



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

Adoption: 21 octobre 2016
Publication: 08 décembre 2016

Public
GrecoRC4(2016)10

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ INTÉRIMAIRE

PAYS-BAS

Adopté par le GRECO lors de sa 73^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-21 octobre 2016)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur les Pays-Bas a été adopté à l'occasion de la 60^e Réunion plénière du GRECO (17-21 Juin 2013) et rendu public le 18 juillet 2013 avec l'accord des Pays-Bas ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 7F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Dans le Rapport de Conformité ([Greco RC-IV \(2015\) 6F](#)), adopté à l'occasion de sa 68^e Réunion plénière (15-19 juin 2015), le GRECO avait conclu que seules deux des sept recommandations avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante par les Pays-Bas. Compte tenu de ce résultat, le GRECO avait conclu que ce niveau de conformité était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Le GRECO avait par conséquent décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 (i) relatif aux membres qui ne respectent pas les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation mutuelle et demandé au Chef de la délégation des Pays-Bas de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens. Ce rapport a été soumis au GRECO le 29 août 2016 et a servi de base au présent Rapport de Conformité Intérimaire.
3. Il convient de rappeler que le GRECO avait conclu dans son Rapport de Conformité que la recommandation ii avait été mise en œuvre de façon satisfaisante et que la recommandation vii avait été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations i et vi avaient été jugées partiellement mises en œuvre et les recommandations iii à v n'avaient pas été mises en œuvre. Le présent Rapport de Conformité intérimaire évalue la poursuite de la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption du Rapport de Conformité et donne une appréciation globale du niveau de conformité des Pays-Bas avec ces recommandations.
4. Le GRECO avait demandé à la Lituanie et à la Grèce de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. M. Paulius GRICIUNAS, pour le compte de la Lituanie et Mme Panagiota VATIKALOU, pour la Grèce, ont été désignés pour ce rapport. Ils ont reçu l'aide du Secrétariat du GRECO pour rédiger ce Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

5. *Le GRECO avait recommandé d'élaborer et d'adopter des codes de conduite à l'intention des membres des deux chambres du Parlement avec la participation de ces derniers, et d'en faciliter l'accès à la population (y compris, notamment des règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts, aux cadeaux et autres avantages, aux activités accessoires et intérêts financiers, aux obligations de déclaration, à l'utilisation abusive des informations, aux contacts avec des tiers comme les lobbyistes).*
6. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre aussi bien pour ce qui est du Sénat (première chambre) que de la Chambre des représentants (deuxième chambre) ; le GRECO avait observé avec satisfaction que les deux chambres avaient, pour donner suite à cette recommandation, réexaminé leurs règlements respectifs, à l'exception des points ayant trait à la question particulière des « contacts avec des tiers comme les lobbyistes ». Les

autorités avaient expliqué que les modifications apportées aux dispositions relatives à l'intégrité présentaient un caractère plutôt général et que d'autres précisions devaient encore être fournies par les différents groupes politiques représentés au Parlement.

7. Les autorités néerlandaises indiquent que, pour ce qui est de la question d'une réglementation des contacts avec des tiers et des lobbyistes, aucune des deux chambres n'a à ce jour mis en place de dispositions sur ce point depuis la publication de cette recommandation. Pour autant, les autorités font état de l'initiative de deux membres de la deuxième chambre, qui a pris la forme d'un document d'orientation intitulé « Le lobbying au grand jour : écoute et présentation » (décembre 2015), lequel s'inscrit dans la continuité d'un précédent document consultatif consacré au lobbying. Les autorités néerlandaises estiment que cette initiative pourrait conduire à l'élaboration d'un projet de loi relative au lobbying et que le Gouvernement examine à l'heure actuelle les mesures qui pourraient être envisagées dans ce domaine ; le Gouvernement n'a toutefois pas exprimé de position officielle sur ce point.
8. Le GRECO avait déjà indiqué dans le Rapport de Conformité que les dispositions pertinentes établies/révisées par les deux chambres traitent respectivement des aspects identifiés dans la recommandation, à l'exception de la question des contacts des parlementaires avec des tiers. Le GRECO ne parvient pas à comprendre pourquoi les contacts avec des tiers ne pourraient être traités sous la forme de lignes directrices destinées aux parlementaires et souhaite insister sur le fait que l'objectif de cette partie de la recommandation n'est pas d'imposer aux parlementaires de rendre compte de chacun de leurs contacts avec des lobbyistes et des tiers, mais de leur donner des conseils appropriés sur ce qu'il « convient de faire ou de ne pas faire » dans de telles situations. Le GRECO prend note de l'information selon laquelle une initiative concernant une éventuelle réglementation du lobbying, initiée par deux membres de la deuxième chambre, pourrait à l'avenir se traduire par une certaine forme de réglementation ; cette initiative reste toutefois à un stade particulièrement précoce.
9. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

10. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures appropriées pour assurer le contrôle et la mise en œuvre des obligations de déclaration existantes ou restant à établir, ainsi que d'autres règles de conduite à l'intention des parlementaires.*
11. Le GRECO rappelle qu'il avait estimé dans son Rapport de Conformité que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités néerlandaise avaient notamment expliqué que, même si les deux chambres parlementaires avaient examiné la question du contrôle et de la mise en œuvre des dispositions en matière d'intégrité, il ne serait pas possible, en vertu de la Constitution, de suspendre des parlementaires ou de les contraindre à démissionner pour n'avoir pas agi en conformité avec ces dispositions. Le contrôle et la mise en œuvre d'un code de conduite des parlementaires conforme à l'éthique étaient davantage des questions de nature politique qui devaient être traitées par les groupes et/ou partis politiques. Le GRECO a contesté cette position et ne parvient pas à comprendre la raison pour laquelle des sanctions plus clémentes, comme un avertissement ou la suspension de la participation de l'intéressé à certaines sessions ou réunions, ne pouvaient être mises en place comme cela était effectivement le cas pour certaines autres violations des règlements intérieurs des deux chambres, par exemple en cas de non-respect des dispositions applicables en matière de confidentialité.

12. Les autorités n'ont communiqué aucune nouvelle information à l'égard de cette recommandation.
13. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

14. *Le GRECO avait recommandé aux deux chambres du Parlement (i) de mettre en place un conseiller spécialisé ayant comme attributions d'informer et orienter les parlementaires, à titre confidentiel, sur les questions d'éthique et les éventuels conflits d'intérêts liés à des situations particulières ; et (ii) de dispenser des formations régulières spécialisées sur les questions d'éthique et les conflits d'intérêts à l'intention de l'ensemble des parlementaires.*
15. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Rapport de Conformité que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. S'agissant de la première partie de la recommandation, le Sénat avait préconisé que cette activité de conseil devait essentiellement s'exercer au sein des groupes politiques et que le Président du Sénat pouvait jouer un rôle consultatif en matière d'intégrité. La Chambre des représentants avait quant à elle décidé de nommer un conseiller auprès duquel les parlementaires pouvaient obtenir en toute confidentialité des conseils en matière d'intégrité ; cette nomination ne s'était toutefois pas concrétisée à l'époque. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, aucune des deux chambres n'avait officiellement mis en place une formation régulière et spécialisée consacrée aux questions d'intégrité à l'intention des parlementaires, malgré les propositions en ce sens soumises en interne par les groupes de travail des deux chambres.
16. Les autorités néerlandaises indiquent, au sujet de la première partie de la recommandation, que le Sénat a de façon unanime « opté pour la possibilité de confier au Président du Sénat ce rôle de conseiller confidentiel, au moins temporairement », tout en notant que le Président n'est pas le choix de la majorité mais tenant compte de son indépendance et de son impartialité. Le 30 juin 2015, les membres de la Chambre des représentants ont été informés de la nomination d'un conseiller confidentiel en matière d'intégrité. Le conseiller désigné de manière permanente n'est pas un parlementaire, mais un membre du Conseil d'Etat ; ce conseiller a pour mission de dispenser des conseils sur les questions d'intégrité au sens large, par exemple au sujet des déclarations des intérêts, des fonctions annexes, etc. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, les autorités néerlandaises stipulent que la Chambre des représentants a décidé que chaque parlementaire devait se voir proposer une formation sur les questions relatives à son intégrité à l'issue des élections de 2017. Aucune nouvelle information n'a été signalée en ce qui concerne la formation des sénateurs.
17. Le GRECO prend note des informations qui lui ont été communiquées et se félicite de la décision prise par la Chambre des représentants de mettre en place un conseiller qui, à titre confidentiel, dispensera à l'ensemble des parlementaires ses conseils sur les questions d'intégrité, d'éthique et de conduite prévue par le Règlement intérieur. Le GRECO observe que le conseiller nommé est pleinement qualifié, qu'il dispose d'une longue expérience dans l'administration publique et qu'il est indépendant de la Chambre des représentants, puisqu'il ne s'agit pas d'un parlementaire. Toute communication avec le conseiller est strictement confidentielle. Les mesures prises par la deuxième chambre sont conformes à la première partie de la recommandation. Le GRECO constate par ailleurs que le Sénat a temporairement confié cette mission de conseil confidentiel à son Président. Cette mesure laisse le GRECO perplexe, puisque le Rapport d'Évaluation semble indiquer que cette mesure existait déjà par le passé (paragraphe 63). Il semble en outre discutable que le Président du Sénat soit le mieux placé pour remplir ce rôle de

conseiller confidentiel, dans la mesure où sa mission première consiste à diriger le Sénat. La première partie de cette recommandation est par conséquent uniquement partiellement mise en œuvre. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO relève que seule la Chambre des représentants a communiqué des informations relatives à la formation, selon lesquelles les parlementaires de la deuxième chambre se verront proposer à l'issue des élections de 2017 une formation en matière d'intégrité. Le GRECO rappelle que la recommandation fait mention de formations « régulières et spécialisées ». Les éléments communiqués au sujet de la deuxième chambre ne reflètent pas la périodicité de cette formation et ces informations ne sont pas davantage étayées par des documents qui précisent le détail de cette formation. La première chambre n'a signalé aucune mesure prise à cet égard. En conséquence, la deuxième partie de la recommandation a elle aussi uniquement été partiellement mise en œuvre.

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

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

19. *Le GRECO avait recommandé d'inscrire dans la loi l'incompatibilité entre l'exercice simultané de la fonction de juge et de celle de membre de l'une ou l'autre des chambres du Parlement.*
20. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'était pas mise en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de Conformité. Les autorités néerlandaises avaient déclaré que le fait d'exercer un mandat parlementaire était en règle générale jugé incompatible avec l'exercice de la fonction de juge, et même déconseillé par les lignes directrices et codes de conduite de la magistrature ; les autorités précisaient par ailleurs que l'exercice simultané d'une fonction judiciaire et d'un mandat parlementaire n'avait pas dans les faits été constaté au cours des dernières années. Un groupe de travail spécial devait toutefois examiner la possibilité de mettre en place cette interdiction dans la législation nationale.
21. Les autorités indiquent que le Groupe de travail spécial, composé de représentants du Conseil supérieur de la magistrature, des présidents de juridictions et de l'Association néerlandaise de la magistrature, examine à l'heure actuelle comment la législation pourrait prévoir cette interdiction. Le Groupe de travail devrait présenter ses conclusions en décembre 2016.
22. Le GRECO se dit encore une fois préoccupé par le fait que la législation n'interdit pas l'exercice simultané de la fonction de juge et d'un mandat de parlementaire, dans la mesure où cette lacune soulève un certain nombre de questions au sujet de l'indépendance de la justice et de la séparation des pouvoirs. Comme les autorités néerlandaises l'avaient expliqué et comme le soulignait le Rapport d'Évaluation (paragraphe 96), cette combinaison est jugée indésirable dans les lignes directrices applicables aux membres de la magistrature et ne s'est dans les faits pas produite au cours des dernières années. Le GRECO relève toutefois que de telles situations avaient déjà été constatées par le passé. Il rappelle en outre qu'en vertu d'un principe internationalement reconnu, il convient de garantir l'indépendance de la magistrature par des normes nationales au plus haut niveau possible et invite par conséquent instamment les autorités néerlandaises à donner suite à cette recommandation qui appelle à légiférer sur ce point.
23. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

24. *Le GRECO avait recommandé de procéder à un réexamen des réglementations, directives et politiques pour s'assurer que les juges suppléants disposent de règles et de conseils appropriés en ce qui concerne les conflits d'intérêts et autres questions en relation avec l'intégrité.*
25. Il convient de rappeler que la recommandation vi avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, sur la base des précisions fournies par les autorités néerlandaises. Ces dernières avaient précisé que la législation relative à l'intégrité s'applique tout autant aux juges qu'aux juges suppléants, et que les dispositions légales relatives aux activités annexes, en vigueur depuis début 2013, s'appliquent également aux juges suppléants, tout comme, lorsque cela s'avère possible, les « Lignes directrices relatives à l'impartialité des magistrats et aux activités annexes » ; ces lignes directrices comportant des recommandations spécifiquement applicables aux juges suppléants et offrant des éléments d'orientation sur les éventuels conflits d'intérêts. Un groupe de travail spécial de la magistrature avait en outre examiné l'opportunité de mettre en place de nouvelles réglementations, directives et politiques applicables aux juges suppléants, mais n'avait pas encore rendu ses conclusions.
26. Les autorités déclarent que le groupe de travail spécial mentionné ci-dessus a réfléchi, après avoir apprécié l'opportunité de ces nouvelles réglementations, directives ou politiques, aux moyens de garantir que la réglementation en vigueur applicable aux juges suppléants puisse mieux fonctionner dans la pratique. A cette fin, des recommandations d'orientation ont été adoptées conjointement par le Conseil de la magistrature et le Conseil des présidents le 26 novembre 2015 et sont entrées en vigueur le 1 janvier 2016. Cette orientation, qui vise à assurer une plus grande uniformité au niveau national et une meilleure réglementation du recours aux juges suppléants à court, moyen et long terme, complète ainsi les « Lignes directrices relatives à l'impartialité des magistrats et aux activités annexes » et offre des éléments d'orientation au sujet de la loi relative aux fonctionnaires de la justice (*Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren*) et de la Décision relative aux fonctionnaires de la justice (*Besluit rechtspositie rechterlijk ambtenaren*), qui s'appliquent également aux juges suppléants. Cette nouvelle orientation à l'égard des juges suppléants se fonde sur les principes essentiels que sont l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'impartialité des juges, et comporte des exigences de qualité applicables aux juges suppléants, des exigences organisationnelles applicables aux tribunaux en matière de formation continue des juges suppléants et des exigences applicables au recours aux juges suppléants au sein d'un service ou d'une équipe spécifique du tribunal, à leur participation aux réunions de travail internes et à leur appréciation. Cette nouvelle orientation prévoit également des normes pour le recours aux juges suppléants : ces juges doivent être prévus pour les audiences, mais pas de manière structurelle, et la fréquence du recours à ces juges suppléants a été limitée. Les lignes directrices contiennent par ailleurs un certain nombre de recommandations qui visent à prévenir tout conflit d'intérêts relatif aux fonctions et activités de juriste précédemment exercées par les juges suppléants, ainsi qu'à leur imposer d'en faire la déclaration au Président du tribunal dans lequel ils sont employés. La mise en œuvre de cette orientation doit par conséquent être contrôlée par chaque juridiction et le Conseil supérieur de la magistrature.
27. Le GRECO prend note des informations qui lui ont été communiquées. Il se félicite des éclaircissements sur le fait que la législation relative à l'intégrité s'applique de la même manière aux juges et aux juges suppléants et que les dispositions relatives aux activités annexes, ainsi que les « Lignes directrices relatives à l'impartialité des magistrats et aux activités annexes » qui offrent des éléments

d'orientation sur les éventuels conflits d'intérêts, soient également applicables aux juges suppléants, comme le précisait le Rapport de Conformité. Le GRECO se félicite en outre de la nouvelle orientation adoptée à l'égard des juges suppléants, qui vise à garantir que les exigences légales en matière d'intégrité de cette catégorie de juges temporaires soient respectées dans la pratique. Cette orientation englobe des critères qualitatifs applicables aux juges suppléants, ainsi que des exigences organisationnelles que les tribunaux sont tenus de respecter, telles que la formation interne, la répartition des tâches, les appréciations, etc. Elle limite en outre le recours aux juges suppléants. Le Président d'un tribunal qui fait appel à des juges suppléants est généralement chargé, avec le Conseil supérieur de la magistrature, de la mise en œuvre de ces nouvelles orientations/lignes directrices. Les mesures prises répondent aux préoccupations qui avaient motivé la recommandation.

28. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

29. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les Pays-Bas ont accompli des progrès à l'égard de certaines recommandations qui, selon le Rapport de Conformité du Quatrième Cycle, n'avaient pas été mises en œuvre ou n'avaient été que partiellement mises en œuvre. A l'heure actuelle, trois des sept recommandations ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante.** Parmi les recommandations restantes, deux ont été partiellement mises en œuvre et deux autres n'ont pas été mises en œuvre.

30. Plus précisément, les recommandations ii, vi et vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations i et iv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii et v n'ont pas été mises en œuvre.

31. S'agissant des parlementaires, la mise en place de lignes directrices relatives à leurs contacts avec des tiers reste un problème à résoudre ; il convient de saluer le récent document sur le lobbying, rédigé par certains membres de la deuxième chambre, même si cette initiative est encore à un stade très précoce. Des efforts supplémentaires sont également attendus en ce qui concerne le contrôle et la mise en œuvre des règles de conduite à l'intention des parlementaires. La mise en place de la formation en matière d'intégrité à l'intention des parlementaires semble être engagée, mais des mesures supplémentaires sont également nécessaires sur ce point. Il convient de saluer la nomination d'un conseiller confidentiel par la deuxième chambre du Parlement. Pour ce qui est de la magistrature, l'absence d'une interdiction claire de l'exercice simultané de la fonction de juge et d'un mandat parlementaire reste très préoccupante. Enfin, il convient de se féliciter des précisions apportées au cadre réglementaire applicable aux juges suppléants et de l'élaboration d'une nouvelle orientation à l'égard de cette catégorie de juges.

32. Compte tenu des avancées positives mentionnées ci-dessus, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Il décide par conséquent de ne pas continuer à appliquer l'article 32 relatif aux membres qui ne respectent pas les recommandations formulées dans le Rapport d'Evaluation.

33. Conformément au paragraphe 8.2 de l'article 31 du Règlement intérieur, le GRECO demande au Chef de la délégation des Pays-Bas de lui remettre un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (les

recommandations i, iii, iv et v), avant le 31 juillet 2017, conformément au paragraphe 2 (i) de ce même article.

34. Enfin, le GRECO invite les autorités des Pays-Bas à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.