les catégories de sanctions pour les crimes lucratifs feront l'objet d'un examen approfondi. Le GRECO s'en félicite et admet qu'en amendant le Code pénal, les autorités néerlandaises ont fait bien plus que considérer la hausse des sanctions à l'encontre des personnes morales.
30. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

31. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les Pays-Bas ont mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante la moitié des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation du deuxième cycle.** Les recommandations i et vi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. La recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations ii, iii et v ont été partiellement mises en œuvre. Le GRECO note que les Pays-Bas ont pris des mesures pour appliquer les recommandations concernant les « infractions de corruption », notamment s'agissant de la promotion d'un recours plus large aux programmes de confiscation et de saisie. Les amendements du Code pénal (qui devraient permettre d'augmenter le montant des amendes applicables à certaines infractions de corruption), ont été rédigés mais ne sont pas encore entrés en vigueur. Pour ce qui est de l'« administration publique » (recommandations iii et iv), les Pays-Bas ont introduit une disposition dans la Loi sur les fonctionnaires, selon laquelle tous les organes publics sont tenus d'établir des codes de conduite pour leurs employés, et élaborent actuellement des lignes directrices précises destinées aux fonctionnaires en cas de conflits d'intérêt. Concernant « les personnes morales et la corruption » (recommandations v et vi), le GRECO note avec satisfaction la récente hausse du montant de l'amende applicable aux personnes morales et tient compte des prochains amendements complémentaires au Code pénal, en ce qui concerne l'interdiction d'exercer des professions spécifiques. Le GRECO insiste sur l'importance de veiller à l'efficacité de ce type de sanctions en pratique. Dans l'ensemble, le GRECO espère qu'à la prochaine étape, la mise en œuvre des trois recommandations qui n'ont pas encore été mises en œuvre aura progressé, étant donné qu'elle semble dépendre essentiellement de l'entrée en vigueur des dispositions qui ont déjà rédigées.
32. A la lumière de ce qui précède, le GRECO invite le Chef de la délégation des Pays-Bas à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations ii, iii et v, le 30 avril 2009 au plus tard.
33. Pour finir, le GRECO invite les autorités néerlandaises à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, également traduit dans la langue officielle du pays.

confiscation n'a aucune incidence sur le montant de l'amende et vice versa. Le montant maximal de l'amende dont sont passibles les personnes morales peut ainsi être dépassé par la confiscation (qu'elle soit spéciale ou « classique ») de l'avantage économique obtenu par la personne morale concernée.