

Adoption: 7 décembre 2018  
Publication: 22 février 2019

Public  
GrecoEval5Rep(2018)2

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au  
sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# PAYS-BAS

Adopté par le GRECO  
lors de sa 81<sup>e</sup> séance plénière (Strasbourg, 3-  
7 décembre 2018)



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



## TABLE DES MATIÈRES

<b>I. RÉSUMÉ .....</b>	<b>4</b>
<b>II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>6</b>
<b>III. CONTEXTE .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) .....</b>	<b>9</b>
<b>SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF .....</b>	<b>9</b>
<i>Système de gouvernement .....</i>	<i>9</i>
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.....</i>	<i>10</i>
<b>POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL .....</b>	<b>13</b>
<i>Politique anticorruption et d'intégrité .....</i>	<i>13</i>
<i>Cadre juridique, principes éthiques et règles de déontologie .....</i>	<i>14</i>
<i>Cadre institutionnel .....</i>	<i>15</i>
<i>Sensibilisation .....</i>	<i>17</i>
<b>TRANSPARENCE ET CONTROLE DES ACTIVITES DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXECUTIF.....</b>	<b>17</b>
<i>Accès à l'information .....</i>	<i>17</i>
<i>Tiers et lobbyistes .....</i>	<i>20</i>
<i>Mécanismes de contrôle.....</i>	<i>21</i>
<b>CONFLITS D'INTERETS .....</b>	<b>21</b>
<b>INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....</b>	<b>23</b>
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers .....</i>	<i>23</i>
<i>Contrats avec des autorités étatiques .....</i>	<i>24</i>
<i>Cadeaux.....</i>	<i>24</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques .....</i>	<i>25</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i>	<i>25</i>
<i>Restrictions après la cessation des fonctions.....</i>	<i>25</i>
<b>DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....</b>	<b>26</b>
<i>Obligations déclaratives .....</i>	<i>26</i>
<b>MECANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXECUTION.....</b>	<b>28</b>
<i>Procédures pénales et immunités.....</i>	<i>28</i>
<i>Mécanismes de répression non pénale.....</i>	<i>28</i>
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS .....</b>	<b>30</b>
<b>ORGANISATION ET RESPONSABILITE DE CERTAINS SERVICES REPRESSIFS SELECTIONNES EN VUE DE LA PRESENTE EVALUATION ....</b>	<b>30</b>
<i>Aperçu de divers services répressifs.....</i>	<i>30</i>
<i>Police nationale néerlandaise (NPN) .....</i>	<i>30</i>
<i>Maréchaussée royale néerlandaise (KMar).....</i>	<i>32</i>
<i>Accès à l'information et protection des données.....</i>	<i>33</i>
<i>Confiance du public dans les services répressifs .....</i>	<i>33</i>
<i>Syndicats et organisations professionnelles .....</i>	<i>34</i>
<b>POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE.....</b>	<b>34</b>
<i>Politique anticorruption et d'intégrité, énoncés de mission et principes éthiques .....</i>	<i>34</i>
<i>Mesures de gestion des risques applicables aux secteurs propices à la corruption .....</i>	<i>38</i>
<b>RECRUTEMENT ET CARRIERE .....</b>	<b>42</b>
<i>Recrutement et promotion .....</i>	<i>42</i>
<i>Évaluation des performances .....</i>	<i>44</i>
<i>Cessation des fonctions et révocation .....</i>	<i>46</i>
<i>Salaires et avantages.....</i>	<i>46</i>
<b>CONFLITS D'INTERETS.....</b>	<b>47</b>
<b>INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES .....</b>	<b>48</b>
<b>CONTROLE ET MISE EN CEUVRE .....</b>	<b>52</b>
<i>Surveillance et contrôle internes .....</i>	<i>52</i>
<i>Surveillance et contrôle externes.....</i>	<i>54</i>

<i>Plaintes émanant du public</i> .....	54
<i>Procédures disciplinaires</i> .....	57
<i>Procédures pénales et immunités</i> .....	57
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI</b> .....	<b>59</b>

## I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre dont sont dotés les Pays-Bas pour prévenir la corruption chez les personnes occupant de hautes fonctions exécutives (PHFE), notamment les ministres, les secrétaires d'État, les conseillers politiques, et au sein des services répressifs à savoir la Police nationale des Pays-Bas (NPN) et la Maréchaussée royale néerlandaise (KMar).
2. Le système de gouvernement des Pays-Bas repose sur de solides principes constitutionnels qui offrent un cadre dans lequel le gouvernement et ses membres sont tenus de respecter un niveau élevé de responsabilisation politique et de rendre compte au Parlement et au processus démocratique. Le gouvernement (Conseil des Ministres), formé et mené par le Premier ministre, doit à tout moment avoir la confiance du Parlement. Le fait qu'il soit un organe collectif entraîne qu'une grande importance est accordée à la confiance, à la collégialité, au consensus et à l'unité au sein du gouvernement. Dans le même temps, les ministres jouissent de pouvoirs discrétionnaires pour ce qui est de leur propre portefeuille ministériel et de leurs domaines de compétences, mais sont également personnellement responsables de leurs actes devant le Parlement. Ce système fait porter aux membres du gouvernement et autres PHFE une lourde responsabilité. Dans un système tel que celui-là, il est particulièrement important de développer des politiques, des stratégies et des lignes directrices.
3. Le présent rapport recommande l'élaboration d'une stratégie gouvernementale globale pour l'intégrité des PHFE, basée sur une analyse des risques en vue de prévenir diverses formes de conflits d'intérêt qui peuvent se produire. Dans cet esprit, l'établissement d'un code de conduite pour les PHFE se concentrant spécifiquement sur des problématiques liées à l'éthique et à l'intégrité – accompagné de mesures pour l'application – serait un complément approprié au Manuel existant pour les ministres et les secrétaires d'État. Dans ce contexte, il est particulièrement important de traiter des questions telles que le lobbying et les situations qui se posent à la fin de l'emploi. De plus, le système actuel doit être complété en demandant aux PHFE de signaler les situations de conflits d'intérêts dès qu'elles se produisent (ad hoc) et de déclarer les intérêts personnels (y compris financiers) pas uniquement avant la formation d'un nouveau gouvernement, mais aussi à intervalles réguliers durant leurs fonctions. Cette exigence doit s'accompagner de degré de transparence et de surveillance approprié.
4. Le rapport reconnaît que les services de police néerlandais sont très attachés à l'intégrité et que les politiques dans ce domaine sont une priorité depuis longtemps. Il est également relevé que la population fait largement confiance aux services de police. Les politiques d'intégrité ne sont certes pas chose nouvelle aux Pays-Bas, pourtant il convient de mentionner que la police n'est pas exempte de violations dans ce domaine, par exemple pour ce qui est des fuites d'information et des liens avec des groupes criminels organisés ; c'est là une tendance préoccupante que les autorités s'attachent à traiter en ce moment.
5. La NPN et la KMar disposent l'une et l'autre de codes de conduite. La NPN traite ses lignes directrices d'éthique comme un outil évolutif qui se présente sous forme de « pages thématiques » annexées à un code professionnel général. Cette approche est à saluer car elle est très utile pour la sensibilisation et la formation générales des membres de la police. Toutefois, les lignes directrices actuelles gagneraient à être complétées par des conseils pratiques notamment, pour un cadre encore plus consolidé. Une approche similaire serait préférable également pour la KMar. Étant donné que ces deux organes exercent des fonctions répressives, il serait préférable qu'elles conjuguent leurs efforts en la matière. Les supports de formation sont aussi bien développés au sein de la NPN et le rôle de coordination à cet égard que joue le niveau central pourrait être encore plus renforcé pour des questions de synergies, étant donné que la formation pratique est largement décentralisée en faveur des unités régionales. Les domaines particuliers pour lesquels des efforts supplémentaires

sont demandés – comme il ressort du présent rapport – concernent la gestion de situations impliquant des cadeaux/avantages, l'utilisation d'informations confidentielles et les situations liées à l'après-emploi. Il faut des procédures renforcées de vérification du personnel en service et un système de déclaration des intérêts financiers pour les agents occupant des postes sensibles est prévu mais n'a pas encore été mis en pratique, ce qui est regrettable. Le rapport relève également qu'il est nécessaire d'introduire une obligation pour les membres de la police de faire remonter les informations sur conduites répréhensibles liées à la corruption dans le service ; cela va au-delà de l'obligation actuelle de signaler les infractions pénales.

6. L'efficacité pratique du cadre juridique permettant l'accès public aux documents et aux informations détenues par les autorités publiques a essuyé des critiques, ce qui est préoccupants, et les autorités sont vivement invitées à poursuivre les réformes en cours à cet égard.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

7. Les Pays-Bas ont rejoint le GRECO en 2001. Depuis son adhésion, le pays a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des premier (mars 2003), deuxième (octobre 2005), troisième (juin 2008) et quatrième (juin 2013) cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation et les rapports de conformité correspondants peuvent être consultés sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>). Ce cinquième cycle d'évaluation a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

8. L'objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités néerlandaises pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Le rapport contient une analyse critique de la situation, laquelle reflète les efforts déployés par les acteurs concernés ainsi que les résultats obtenus. Il identifie des lacunes possibles et formule des recommandations en matière d'amélioration. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse, par l'intermédiaire du chef de la délégation des Pays-Bas, ces recommandations aux autorités néerlandaises à charge pour elles de désigner les organismes ou organes censés prendre les mesures requises. Les Pays-Bas devront rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport.

9. Aux fins de la préparation du présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite sur place aux Pays-Bas du 14 au 18 mai 2018 et s'est basée sur les réponses de ce pays au questionnaire d'évaluation, ainsi que sur d'autres informations reçues notamment d'organismes officiels et de la société civile. L'EEG était composée de M. Jean-Christophe GEISER, conseiller juridique principal, Office fédéral de la justice (Suisse), M<sup>me</sup> Vita HABJAN BARBORIČ, directrice du Centre pour la prévention de la corruption et l'intégrité de la fonction publique, Commission pour la prévention de la corruption (Slovénie), M. Thomas FERNANDEZ, chef de la Division de l'audit interne et de la prévention de la corruption, Direction de la police fédérale (Allemagne) et de M<sup>me</sup> Marijana OBRADOVIC, directrice adjointe de la prévention, Agence nationale anticorruption (Serbie). L'EEG a reçu l'assistance de M. Roman CHLAPAK du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG s'est entretenue avec le chef de la police, le médiateur national et le président par intérim de la Chambre des députés, ainsi qu'avec des représentants du ministère de la Justice et de la Sécurité, du ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, du service d'audit du gouvernement central (ministère des Finances), de la Cour des comptes, de l'Agence de protection des lanceurs d'alerte, du ministère des Affaires générales, de la Chambre des députés, de la police nationale des Pays-Bas (NPN), du ministère de la Défense, de la Maréchaussée royale (KMar), des syndicats de membres des services répressifs, des ONG et des universitaires. De plus, l'EEG a également rencontré un professeur spécialiste des médias et ancien journaliste lui-même.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur la méthodologie, prière de consulter le questionnaire d'évaluation sur le site Web du GRECO.

### III. CONTEXTE

11. Les Pays-Bas sont membres du GRECO depuis 2001 et ont fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents thèmes liés à la prévention et à la répression de la corruption. Globalement, les Pays-Bas affichent un bon bilan dans la mise en œuvre des recommandations formulées par le GRECO dans le cadre de chaque cycle. Lors de la clôture des procédures de conformité, il a été estimé que la proportion des recommandations ayant été totalement mises en œuvre s'établissait à 100 % pour le premier cycle d'évaluation, 50 % pour le deuxième cycle (avec trois des six recommandations partiellement mises en œuvre), 74 % pour le troisième cycle (avec deux recommandations sur dix-neuf partiellement mises en œuvre et trois non mises en œuvre) et 42 % pour le quatrième cycle (avec deux recommandations sur sept partiellement mises en œuvre et deux non mises en œuvre). La procédure de conformité du quatrième cycle d'évaluation est en cours.

12. Le niveau perçu de la corruption a toujours été faible dans le pays. En 2017, les Pays-Bas faisaient partie des 10 pays considérés comme les plus efficaces dans la lutte contre la corruption dans le rapport intitulé « Inclusive Growth and Development » publié par le World Economic Forum<sup>2</sup> et ont été classés à la huitième place des pays les moins corrompus dans l'indice de perception de la corruption publié par Transparency International (TI)<sup>3</sup>. De même, l'Eurobaromètre spécial sur la corruption de 2017<sup>4</sup> a classé les Pays-Bas parmi les pays ayant le plus faible niveau de corruption dans l'UE. Selon cette enquête, 44 % des Néerlandais ayant répondu pensent que la corruption est répandue dans leur pays (alors que la moyenne au sein de l'UE est de 68 %), même si le nombre des personnes ayant réellement fait l'expérience ou été le témoin de cas de corruption au cours des 12 derniers mois est faible (5 %, ce qui correspond à la moyenne de l'UE) et si 4 % seulement des personnes interrogées ont été personnellement affectées par la corruption dans leur vie quotidienne (alors que la moyenne de l'UE est de 25 %). La moitié des personnes interrogées pense que la corruption active et passive, ainsi que l'abus de pouvoir à des fins personnelles, est répandue au sein de la classe politique au niveau national, régional ou local et 43 % d'entre elles pensent que cette pratique est courante au sein de la police et des douanes (alors que la moyenne au sein de l'UE est de 31 %).

13. En ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif, le Rapport anticorruption de l'UE de 2014<sup>5</sup> a mis en lumière certaines lacunes dans le cadre censé assurer l'intégrité des hommes politiques, notamment en ce qui concerne la transparence et la supervision des intérêts financiers et commerciaux des ministres et secrétaires d'État. De plus, dans la pratique, les conflits d'intérêts impliquant d'anciens ministres ou secrétaires d'État font l'objet de débats de plus en plus nombreux au sein du Parlement et de la société, notamment sous la forme de propositions visant à établir des règles à la fois plus strictes et plus claires sur les restrictions applicables après la cessation des fonctions. Des problèmes analogues ont également été signalés dans le rapport d'évaluation intitulé « National Integrity System Assessment » consacré aux Pays-Bas, tel qu'il a été publié en 2012 par Transparency International<sup>6</sup>.

14. La perception par le grand public du niveau de corruption au sein de la police et des douanes fait l'objet d'une étude – consacrée aux violations des règles d'intégrité par les membres des services répressifs – publiée en 2017<sup>7</sup>, laquelle démontre que, même en l'absence d'indices d'un

---

<sup>2</sup> [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Forum\\_IncGrwth\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Forum_IncGrwth_2017.pdf)

<sup>3</sup> [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)

<sup>4</sup> [https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176\\_88\\_2\\_470\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG)

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_netherlands\\_chapter\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_netherlands_chapter_en.pdf)

<sup>6</sup> [https://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/netherlands\\_2012](https://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/netherlands_2012)

<sup>7</sup> <https://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2017/10/increased-pressure-law-enforcement-organised-crime>

accroissement de la corruption dans les organismes concernés, il conviendrait de renforcer les efforts de lutte contre la corruption et les autres violations du principe d'intégrité (sous la forme, notamment, de la fuite d'informations et de l'entretien de contacts privés avec des délinquants) par ces fonctionnaires. La police s'est avérée particulièrement vulnérable sous cet angle dans la mesure où les policiers, dans leurs tâches quotidiennes, sont régulièrement confrontés à la criminalité et aux délinquants. Un certain nombre d'incidents et d'infractions pénales liés à l'intégrité comme la fuite ou la vente d'informations confidentielles ont été le fait de policiers ces dernières années<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> <https://nltimes.nl/2018/02/19/cop-gets-5-years-selling-police-info-criminals>

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)**

##### **Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif**

###### *Système de gouvernement*

15. Les Pays-Bas sont une monarchie constitutionnelle et une démocratie parlementaire. Le roi est le chef de l'État et le Premier ministre le chef du gouvernement (Conseil des ministres, Cabinet). Le gouvernement se compose formellement du roi, des ministres et des secrétaires d'État même si, en réalité, seuls le Premier ministre, les ministres et les secrétaires d'État, à l'exclusion du roi, sont tenus responsables des actes du gouvernement<sup>9</sup>, y compris la direction des affaires courantes et la prise de décisions.

16. Le Cabinet est responsable devant le Parlement, lequel est élu tous les quatre ans. Le Cabinet de même que les ministres/secrétaires d'État individuels conservent leurs fonctions aussi longtemps qu'ils jouissent de la confiance du Parlement. La « motion de défiance », bien que n'étant prévue ni par la Constitution ni par une loi, est l'un des rouages essentiels du système de gouvernement. En adoptant une telle motion, le Parlement peut contraindre le Cabinet (ou bien un ministre ou un secrétaire d'État à titre individuel) à la démission.

17. Le roi ne participe pas aux réunions du Conseil des ministres, mais prononce chaque année « le discours de la couronne » dans lequel il résume devant le Parlement la politique que le gouvernement entend mener pendant le prochain exercice budgétaire. Le roi signe tous les actes du Parlement et les décrets royaux, y compris ceux nommant ou révoquant des hauts fonctionnaires, même si la responsabilité politique de ces textes incombe au Premier ministre et/ou aux ministres ou secrétaires d'État compétents. Le roi assume la fonction cérémoniale de représentation du Royaume des Pays-Bas sur le territoire national et encore plus à l'étranger. Il ne jouit dans aucun cas de figure d'un pouvoir exécutif discrétionnaire.

18. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le cinquième cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou bien conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent englober la conception et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de textes législatifs, l'adoption et la mise en œuvre de règlements administratifs et de décrets, ainsi que des décisions relatives aux dépenses du gouvernement ou à la nomination de personnes à de hautes fonctions au sein de l'exécutif.

19. L'EEG relève que le chef de l'État aux Pays-Bas ne participe pas activement à titre régulier à la conception et/ou à la mise en œuvre de politiques officielles. Le rôle du roi revêt clairement un caractère représentatif et cérémonial ; les quelques attributions exécutives qui sont les siennes se limitent à promulguer formellement des décisions ou à assurer un rôle protocolaire et, même dans ces cas, il est clairement guidé par le gouvernement et soumis aux contraintes fixées par la Constitution, les lois et la jurisprudence. Ce système empêche le roi d'exercer discrétionnairement des pouvoirs exécutifs. Par conséquent, aux Pays-Bas, le chef de l'État ne relève pas de la catégorie des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (ci-après « PHFE ») couverte par le présent cycle d'évaluation.

---

<sup>9</sup> Voir l'article 42 de la Constitution, Responsabilité des ministres, lequel est lié à l'inviolabilité du Roi, a été introduit en 1848.

## *Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif*

20. Un nouveau gouvernement (Cabinet ou Conseil des ministres) est formé après les élections législatives à l'issue d'une négociation visant à former une coalition<sup>10</sup> sur la base d'un accord conclu entre les partis politiques censés former le gouvernement. Ce processus se déroule sous la direction d'un *formateur* (généralement le chef du parti ayant remporté le plus de sièges). Le processus de formation est censé porter à la fois sur les politiques et les programmes du gouvernement, la composition du Cabinet et la répartition des portefeuilles ministériels.

21. L'EEG a été informé que, avant la nomination des ministres et des secrétaires d'État, le *formateur* interroge les personnes concernées qui, en se portant candidates, acceptent de se soumettre à une procédure englobant la vérification de leur casier judiciaire, de leur situation au regard du fisc et des douanes ainsi que de leur dossier auprès du Service général de renseignement et de sécurité. Les résultats de cette vérification sont partagés et discutés avec chaque candidat qui, en outre, doit signaler spontanément tous les faits et circonstances pertinents, y compris les intérêts financiers, au regard des fonctions brigüées. Les procès-verbaux de ces réunions et les déclarations d'intérêts privés demeurent confidentiels.

22. En cas de succès, le formateur présente une liste des ministres et secrétaires d'État formant le Cabinet, lesquels sont ensuite formellement nommés. Les intéressés sont tenus de prêter un serment de loyauté au Roi, à la Charte et à la Constitution. Toutefois, ce processus ne peut se dérouler sans le soutien du Parlement et, en outre, le Cabinet et ses membres ne peuvent demeurer au pouvoir qu'aussi longtemps qu'ils jouissent de la confiance dudit Parlement et du Premier ministre. Le gouvernement actuel comprend 24 ministres et secrétaires d'État (14 hommes et 10 femmes) et respecte par conséquent les règles de parité énoncées dans la Recommandation Rec (2003)3 du Comité des ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique.

23. En vertu de la Constitution (article 45), le Conseil des ministres délibère et statue sur la politique générale du gouvernement et favorise la cohésion de ladite politique. Le Premier ministre préside le Conseil et assume la responsabilité finale de la politique générale du gouvernement. Toutefois, le gouvernement étant un organe collectif, la coordination et la collégialité revêtent une importance capitale au regard de l'unité de la politique gouvernementale (s'agissant de parler d'une seule voix)<sup>11</sup>. Même si les ministres demeurent principalement responsables de leurs propres domaines d'action, ils sont impliqués dans les décisions prises sur toutes les questions soulevées.

24. Chaque ministère est dirigé par un ministre politiquement responsable des organismes publics et des personnes relevant de sa compétence. Ce ministre jouit globalement d'un pouvoir et d'une autorité discrétionnaires sur ces individus et entités, sauf en ce qui concerne certaines institutions indépendantes comme le Conseil électoral national et l'Autorité chargée des lanceurs d'alerte<sup>12</sup>. En outre, il existe des agents publics indépendants du fait d'une Loi du Parlement, tels que les inspecteurs du fisc et les membres du ministère public. Toutefois, ces fonctionnaires restent sous

---

<sup>10</sup> Les Pays-Bas ayant adopté un mode strict de scrutin proportionnel, aucun parti n'a jamais obtenu la majorité absolue à la Chambre des représentants. Il a toujours fallu au moins deux partis pour former une coalition majoritaire. Cette particularité se traduit généralement par la nécessité de mener des négociations longues et compliquées. À la fin du processus de formation, le nouveau Premier ministre rend compte à la Chambre des représentants de la teneur des négociations.

<sup>11</sup> Cette unité de la politique du gouvernement constitue un principe important du système politique néerlandais. Les ministres et secrétaires d'État doivent parler d'une seule voix. Un ministre ou secrétaire d'État nourissant de sérieuses objections à l'égard d'un ou plusieurs éléments de la politique gouvernementale et n'étant pas disposé à s'y conformer n'a d'autre choix que de démissionner volontairement.

<sup>12</sup> Il y a quelques années, la Loi-cadre sur les organes administratifs indépendants a établi des règles générales pour ces institutions.

l'autorité et la responsabilité du ministre. Les ministres sans portefeuille font aussi partie du gouvernement, même s'ils ne dirigent pas un ministère spécifique. Les ministres, qu'ils relèvent de l'un ou l'autre type, reçoivent leur propre enveloppe budgétaire, sont individuellement responsables devant le Parlement et peuvent être révoqués par ce dernier.

25. Les secrétaires d'État sont également membres du Conseil des ministres et assument la responsabilité politique du domaine d'action leur étant assigné par leur ministre de tutelle. La répartition des responsabilités entre les ministres et secrétaires d'État est généralement fixée dans le cadre du processus de formation du Cabinet sous la forme d'une description des tâches. Tout secrétaire d'État peut remplacer son ministre au Cabinet, auquel cas il ne disposera toutefois pas d'un droit de vote. Un secrétaire d'État peut également participer aux réunions du Conseil des ministres dès lors que l'ordre du jour comprend une question relevant de ses attributions. Chaque secrétaire d'État est responsable à titre individuel devant le Parlement qui peut parfaitement le révoquer tout en maintenant son ministre de tutelle à son poste. Par contre, si le Parlement vote une motion de défiance à l'encontre d'un ministre, le ou les secrétaires d'État dépendant de ce dernier doivent démissionner à moins que le ministre nouvellement nommé ne lui/leur demande de reprendre le même portefeuille.

26. Un ministre ou un secrétaire d'État peut déléguer son pouvoir de décision dans les affaires de routine à de hauts fonctionnaires (s'agissant par exemple d'accorder diverses autorisations ou bien de sélectionner et de nommer des fonctionnaires ne relevant pas des plus hauts échelons, etc.). Les plus hauts échelons dans la fonction publique incluent les très hauts fonctionnaires, les secrétaires généraux, les directeurs généraux (à raison de quatre ou cinq par ministère, chacun étant responsable d'un domaine spécifique en matière de politique, d'exécution, de surveillance ou d'action), les inspecteurs généraux et des postes équivalents. Les intéressés sont censés prodiguer des conseils impartiaux à leur ministre. Une fois les décisions politiques adoptées, ces hauts fonctionnaires doivent les appliquer de manière loyale. Cela dit, seuls les ministres ou secrétaires d'État – à l'exclusion des hauts fonctionnaires – sont responsables en définitive devant le Parlement. La nomination des hauts fonctionnaires ne revêtant pas un caractère politique, les ministres et les secrétaires d'État n'ont que peu d'influence dans ce domaine. Le recrutement et la sélection des intéressés s'effectuent au mérite dans le cadre d'une procédure ouverte, transparente et uniforme. Les personnes retenues sont nommées pour sept ans au maximum.

27. Chaque ministre ou secrétaire d'État peut nommer un conseiller politique aux frais du ministère concerné après en avoir dûment informé le Premier ministre et le Conseil des ministres. Bien que recrutés hors-concours, les conseillers politiques jouissent du statut de fonctionnaire. Ils sont nommés pour la durée du mandat du ministre ou secrétaire d'État concerné, mais une fois ce dernier parti, peuvent demeurer à leur poste pendant encore six mois de manière à pouvoir accomplir correctement les tâches en cours. Rien n'empêche en outre un conseiller politique d'être de nouveau nommé par un autre ministre (entrant) à titre d'assistant personnel ou de fonctionnaire rattaché à son ministère ; dans ce dernier cas, l'intéressé devra passer un concours d'admission dans la fonction publique et il semble que cette option ait été utilisée à plusieurs reprises dans le passé. Le principal rôle des conseillers politiques est d'assurer la liaison avec le Parlement et ses commissions ainsi que de veiller aux contacts avec les partis politiques ce qui est formellement interdit aux fonctionnaires sauf dans des situations bien précises (comme des instructions émanant d'un ministre). Les fonctions précises d'un conseiller politique varient d'un cas à l'autre<sup>13</sup>. Les conseillers d'un ministère figurent dans l'organigramme de celui-ci, généralement comme membres du Secrétariat général ou d'une unité comparable. Cependant, ils ne peuvent pas se voir confier des missions de relations publiques. Le rôle des conseillers politiques peut varier, ils ne jouent pas un rôle

---

<sup>13</sup> En fonction du membre du Cabinet dont ils dépendent, de la position et du poids politique de ce dernier, de l'expérience professionnelle du conseiller, etc. Voir la lettre adressée le 30 octobre 2003 à la Chambre des représentants par le Premier ministre.

décisif comme celui des hautes fonctions de l'exécutif. Ils ne sont pas responsables de la prise de décision, ni ne prennent pas au Conseil des Ministres, aux dires des autorités.

28. L'EEG relève que les conseillers politiques sont employés sur la base de la confiance. Il n'existe quasiment aucune règle régissant leurs activités. Les intéressés communiquent en personne avec les commissions parlementaires et assument un rôle consultatif. Ils n'opèrent pas de façon indépendante, mais peuvent par exemple évaluer la manière dont les parlementaires accueillent certaines initiatives et rendre compte à leur ministre ou secrétaire d'État, de sorte qu'ils influent quelque peu sur le fonctionnement et le processus de prise de décision de l'exécutif. Leurs activités et leurs tâches dépendent largement du ministre/secrétaire d'État concerné. L'EEG note que le statut des conseillers politiques recèle une contradiction intrinsèque. D'une part, ces personnes sont sélectionnées et employées de manière discrétionnaire par les hauts responsables de l'exécutif et exercent des fonctions étroitement liées aux fonctions politiques des intéressés. D'autre part, ils jouissent du statut de fonctionnaire qui les oblige à éviter toute considération politique. Le GRECO estime que les conseillers politiques peuvent jouer un rôle influent dans le processus de prise de décisions des ministres et secrétaires d'État et dans ces cas devraient être considérés comme des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE). Par conséquent, dans certaines situations, ces conseillers en raison de leur statut pourraient être soumis à un cadre réglementaire (comme un code de conduite) applicable aux fonctionnaires et peu adapté à leur activité de conseiller politique.

29. Le salaire annuel brut d'un ministre s'élève à 159 488,89 EUR (prime de fin d'année et pécule de vacances compris). La rémunération annuelle d'un secrétaire d'État s'élève à 148 879,40 EUR<sup>14</sup>. De plus, les ministres ont droit à une allocation mensuelle de 349,79 EUR (nets), tandis que le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères perçoivent le double de cette somme (soit 699,59 EUR nets). Les secrétaires d'État, quant à eux, perçoivent une allocation mensuelle de 291,10 EUR. Les ministres et les secrétaires d'État ont également droit à une indemnité de réinstallation lorsque leur domicile est situé à au moins 50 km de leur ministère. Les conseillers politiques perçoivent un salaire annuel brut compris entre 37 000 et 80 000 EUR selon l'échelon auquel ils peuvent prétendre (en fonction notamment du Manuel à l'usage des ministres et des secrétaires d'État). Les très hauts fonctionnaires (comme les secrétaires généraux) perçoivent pour leur part un salaire annuel brut de 145 394,51 EUR.

30. Selon le Bureau néerlandais d'analyse des politiques économiques (CPB), le salaire annuel brut moyen aux Pays-Bas s'élevait, en 2017, à 37 000 EUR. Les PHFE et autres agents publics ne jouissent d'aucun régime fiscal particulier. Tous les avantages en nature perçus par un membre du Cabinet sont signalés en ligne au public. Le principe des quatre yeux s'applique aux dépenses des ministres et secrétaires d'État. Le Secrétaire général signe pour les dépenses encourues par et pour les ministres et secrétaires d'État.

31. Le système des droits à allocation est régi par le Décret relatif aux ministres et secrétaires d'État (avantages) en vertu duquel les dépenses d'un ministre sont enregistrées comme frais administratifs. Dans certaines circonstances, un ministre ou un secrétaire d'État peut personnellement engager certains frais dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, à condition de pouvoir justifier après-coup ces paiements et de recourir le moins possible à cette pratique. Les secrétaires généraux jouent aussi un rôle consultatif dans ce domaine. Les droits à allocation, à l'exception de certaines prestations ou de la pension de retraite, cessent dès que le ministre ou le secrétaire d'État quitte ses fonctions. L'intéressé peut également demander à bénéficier de services de secrétariat et de transport pendant une année supplémentaire dès lors que cette requête vise à exercer certaines activités en relation avec son ancien poste.

---

<sup>14</sup> Source : Loi sur les ministres et secrétaires d'État (statut juridique).

32. Les anciens membres du Cabinet (y compris ceux contraints à la démission) perçoivent – pendant une période maximale de trois ans et quatre mois – ce qu’il est convenu d’appeler une allocation d’attente, de manière à pouvoir retrouver sereinement un emploi. Pendant cette période, ils perçoivent 80 % de leur salaire pendant la première année et 70 % pendant la deuxième, à condition de rechercher activement un nouvel emploi.

33. Le Bureau national de vérification des comptes et la Cour des comptes procèdent à des vérifications portant notamment sur les dépenses engagées par les hauts administrateurs politiques, qui sont considérées comme des frais administratifs.

### **Politique anticorruption et d’intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

#### *Politique anticorruption et d’intégrité*

34. Il convient de déplorer l’absence d’un cadre juridique ou d’une stratégie d’ensemble visant spécifiquement à lutter contre la corruption et à promouvoir l’intégrité. Ceci dit, la législation et la réglementation en vigueur constituent un cadre juridique élaboré sur une base ad hoc au fil du temps, le plus souvent en raison des problèmes rencontrés. L’EEG croit savoir que la question de l’intégrité publique figurait en bonne place dans le programme politique néerlandais dans les années 1990 et 2000 et a inspiré plusieurs modifications pertinentes de la Loi sur les fonctionnaires ainsi que la création du Bureau pour la promotion de l’intégrité du secteur public néerlandais (BIOS). Ces dernières années, les questions d’intégrité publique paraissent susciter moins d’attention. Le BIOS a été démantelé et remplacé par l’Agence de protection des lanceurs d’alerte (voir plus bas, paragraphes 51 et 230) qui jouit cependant d’un mandat moins large. Le gouvernement en place a peu de références en matière d’intégrité et de lutte contre la corruption et aucune de ses rares initiatives n’a trait aux PHFE.

35. Contrairement à celui applicable aux fonctionnaires de l’administration centrale ou des collectivités locales, le cadre de promotion de l’intégrité et de lutte contre la corruption applicable aux PHFE ne repose pas sur des lois ou sur un code de conduite spécifique. Toutefois, il existe un « Manuel à l’intention des ministres et des secrétaires d’État » (*le Livre bleu*)<sup>15</sup>, ainsi que des circulaires ministérielles et des lettres – contenant des lignes directrices supplémentaires en matière d’intégrité – adressées par le Premier ministre ou des ministres à la Chambre des députés. Le Manuel est un document complet traitant de toute une série de questions pertinentes en matière de formation et de direction d’un gouvernement, d’organisation de réunions, de budget, de communication, etc. À ce titre, il constitue un outil précieux pour les membres du gouvernement. Pourtant, ce document ne définit aucune stratégie de promotion d’intégrité, même s’il contient certaines orientations pertinentes à l’usage des ministres/secrétaire d’État. L’EEG a relevé que la confiance et la responsabilité politique étant au cœur du système, il est naturel que la question de l’intégrité relève principalement de l’autorégulation en l’absence de toute réglementation. De plus, l’EEG n’a pas trouvé de système coordonné d’analyse des risques de corruption pesant sur les PHFE.

36. Compte tenu des lacunes identifiées ci-dessus, l’EEG estime important de prêter davantage attention aux questions relatives à l’intégrité des PHFE et aux domaines dans lesquels les risques de conflits d’intérêts et de corruption apparaissent particulièrement préoccupants. Une telle approche devrait viser à analyser la situation actuelle de manière à permettre l’élaboration d’une politique anticorruption et d’intégrité couvrant spécifiquement les PHFE. Comme indiqué précédemment dans le présent rapport, il peut arriver qu’un conseiller politique nommé par un ministre/secrétaire d’État, en plus de sa fonction consultative, soit également amené à jouer un rôle influent dans l’exercice de

---

<sup>15</sup> Voir <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2017/10/03/handboek-voor-bewindspersonen>

hautes fonctions exécutives, auquel cas cette catégorie de personnel devrait être couverte par une politique d'intégrité. Une politique – applicable à l'ensemble des PHFE, y compris les ministres, et secrétaires d'État et, au besoin, les conseillers politiques à différents niveaux – devrait également se fonder sur les conclusions et recommandations du présent rapport. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande l'élaboration, sur la base d'une analyse des risques, d'une stratégie coordonnée visant à promouvoir l'intégrité des personnes exerçant de hautes fonctions exécutives, ainsi qu'à prévenir et à gérer diverses formes de conflit d'intérêts notamment au moyen de mesures adaptées de consultation, de surveillance et de conformité.**

#### *Cadre juridique, principes éthiques et règles de déontologie*

37. Le cadre juridique pertinent en matière d'intégrité inclut la Constitution et divers textes de loi comme le Code pénal, la Loi sur l'information gouvernementale (accès public) ; le Règlement général sur la protection des données (GDPR) et la Loi sur la mise en œuvre du GDPR, la Loi sur les fonctionnaires, la Loi sur le personnel de l'administration centrale et des collectivités locales, la Loi sur les comptes de l'État et la Loi de 2017 sur les services de renseignement et de sécurité. Les questions d'intégrité sont traitées dans le serment que doivent prêter les ministres et secrétaires d'État.

38. De plus, dans le but de recevoir des informations sur les questions d'intégrité et de lutte contre la corruption, les PHFE peuvent consulter différents documents comme le Manuel à l'usage des ministres et secrétaires d'État, les circulaires ministérielles et les lettres – relatives à certains aspects spécifiques de l'intégrité – adressées à la Chambre des députés par le Premier ministre ou des ministres. Ces documents n'énoncent pas de règles juridiques ; ils reflètent le contenu des dispositions constitutionnelles et législatives, mais sont présentés sous la forme de directives en matière d'autoréglementation.

39. Le Manuel à l'usage des ministres et secrétaires d'État tient une place centrale, car il énonce des lignes directrices sur des sujets tels que l'acceptation de cadeaux, la détention d'intérêts financiers et commerciaux et autres situations de nature à faire naître des conflits d'intérêts : incompatibilité, accès à l'information, confidentialité, sécurité, voyages officiels, rémunération, allocations, etc. Le ministère des Affaires générales a rédigé le Manuel et il veille également à sa mise à jour régulière.

40. L'EEG relève que les règles relatives à la conduite attendue des PHFE sont éparpillées entre divers instruments tels que le Manuel, des circulaires et lettres du Premier ministre et des ministres, etc. Tout en se félicitant de la nature de « document vivant » du Manuel, dans la mesure où celui-ci est régulièrement actualisé, l'EEG relève qu'il s'agit d'un ouvrage d'une portée large énonçant principalement les règles de procédure applicables aux ministres et secrétaires d'État sans mettre particulièrement l'accent sur les questions d'intégrité. De plus, il ne couvre pas suffisamment les aspects tenant aux conflits d'intérêts (tels qu'ils sont décrits plus bas). Ses dispositions générales peuvent faire l'objet de différentes interprétations et ne sont pas suffisamment explicitées. De plus, ces règles/lignes directrices ne sont assorties d'aucun mécanisme de mise en œuvre, à l'exception du contrôle politique exercé par le Parlement. Par ailleurs, lesdites règles/lignes directrices, y compris celles énoncées dans le Manuel, ne semblent pas particulièrement bien connues du grand public et ne se prêtent donc pas à une sensibilisation accrue des citoyens. L'EEG verrait par conséquent d'un bon œil l'établissement d'un code de conduite consolidé à l'intention des PHFE, lequel contiendrait des principes et lignes directrices complets et spécifiques – assortis d'explications et d'exemples – en matière d'intégrité. De plus, il conviendrait de faire une large publicité à ce document afin d'informer le public sur ce qu'il est en droit d'attendre des PHFE. Signalons à ce propos qu'un tel code devrait aussi couvrir les conseillers politiques, le cas échéant, lorsque ces derniers s'acquittent de hautes fonctions politiques/exécutives.

41. Le GRECO suit de longue date une pratique de laquelle il ressort qu'un code de conduite doit être associé à un mécanisme d'application sous une forme ou une autre. Les autorités néerlandaises ont à cet égard indiqué que le fait de prendre à l'encontre des ministres et secrétaires d'État des mesures de supervision et de sanction autres que celles du Parlement est incompatible avec le droit constitutionnel, puisque les ministres et secrétaires d'État sont responsables devant le Parlement. Tout en reconnaissant que les ministres et secrétaires d'État sont responsables devant le Parlement, l'EEG ne voit pas, par exemple, pourquoi le Premier ministre ne pourrait pas superviser l'application d'un tel code pour ce qui est de son gouvernement.

42. L'EEG se félicite de la mise en place d'un code de conduite à l'intention des fonctionnaires (y compris les très hauts fonctionnaires). Ce code couvre également les conseillers politiques. Il répertorie les valeurs associées à l'intégrité, dont l'indépendance, l'impartialité et le sérieux. De plus, il couvre les questions de conflits d'intérêts, de cadeaux, d'intérêts financiers, d'activités secondaires, d'incompatibilités, de période d'attente, de déclaration des violations et de protection des lanceurs d'alerte. Si l'EEG relève d'une part l'inclusion des conseillers politiques pour autant qu'ils assument des fonctions non politiques, d'autre part les assistants ou conseillers politiques sont recrutés selon d'autres modalités et ont un statut différent de celui des fonctionnaires et exercent des fonctions politiques, comme indiqué plus haut. Par conséquent, il semble approprié de couvrir les conseillers politiques par des règles d'intégrité pour les PHFE dans les situations où ils pourraient exercer une influence sur le processus décisionnel des PHFE.

43. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) d'élaborer un code de conduite consolidé à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national, lequel devrait contenir des lignes directrices appropriées en matière de conflits d'intérêts et d'intégrité (cadeaux, activités extérieures, contacts avec des tiers et des lobbyistes, etc.) et être facilement accessible au public ; et (ii) d'assortir ce code d'un mécanisme de supervision et de sanctions.**

#### *Cadre institutionnel*

44. L'EEG relève que plusieurs institutions travaillent, dans le cadre de mandats différents, à un titre ou un autre sur les questions d'intégrité et de lutte contre la corruption dans l'administration publique. Le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume applique une politique systématique de responsabilisation en matière d'intégrité dans ladite administration. Il serait donc peut-être logique de lui confier la supervision des futurs travaux en matière d'analyse des risques et d'applications de la stratégie d'intégrité.

45. Un certain nombre de ministères disposent de leur propre service chargé d'effectuer des inspections dans les domaines d'activités relevant de leur compétence. Lesdits services rendent compte directement à la haute direction de leur ministère, à la fois du point de vue financier et politique, aux fins d'ajustement des politiques. Un processus budgétaire et un ensemble de règles budgétaires bien structurés contribuent à mieux maîtriser le processus politique. Chaque ministère dispose de son propre responsable de l'intégrité. Ces responsables forment collectivement ce qu'il est convenu d'appeler la Plate-forme interministérielle pour la gestion de l'intégrité (IPIM). L'IPIM assume les fonctions d'organe consultatif auprès de la haute direction de l'administration publique centrale en matière de politique d'intégrité des fonctionnaires. Ses compétences ne s'étendent toutefois pas à l'intégrité des ministres et secrétaires d'État.

46. Le système de conseil, d'orientation et de formation des PHFE étant très fragmenté, certains rôles relèvent de plusieurs personnes/institutions. Il semblerait que la responsabilité de trancher les dilemmes visant les membres du Cabinet incombe au Premier ministre. Il semblerait cependant aussi

que le secrétaire du Conseil des ministres et ses collègues ministres, ainsi que les secrétaires généraux des ministères, assument cette fonction.

47. Le Parlement se compose d'une Chambre des députés et d'un Sénat. La première contrôle l'application par le gouvernement de sa politique, fixe le budget, rédige des lois (de concert avec le gouvernement) et attire l'attention sur des questions sociales ou sociétales (fonction d'agenda). La Chambre des députés peut poser des questions orales ou écrites aux ministres et aux secrétaires d'État. En vertu de la Loi sur les enquêtes parlementaires, elle jouit également du droit de procéder à des vérifications, de mener des enquêtes succinctes et d'interpeller les ministres et/ou secrétaires d'État (en leur posant des questions orales et en débattant avec eux). La Chambre se doit d'exercer ces droits en respectant les règles de confidentialité. En d'autres termes, le gouvernement doit communiquer au Parlement toutes les informations dont celui-ci a besoin pour s'acquitter de ses tâches de surveillance (article 68 de la Constitution).

48. Si le Parlement estime qu'un cas particulier doit faire l'objet d'une enquête approfondie, il peut ouvrir de sa propre initiative une enquête parlementaire indépendante sans le concours du gouvernement. La forme d'enquête la plus approfondie est l'enquête parlementaire qui ne peut être lancée qu'avec la majorité des députés. Il n'est cependant pas toujours requis de recourir à une telle enquête pour établir les faits essentiels dans une affaire donnée. Une enquête ordinaire confiée à des membres du Parlement suffit parfois à cette tâche. La différence entre une enquête « ordinaire » et une enquête parlementaire tient à ce qu'une commission d'enquête parlementaire peut auditionner des témoins sous serment. Cette prérogative n'est pas accordée aux commissions d'enquête, lesquelles jouissent néanmoins du pouvoir de conclure à l'intérêt de lancer une enquête parlementaire. La commission d'enquête communique son rapport à la Chambre des députés laquelle rencontre d'abord la commission, puis les personnes compétentes au sein du gouvernement. L'objectif final est de tirer les leçons du passé et d'adopter des mesures pertinentes pour l'avenir. La liste des enquêtes parlementaires menées depuis l'année 2000 s'établit comme suit : Train de Fyra (2013) ; Sociétés immobilières (2013-2014) ; Système financier (2011-2012) ; Srebrenica (2002-2003) ; Secteur de la construction (2002-2003).

49. Le Service général de renseignement et de sécurité contrôle les antécédents des personnes candidates à un poste de ministre ou de secrétaire d'État. Il vérifie en particulier dans ses dossiers – conformément à l'article 6 de la Loi de 2002 sur les services de renseignement et de sécurité – la présence éventuelle d'informations relatives aux candidats concernant la manière dont ils s'acquittent de leurs fonctions. Cette loi a été remplacée par la Loi de 2017 sur les services de renseignement et de sécurité, laquelle devrait entrer en vigueur dans le courant de l'année 2018.

50. Le médiateur national, nommé par le Parlement, est également une institution indépendante. Le médiateur examine les plaintes émanant des citoyens concernant l'administration publique et indique aux organismes concernés la manière dont ils pourraient améliorer leurs services. Le médiateur peut lancer une enquête soit d'office, soit sur la base d'une plainte. Toutes les personnes concernées doivent coopérer. L'enquête débouche sur un rapport indiquant s'il y a eu ou pas un écart de conduite et les mesures que l'organisme concerné pourrait prendre pour corriger ses procédures. Les décisions du médiateur ne sont pas contraignantes. De plus, le médiateur remet chaque année un rapport à la Chambre des députés.

51. L'Agence de protection des lanceurs d'alerte est un organe administratif indépendant chargé de conseiller et d'aider les personnes dénonçant les abus commis dans le travail<sup>16</sup> et elle est habilitée à ouvrir une enquête sur la base d'une plainte. L'Agence peut réclamer des informations et, en

---

<sup>16</sup> Chaque rapport doit viser une situation d'abus de pouvoir revêtant une importance sociale : violation d'une règle légale ; danger pour la santé publique ; mise en danger ou endommagement de l'environnement ; danger pour le fonctionnement efficace d'un organisme de l'administration publique ou d'une entreprise en raison d'actes ou d'omissions.

fonction des renseignements obtenus, publier des rapports décrivant les abus. Ledit rapport énonce des conclusions et, le cas échéant, des recommandations en vue de mettre fin aux abus constatés ou d'éviter leur répétition. Les conclusions et l'opinion énoncées dans le rapport ne sont pas contraignantes. L'Agence de protection des lanceurs d'alerte n'a pas le pouvoir de traiter les demandes visant spécifiquement les plaintes relatives à l'intégrité des ministres et des secrétaires d'État. Cependant, au cours des dernières années, elle s'est saisie de plusieurs dossiers impliquant des ministres, lesquels ont cependant démissionné avant la fin de la procédure. La plupart des dossiers ne portaient pas sur des questions d'intégrité. Dans l'un des cas, un membre du gouvernement a démissionné du fait de déclarations basées sur des données incorrectes dans un emploi précédent.

### *Sensibilisation*

52. Le Manuel à l'usage des membres des ministres et secrétaires d'État décrit les droits et obligations des ministres et secrétaires d'État confrontés à des situations de conflits d'intérêts, s'agissant par exemple de recevoir des cadeaux, d'occuper des postes accessoires, d'exercer des activités secondaires, de qualifier un déplacement de voyage officiel, etc. Il est utilisé depuis de nombreuses années, de sorte que les PHFE sont supposées connaître son contenu. Le Manuel étant un document public, il peut être consulté sur le site Web de l'administration publique centrale<sup>17</sup>. Il est complété par des circulaires et des lettres du Premier ministre et des ministres. La lettre envoyée par ce dernier en 2002 à la Chambre des députés à propos de la gestion des risques de corruption et des conflits d'intérêts est, elle aussi, un document public. De plus, lors de l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement, le Premier ministre informe la Chambre des députés des dispositions adoptées par les ministres et les secrétaires d'État – concernant les incompatibilités, les conflits d'intérêts, etc. – dans le cadre de la formation dudit gouvernement (voir plus haut, paragraphe 21).

53. L'EEG relève que le Manuel à l'intention des ministres et secrétaires d'État et les circulaires ne sont pas appuyés par une stratégie, une structure ou un mécanisme de nature à conseiller, orienter ou sensibiliser plus activement les PHFE. Elle a appris que, en cas de nécessité, les ministres et secrétaires d'État peuvent solliciter l'avis du Premier ministre, d'autres ministres/secrétaires d'État, du Secrétaire général ou de toute personne de confiance. L'EEG estime qu'il conviendrait de faire davantage pour établir une approche davantage proactive et harmonisée concernant la sensibilisation des PHFE (le cas échéant incluant les conseillers politiques) à la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption. Il faudrait selon elle prévoir de manière plus explicite des canaux de communication permettant aux PHFE de solliciter, si nécessaire à titre confidentiel, un avis – fondé sur la mémoire et les pratiques institutionnelles – en cas de dilemme. Il serait dès lors utile de désigner, au niveau du gouvernement, une personne appropriée en tant que conseiller confidentiel pour les PHFE. En outre, aucune formation ne serait dispensée aux PHFE dans ce domaine. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) la mise en place d'un mécanisme permettant aux personnes occupant de hautes fonctions exécutives d'obtenir des conseils à titre confidentiel concernant les questions d'intégrité et autres questions connexes, de conflits d'intérêts etc. ; et (ii) une meilleure sensibilisation des personnes occupant de hautes fonctions exécutives aux questions d'intégrité, notamment grâce à la dispense d'une formation à intervalles réguliers.**

### **Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif**

#### *Accès à l'information*

54. L'article 110 de la Constitution prévoit que « [l]es pouvoirs publics observent dans l'exercice de leurs tâches des règles de publicité conformément aux dispositions à fixer par la loi » durant

---

<sup>17</sup> Voir <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2017/10/03/handboek-voor-bewindspersonen>

l'exercice de leurs fonctions. Ces règles sont fixées dans la Loi sur l'information gouvernementale (accès public), communément appelée WOB (acronyme néerlandais). Le principe sous-jacent de cette loi est que l'information dont disposent les organismes publics concernant les questions administratives relève en règle générale du domaine public. Les seules exceptions à cette règle sont celles prévues par la loi.

55. L'EEG note que la lettre adressée par *le formateur* (futur PM) à la Chambre des députés à la suite des entretiens visant à former une coalition, laquelle contient parfois des dispositions visant à résoudre les conflits d'intérêts potentiels, est rendue publique.

56. Le Manuel à l'usage des ministres et des secrétaires d'État décrit en détail la procédure d'accès aux demandes d'information. En principe, chaque organe gouvernemental est responsable de gérer ses demandes, parfois conjointement avec service chargé de suivre la politique en place dans ce domaine. Les demandes couvrant tous les ministères ou plusieurs d'entre eux doivent être coordonnées par le ministère responsable au premier plan des questions soulevées dans la demande.

57. La loi dispose en outre que les organes publics doivent également communiquer de leur propre chef des informations dans l'intérêt d'une administration correcte et démocratique. Dans le but d'accroître la transparence des réunions des ministres concernant leurs priorités et la manière de les traduire dans les politiques publiques, le Cabinet a décidé en 2016 de publier la liste des inscriptions à l'ordre du jour, ainsi que les personnes et/ou sujets incluant des discours publics et des informations communiquées dans le cadre de réunions officielles. Chaque ministre assume la responsabilité du contenu de la page Web de son ministère<sup>18</sup>. Depuis 2012, les dépenses de tous les ministres sont rendues publiques.

58. En vertu de l'article 68 de la Constitution, les ministres et secrétaires d'État donnent aux Chambres siégeant séparément ou réunies en une seule assemblée, oralement ou par écrit, les renseignements désirés par un ou plusieurs des membres, à condition que la communication ne soit pas contraire aux intérêts de l'État.

59. L'ensemble règlements incluant les conditions de travail des ministres et secrétaires d'État peuvent être consultés en ligne. Il existe également un site Web dédié d'accès public répertoriant cette information de manière cohérente.

60. L'EEG reconnaît que les Pays-Bas ont mis en place un cadre juridique garantissant la transparence des affaires publiques conformément à la Constitution et à la Loi sur l'information gouvernementale (accès public) (WOB), garantissant en principe l'accès public, sauf disposition contraire de la loi. L'application dudit cadre soulève cependant certaines critiques ; des motifs pour rejeter des demandes ont très souvent été invoqués et les délais statutaires pour la communication des informations ne sont souvent pas respectés. L'absence d'organes de supervision de l'administration et à la durée excessive des procédures judiciaires aggravent le problème<sup>19</sup>. De manière plus générale, les interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont signalé une approche insuffisamment proactive de la part des autorités et le fait que, culturellement, les services gouvernementaux considèrent que les informations ne sont pas publiques sauf s'il y a une bonne raison de les communiquer (et pas dans l'autre sens).

---

<sup>18</sup> Voir [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

<sup>19</sup> Cette critique n'est pas nouvelle. Dès 2011, l'Ombudsman relevait le maquis légal de la WOB, considérant que le gouvernement se servait de la WOB pour ériger des obstacles, voir <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2011/ombudsman-wob-juridische-jungle>, et en 2012, Transparency International faisait une critique similaire dans son Évaluation du système d'intégrité nationale des Pays-Bas (voir <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2016/12/TI-NL-NIS-report.pdf>).

61. L'EEG relève que la WOB a été modifiée en 2016 pour abolir les amendes en cas de non-communication des informations dans les délais, afin de traiter le grand nombre de demandes impossibles à satisfaire qui n'étaient introduites que dans le but d'obtenir un dédommagement financier. L'EEG a été informée que la WOB est en train d'être remplacée par le projet de Loi pour un gouvernement ouvert, communément appelée WOO (acronyme néerlandais). Le projet de loi est actuellement à l'examen au Sénat. Les autorités indiquent que le projet de loi entend renforcer le système, en particulier pour une communication plus proactive des informations et pour codifier le droit des citoyens à accéder aux informations publiques. Il est proposé de renforcer la divulgation active d'informations en obligeant les autorités à rendre publiques diverses informations, notamment les (projets de) loi et autres textes législatifs, les informations sur l'organisation et les procédures du gouvernement etc. En outre, les instances publiques devront maintenir un registre accessible publiquement en ligne des documents et bases de données en leur possession, selon le projet de loi.

62. Le GRECO prend au sérieux la critique à l'égard de la WOB. Un système efficient permettant l'accent aux documents publics et à l'information est l'une des pierres angulaires pour la transparence et la prévention de la corruption. Il semblerait qu'un projet de législation soit en cours d'examen qui, s'il était adopté, permettrait éventuellement de remédier à certains des principaux problèmes évoqués en ce qui concerne la WOB. Le GRECO incite vivement les autorités néerlandaises à poursuivre ce processus prometteur.

#### *Transparence du processus législatif*

63. Aux Pays-Bas, les projets de loi présentés par le gouvernement doivent faire l'objet d'une consultation publique sur un site Web dédié<sup>20</sup> en vertu d'une politique menée par le Cabinet depuis 2011. En pratique, la consultation doit durer au moins quatre semaines. Toute personne peut formuler des commentaires et les rendre publics. En général, le projet de loi et ses notes explicatives sont publiés aux fins de consultation, en même temps que les réponses aux sept questions formulées dans le cadre du système complet d'analyse d'impact (IAK) néerlandais<sup>21</sup> et, parfois aussi, d'autres informations contextuelles (relatives par exemple à la mise en œuvre). Une fois la période de consultation terminée, il est tenu compte de tous les commentaires (publiés ou pas sur le site Web) pour améliorer le projet de loi et ses notes explicatives. Un résumé succinct des commentaires et de leur suivi est également posté en ligne<sup>22</sup> après que le Conseil des ministres a adopté le texte du projet et l'a communiqué au Conseil d'État pour avis. Le projet final est ensuite communiqué au Parlement où il est rendu public.

64. De plus, des consultations peuvent être organisées avec des représentants des parties affectées par le projet de loi ou participant à son élaboration. Il est parfois recouru aux réseaux sociaux (comme LinkedIn ou Twitter) aux fins de consultation. On observe une tendance croissante à la publication en ligne des documents de politique générale.

65. Les informations sur les projets en cours d'élaboration par le gouvernement central sont publiées sur un site Web dédié. La version finale d'un projet de loi est publiée dès que le Parlement se prononce. Les Directives du Premier ministre sur l'élaboration de textes législatifs - Directive 4.44 visent le signalement des contacts avec des tiers dans le cadre du processus législatif. La note explicative d'un projet de loi doit inclure, si possible et si nécessaire, des informations relatives au tiers ayant participé à l'élaboration du projet de loi examiné, des modalités de cette participation, des dispositions résultantes et de l'impact de ces dernières.

---

<sup>20</sup> Voir [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)

<sup>21</sup> Voir [www.naarhetiak.nl](http://www.naarhetiak.nl)

<sup>22</sup> Voir [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)

## Tiers et lobbyistes

66. Le lobbying fait partie aux Pays-Bas du processus de prise de décision politique, lequel est décrit comme visant en permanence à atteindre un consensus et à générer un soutien aussi large que possible (ce qu'il est convenu d'appeler *le modèle polder*)<sup>23</sup>. Il est perçu comme un moyen important d'échanger toutes sortes d'informations, d'influer sur le processus de prise de décision et de renforcer le soutien public dont jouissent les décisions. Le lobbying est un secteur d'activité dynamique et en pleine expansion<sup>24</sup>. Il est même institutionnalisé, de sorte que des partenariats ont été créés entre le gouvernement, le secteur privé et des organismes à but non lucratif.

67. Le lobbying lui-même n'est pas réglementé aux Pays-Bas. Toutefois, un registre public et volontaire répertoriant les autorisations d'accès à l'enceinte de la Chambre des députés délivrées aux lobbyistes a été mis en place en 2012. Par ailleurs, un code de conduite volontaire à l'usage des membres de la principale association de lobbyistes a été mis en place en 2001.

68. La seule règle affectant les PHFE en ce qui concerne le lobbying est l'interdiction faite aux anciens membres du Cabinet d'essayer d'influencer leur ministère d'origine (Manuel à l'usage des ministres et des secrétaires d'État). Cette règle ne s'applique cependant pas aux ministres exerçant des activités de lobbying auprès d'autres ministères et elle connaît en outre certaines limitations. Pour plus de détails, voir plus bas le chapitre intitulé « Restrictions applicables après la cessation des fonctions ».

69. L'EEG a appris que, depuis quelques années, les activités de lobbying sont scrutées par la presse et analysées comme un problème politique. On observe dans différents secteurs une pression croissante en faveur d'une plus grande transparence de ces activités aux Pays-Bas. Durant sa visite sur place, l'EEG a constaté que l'influence des lobbyistes sur l'activité du gouvernement est mise en avant. Elle croit savoir qu'une forme d'« empreintes législatives » devrait être prévue dans les notes explicatives des projets de loi pertinents (Directive 4.44). En pratique, chaque ministère décide si et comment signaler les contacts entre les membres de l'exécutif et des tiers, y compris des lobbyistes. L'EEG, tout en se félicitant d'une politique en faveur d'une plus grande transparence, est toutefois d'avis que des efforts supplémentaires devraient être déployés en vue d'accroître la transparence dans ce domaine.

70. L'EEG estime que, en dehors de l'interdiction pour un ancien ministre/secrétaire d'État de faire du lobbying auprès de son ministère d'origine et de l'enregistrement des lobbyistes pénétrant dans l'enceinte du Parlement, le lobbying en tant que tel n'est pas réglementé aux Pays-Bas. Force est de constater l'absence d'une définition du lobbying, de l'enregistrement des lobbyistes visant les PHFE et de l'obligation de déclarer les contacts avec les lobbyistes, ainsi que l'absence de supervision des contacts entre ces derniers et des titulaires d'une fonction publique ou des fonctionnaires. Plus généralement, l'EEG estime qu'il conviendrait d'établir un cadre cohérent et complet de réglementation des activités de lobbying en accord avec les normes du Conseil de l'Europe<sup>25</sup> ; une telle initiative devrait notamment englober la définition du lobbying, la garantie de la transparence des activités de lobbying, la tenue de registres publics répertoriant les lobbyistes, etc. et ces mesures pourraient être utilement élargies aux PHFE. Une plus grande transparence et des règles de conduite s'imposent aussi dans ce domaine en ce qui concerne les PHFE, le cas échéant incluant les conseillers

---

<sup>23</sup> National Integrity System Assessment on the Netherlands, Transparency International – voir [https://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/netherlands\\_2012](https://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/netherlands_2012)

<sup>24</sup> On estime à environ 2 000 le nombre de groupes d'intérêts, par ailleurs très disparates quant à leur taille et à leur vocation, ayant accès au gouvernement et au Parlement à La Haye, c'est-à-dire aux centres du pouvoir.

<sup>25</sup> Recommandation du Conseil de l'Europe CM/Rec(2017)2 aux États membres concernant la réglementation légale des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique.

politiques. Par conséquent, le GRECO recommande (i) l'introduction de règles et de lignes directrices concernant la manière dont les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif gèrent leurs contacts avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer les processus et les décisions du gouvernement et (ii) le renforcement de la transparence en ce qui concerne les contacts et les sujets dans le cadre du lobbying des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.

#### *Mécanismes de contrôle*

71. Le Bureau d'audit du gouvernement central (ADR) est le vérificateur indépendant interne des comptes de l'administration publique centrale. Il est légalement tenu de contrôler les informations financières reprises dans les rapports annuels des ministères, puis de délivrer une attestation de vérification des comptes. L'ADR rend un rapport séparé pour chaque ministère (et pour le budget correspondant), lequel est remis au ministre compétent. Il peut également procéder à des vérifications à la demande des responsables d'un ministère. Tous ces rapports sont censés être publics. Les rapports que l'ADR rend en qualité de vérificateur interne des différents ministères concernent uniquement le ministère concerné à l'exclusion de toute autre partie. Le Bureau national d'audit vérifie que l'interaction entre la direction du ministère et le contrôle dont celui-ci fait l'objet ne soulève pas de difficultés et émet un avis indépendant à ce propos.

72. La Chambre générale des comptes (ci-après « la Cour des comptes ») est une institution indépendante qui vérifie que l'administration publique centrale dépense les deniers publics de manière efficace et légale. Tout ministère ou autre entité gouvernementale relevant de l'administration publique centrale peut faire l'objet d'un audit par la Cour des comptes<sup>26</sup>, laquelle est habilitée à obtenir tous les documents pertinents qu'elle réclame, y compris des informations confidentielles. Elle communique au ministre des Finances et au Parlement des recommandations qui sont rendues publiques. La Cour des comptes présente un rapport annuel sur ses activités de l'année précédente au gouvernement et au Parlement. Sur la base de l'opinion de la Cour, le Parlement décide s'il convient ou pas de dégager le gouvernement de toute responsabilité. La Cour des comptes rend également compte au Parlement de l'issue de chaque enquête distincte de manière à ce que les élus du peuple puissent décider de l'efficacité de l'action de chaque ministre. Elle décide elle-même de la nature et de la portée de ses investigations, même si des parlementaires, un ministre ou un secrétaire d'État peuvent également réclamer un contrôle.

#### **Conflits d'intérêts**

73. La Constitution et la législation contiennent certaines dispositions visant à prévenir les conflits d'intérêts. Ces dispositions sont explicitées dans le Manuel à l'usage des ministres et des secrétaires d'État (« le Livre bleu »). En vertu d'un principe constitutionnel, les membres du Cabinet ne peuvent pas également siéger au Parlement. C'est pourquoi le Manuel édicte certaines consignes temporaires à l'usage des membres du Cabinet sortants/entrants concernant les modalités d'abandon ou de reprise de leur mandat de parlementaire.

74. En outre, le Manuel régit la procédure à laquelle doit se soumettre le formateur (futur Premier ministre) pendant le processus de « formation » du nouveau gouvernement, dans le but de prévenir les futurs conflits d'intérêts. Les normes applicables en la matière sont également énoncées dans deux lettres adressées à la Chambre des députés par le Premier ministre : l'une datée du 20 décembre 2002 concernant l'évaluation des candidats au poste de ministre ou de secrétaire d'État et l'autre datée de 2013 concernant l'adoption de la déclaration budgétaire du ministère des Affaires

---

<sup>26</sup> Loi sur les comptes de l'État.

générales, du Bureau du roi et de la Commission de surveillance des services de renseignement et de sécurité.

75. Comme nous l'avons déjà indiqué, le *formateur* (futur PM) se base sur des informations – notamment le casier judiciaire, le dossier fiscal et les données dont disposent les services de renseignement – fournis par des organismes officiels, de sorte que les candidats retenus sont censés avoir été approuvés au regard de leur intégrité. Cependant, la responsabilité principale concernant la soumission d'informations et l'identification d'un conflit d'intérêts, ainsi que de la manière appropriée de résoudre la situation, incombe aux candidats au poste de ministre/secrétaire d'État eux-mêmes. Le *formateur* a une vision large de la situation et se contente d'indiquer si les solutions choisies lui semblent plausibles, sur la base des informations communiquées par les intéressés. Par conséquent, la responsabilité de choisir l'approche permettant de déboucher sur une solution et de l'appliquer correctement incombe dans une large mesure et en premier lieu aux candidats aux fonctions de ministres/secrétaires d'État.

76. Pendant leur mandat, les membres du Cabinet sont personnellement tenus de ne participer à aucune prise de décision dès lors qu'un tel acte nuirait à la bonne exécution de leurs tâches. Les ministres et les secrétaires d'État sont également tenus de s'abstenir de participer à toute prise de décision concernant leurs associés, enfants, autres membres de la famille, relations commerciales, actifs, intérêts ou postes antérieurs, dès lors qu'un tel acte nuirait à la bonne exécution de leurs tâches.

77. Le système décrit se fonde largement sur la confiance et fait peser dans une large mesure sur les candidats/membres du Cabinet individuels la responsabilité d'interpréter les textes pour savoir quels sont les faits qu'il convient de signaler concernant les conflits d'intérêts potentiels, ainsi que le comportement qu'il convient d'adopter dans un tel cas. Dans un tel système, il est crucial de disposer de règles, d'orientations et de consignes détaillées.

78. Dans ce contexte, l'EEG estime que les règles/lignes directrices en vigueur relatives aux conflits d'intérêts semblent insuffisantes et que le système gagnerait à être révisé. En ce qui concerne la procédure, même si le dialogue au stade de la formation (d'un gouvernement) semble à la fois bien rôdé et porter notamment sur l'obligation des candidats de révéler les situations qui pourraient entraîner des conflits d'intérêts dans le cadre de leurs futures activités, il n'existe quasiment pas de procédures de suivi susceptibles de prévenir ces conflits lorsqu'ils surviennent pendant l'exercice de son mandat par une PHFE. De même qu'il est important de vérifier l'existence de conflits d'intérêts éventuels avant la formation d'un gouvernement, il est également nécessaire de poursuivre cette vérification pendant toute la durée de son mandat. Dans ce contexte, l'EEG réitère la nécessité d'élaborer une stratégie d'amélioration de l'intégrité et de la gestion des conflits d'intérêts, telle qu'elle a déjà été énoncée dans le présent rapport. L'EEG souligne également la nécessité d'établir des règles et des consignes plus spécifiques en matière de prévention et de résolution des conflits d'intérêts – sans se limiter aux activités secondaires et aux intérêts financiers et commerciaux – dans un futur code de conduite, comme cela est recommandé au paragraphe 43, et par la formation et les conseils comme cela est également recommandé (paragraphe 53). De plus, l'EEG est fermement convaincue que les PHFE, le cas échéant incluant les conseillers politiques, devraient être tenus de signaler diverses situations de conflits d'intérêts au fur et à mesure qu'elles surgissent (sur une base *ad hoc*) à titre de garantie supplémentaire indispensable. Par conséquent, **le GRECO recommande d'introduire l'exigence d'un signalement ad hoc par les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif des situations de conflits d'intérêts entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles au moment où ces situations surgissent.**

## **Interdiction ou limitation de certaines activités**

### *Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers*

79. En vertu de la Constitution (article 57, paragraphe 2), les ministres et secrétaires d'État ne peuvent pas siéger au Parlement. Cependant, un ministre ou un secrétaire d'État ayant remis sa démission peut combiner son mandat avec celui de parlementaire le temps que ladite démission devienne effective. En d'autres termes, l'intéressé ne peut siéger au Parlement que pendant la période où le gouvernement intérimaire gère les affaires de l'État. Dans ce cas, cependant, il ne perçoit aucune rémunération en qualité de parlementaire et, en vertu d'une règle non écrite, n'est censé s'acquitter que d'un minimum de tâches relevant de son mandat d'élu du peuple.

80. En vertu du Manuel à l'usage des ministres et des secrétaires d'État, pendant les discussions entre le formateur (futur Premier ministre) et les candidats à un poste de ministre/secrétaire d'État, le premier indique aux seconds qu'ils doivent démissionner de tous les postes rémunérés ou non et abandonner leurs fonctions et activités secondaires avant que le gouvernement ne prête serment. L'EEG a été informée que la notion de fonctions et activités secondaires doit être interprétée le plus largement possible dans ce contexte et inclure par conséquent les fonctions exercées à titre bénévole dans des clubs ou associations, l'enseignement à temps partiel, la rédaction d'éditoriaux, l'appartenance à des comités, etc. Il n'est pas non plus permis de continuer à jouer un rôle « dormant » en vertu d'un contrat zéro heure. Toutefois, la simple appartenance à une association (sans exercice de fonctions administratives) échappe à cette règle.

81. Si un candidat estime néanmoins être fondé à continuer à occuper un certain poste, à titre provisoire ou pas, il doit – sauf dans des cas tout à fait exceptionnels – obtenir d'abord l'accord explicite du Premier ministre.

82. En ce qui concerne les intérêts financiers et commerciaux des membres du Cabinet, il convient d'éviter également toute prise de décision pouvant apparaître comme empreinte de subjectivité. Cette règle ne concerne pas uniquement les domaines relevant directement de la responsabilité politique d'un ministre ou d'un secrétaire d'État. Les discussions menées dans le cadre de la formation du gouvernement doivent systématiquement inclure la question de savoir si le candidat dispose d'un quelconque droit de contrôle d'intérêts financiers ou commerciaux pertinents. Le cas échéant, les candidats doivent soit se départir entièrement de ces participations, soit conclure un arrangement par lequel ils s'interdisent d'exercer leur droit de contrôle pendant la durée de leur mandat.

83. Le Manuel à l'usage des ministres et des secrétaires d'État décrit de manière détaillée, mais non exhaustive, les intérêts financiers et commerciaux posant un risque réel ou apparent de conflits d'intérêts. Il contient également des orientations permettant d'identifier les approches acceptées en matière de résolution des problèmes. On considère que les circonstances suivantes ne posent pas de risques apparents ou réels de conflits d'intérêts : détention d'actifs ou de liquides ; détention de biens meubles ou immeubles n'étant pas exploités commercialement ; détention de biens meubles ou immeubles exploités commercialement sans que le candidat ait la moindre influence sur la gestion et l'exploitation ; détention d'obligations ; détention d'actions de fonds publics d'investissement (sauf si les détenteurs jouissent de pouvoirs spéciaux sur les marchés financiers) ; participation ne générant pas de risque dans des entreprises ; détention d'options sur des actions ne pouvant être réalisées qu'après l'expiration du mandat ; détention de parts dans des entreprises sous forme d'un investissement réalisé grâce à un prêt hypothécaire sur un bien immeuble.

84. Toutefois, selon le Manuel, les circonstances suivantes poseraient un risque apparent ou réel de conflits d'intérêts : détention d'actions ou de participations/investissements à risque dans des

entreprises cotées ou non cotées dès lors que leur valeur cumulée au moment de l'acceptation du poste dépasse 25 000 EUR<sup>27</sup> ; détention par le ministre ou le secrétaire d'État d'actions dans des fonds publics d'investissement (en raison des pouvoirs spéciaux dont dispose l'intéressé sur les marchés financiers) ; détention de biens meubles et immeubles n'étant pas exploités commercialement, dès lors que le candidat exerce une influence sur la gestion et l'exploitation et que le profit cumulé net rapporté chaque année dépasse 3 500 EUR<sup>28</sup> ; détention d'options sur des actions pouvant être réalisées pendant le mandat ; obtention d'un contrat prévoyant la réintégration de l'intéressé ou d'un « contrat zéro heure » de la part d'un employeur ; détention d'intérêts financiers ou commerciaux appartenant à un conjoint en cas de mariage sous le régime de la communauté.

#### *Contrats avec des autorités étatiques*

85. Aucun texte ne prévoit explicitement l'interdiction pour les PHFE de passer des contrats avec des autorités étatiques. Pourtant, il semblerait que de telles relations soient malgré tout exclues dans la mesure où, s'agissant des intérêts financiers et commerciaux des membres du Cabinet, toute apparence de prise de décision subjective doit également être évitée (que la décision se limite ou pas au domaine politique dont le ministre ou le secrétaire d'État concerné assume la responsabilité directe, comme indiqué dans le Manuel). En outre, la législation générale sur les marchés publics est pleinement applicable dans ce contexte.

#### *Cadeaux*

86. Le Règlement d'application des instructions du service du protocole de 2016 (Instruction 3) et le Manuel (chapitre 5, paragraphes 1.10 et 4.3) énonce des lignes directrices relatives à l'acceptation de cadeaux, lesquelles peuvent être résumées comme suit : les membres du Cabinet doivent toujours faire preuve de la plus grande retenue lorsqu'ils acceptent des cadeaux. Les cadeaux que les membres du Cabinet en exercice (ou leur partenaire) reçoivent (ès qualités) de tiers sont considérés comme officiels et doivent être enregistrés par le Bureau du protocole (description du cadeau, auteur du cadeau, circonstances de la remise du cadeau et date).

87. Certaines règles régissent également la gestion des cadeaux au sein des ministères et de l'administration publique. Cette question relève de la responsabilité du secrétaire général de chaque ministère.

88. L'EEG relève l'existence de lignes directrices relatives à l'acceptation de cadeaux par les PHFE. Les cadeaux d'une valeur supérieure à 50 EUR doivent être enregistrés par le ministère tandis que ceux d'une valeur inférieure remis directement à un ministre peuvent être conservés sans autre enregistrement. Toutefois, un cadeau peut être considéré comme inacceptable, quelle que soit sa valeur. Il semble qu'aucun plafond ne semble s'appliquer à la valeur cumulée de différents cadeaux remis (par exemple au cours d'une année) par la même personne. De plus, la notion de cadeau n'est pas expliquée en détail. Même si elle semble englober toutes les formes de services revêtant une valeur pécuniaire, nul ne sait avec certitude comment les autres formes d'avantages – tels que des marques d'hospitalité, des invitations, etc. – sont considérées en vertu des lignes directrices. En outre, la liste des cadeaux offerts aux PHFE n'est pas rendue publique (à la différence des registres répertoriant les cadeaux et les voyages offerts aux membres de la Chambre des députés). Au vu de ce qui précède, l'EEG estime qu'il serait utile d'établir une distinction plus claire – aux yeux des PHFE

---

<sup>27</sup> Ce seuil s'explique par la faible probabilité qu'un portefeuille d'actions ou une participation aussi faible puissent influencer la manière dont le futur ministre ou le secrétaire d'État se forgera à une opinion. Il serait abusif d'exiger de l'intéressé qu'il cède, convertisse ou transfère ces actifs de sa propre initiative.

<sup>28</sup> Le montant de ce seuil correspond à celui de l'exonération d'impôt sur le revenu accordée au titre de la fourniture d'un logement.

comme du public – entre les cadeaux acceptables et inacceptables et d’introduire un plafond annuel applicable aux cadeaux acceptés, lesquels devraient inclure un large éventail d’avantages et de marques d’hospitalité. De plus, la transparence et la surveillance, y compris le contrôle par le public des cadeaux enregistrés offerts à des PHFE, mériteraient d’être renforcées. Les autorités sont invitées à traiter ces préoccupations, comme cela était déjà recommandé au paragraphe 43.

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

89. Comme indiqué au chapitre 5.1.5 du Manuel à l’usage des ministres et des secrétaires d’État, des règles ont été introduites pour prévenir l’utilisation abusive de ressources publiques en vue d’obtenir un avantage personnel ou politique. Les dépenses et avantages doivent être justifiés. L’utilisation abusive de ressources publiques peut constituer une infraction pénale.

#### *Utilisation abusive d’informations confidentielles*

90. L’article 26 des Règles de procédure du Conseil des ministres, des sous-conseils des ministres et des comités ministériels impose le respect de la confidentialité des discussions menées dans le cadre des réunions. Le Manuel à l’usage des ministres et des secrétaires d’État (chapitre 4.1.3) contient des règles de confidentialité détaillées applicables aux réunions et aux documents du Cabinet, lesquelles continuent à s’imposer aux ministres après leur départ. Les règles de droit privé et de droit public s’appliquent aux actes des anciens ministres et secrétaires d’État, y compris le respect de l’obligation de confidentialité énoncée aux articles 98 et suivants et 272 du Code pénal.

#### *Restrictions après la cessation des fonctions*

91. Aux Pays-Bas, le phénomène des portes tournantes (le « pantouflage ») est courant chez les hauts fonctionnaires. L’EEG a été informée de plusieurs controverses visant d’anciens ministres recrutés, immédiatement après avoir quitté leurs fonctions, dans le privé au sein d’un secteur d’activité ayant certains liens avec leurs responsabilités antérieures<sup>29</sup>.

92. Le Manuel à l’usage des ministres et des secrétaires d’État indique qu’en cas d’acceptation d’un poste après la cessation des fonctions, les ministres ou secrétaires d’État doivent veiller à ne pas donner l’impression d’avoir mal agi dans l’exercice de leur mandat ou bien d’avoir utilisé à mauvais escient les connaissances acquises pendant cette période. Tout membre du Cabinet encore en fonction doit solliciter l’autorisation du Premier ministre avant de mener des discussions avec un futur employeur éventuel.

93. Sur la base du document d’orientation « Le lobbying au grand jour : écouter et montrer », le Conseil des ministres a accepté (en 2017) d’interdire toute activité de lobbying aux anciens membres du Cabinet (en vertu d’une circulaire du gouvernement et du Manuel à l’usage des ministres et des secrétaires d’État), de sorte que les intéressés ne peuvent pas servir d’intermédiaires, de lobbyistes ou d’agents dans le cadre de contacts commerciaux avec leur ancien ministère, notamment dans des domaines qui relevaient antérieurement de leurs attributions.<sup>30</sup> L’interdiction vise à empêcher les membres sortants ou les anciens membres du Cabinet d’utiliser abusivement leurs connaissances spécialisées, leur influence ou leur entree – acquis dans le cadre de leurs responsabilités ministérielles – au profit de l’organisation les ayant recrutés après leur départ du gouvernement. Cette interdiction couvre les fonctionnaires qui doivent s’abstenir de tout contact commercial, sous quelque forme que ce soit (courriels, appels téléphoniques, autres moyens de télécommunication ou participation à une délégation commerciale mixte), avec d’anciens membres du Cabinet. Cette

---

<sup>29</sup> Recrutement d’un ancien ministre des Transports par KLM, d’un ancien ministre des Finances par une banque, etc.

<sup>30</sup> <https://lobbywatch.nl/lifting-the-lid-on-lobbying/>

interdiction produit ses effets pendant deux ans à compter de la cessation des fonctions. Elle ne s'applique pas aux conseillers politiques.

94. Il existe cependant certaines exceptions à cette interdiction. Un ancien membre du Cabinet occupant un poste dans le commerce et l'industrie après avoir cessé ses fonctions peut assurer la direction ou être membre d'une délégation commerciale organisée par son ancien ministère. Il peut également occuper un poste au sein de l'administration publique (Commissaire du Roi, maire, membre d'un exécutif provincial ou municipal, etc.), y compris en qualité de membre d'une représentation parlementaire.

95. L'EEG relève l'absence de règle générale concernant les restrictions applicables aux PHFE après la cessation de leurs fonctions, hormis pour les situations particulières décrites plus haut. Cette lacune est plutôt étonnante dans un pays comme les Pays-Bas caractérisé par un large secteur privé et un lobbying considéré comme intensif auprès du secteur public et du gouvernement. Les autorités néerlandaises évoquent l'obligation faite aux membres du Cabinet en exercice de n'entretenir aucun contact concernant leur futur emploi sans l'accord préalable du Premier ministre, ainsi que l'interdiction faite aux anciens ministres d'exercer des activités de lobbying auprès de leur ministère, sont autant de mesures qui sont adaptées au système et aux conditions néerlandaises, plutôt que des systèmes complexes de restrictions post-emploi. L'EEG accepte que l'interdiction faite aux anciens ministres est une mesure allant dans le bon sens, même si sa portée est relativement limitée. L'interdiction ne s'applique pas dans toutes les situations et n'empêche notamment pas un ancien membre du Cabinet d'exercer des activités de lobbying dans d'autres domaines politiques auprès du gouvernement.

96. Le problème inhérent aux « portes tournantes » pourrait être résolu en recourant à une série de mesures. Cette approche est en effet la meilleure s'agissant de parer les risques potentiels de conflits d'intérêts. Toutefois, les rares mesures – par ailleurs limitées – instaurées dans ce domaine apparaissent insuffisantes ; il n'existe ni « période d'attente » ou interdiction générale d'exercer des types spécifiques d'activités pendant une certaine période, ni organe spécialisé auquel les PHFE doivent s'adresser s'agissant d'obtenir une autorisation ou des conseils avant d'entreprendre de nouvelles activités après avoir cessé leurs fonctions au sein du gouvernement. Pas plus qu'il n'existe de réglementation visant spécifiquement la transparence, la surveillance et l'application. Par conséquent, il conviendrait d'adopter une nouvelle réglementation plus large visant les conflits d'intérêts nés de situations dans lesquelles des PHFE (le cas échéant les conseillers politiques) recherchent un nouvel emploi dans le secteur privé ou dans lesquelles d'anciennes PHFE acceptent un tel emploi après la cessation de leurs fonctions au sein de l'exécutif. Par conséquent, **le GRECO recommande d'introduire des règles générales visant les restrictions après la cessation des fonctions, lesquelles s'appliqueraient aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif à la recherche d'un nouvel emploi dans le secteur privé et/ou sur le point d'accepter un tel emploi après la cessation de leurs fonctions dans le secteur public.**

### **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

#### *Obligations déclaratives*

97. Comme indiqué plus haut, le Manuel à l'usage des ministres et des secrétaires d'État et les deux lettres envoyées par le Premier ministre à la Chambre des députés (respectivement en 2002 et 2013) concernant l'évaluation des candidats au poste de ministre ou de secrétaire d'État abordent dans une certaine mesure la question de la déclaration de divers intérêts pendant le processus de formation d'un gouvernement. Selon ces lignes directrices, les candidats à un poste au sein du Cabinet sont tenus de déclarer au formateur (c'est-à-dire au futur Premier ministre) les intérêts problématiques qu'ils détiennent. La principale responsabilité incombe par conséquent aux

candidats eux-mêmes qui sont censés identifier les intérêts problématiques sur la base d'une liste non exhaustive (qu'il s'agisse de fonctions rémunérées ou non, de fonctions secondaires, de la détention d'actions, d'activités commerciales, etc.) avant, le cas échéant, d'élaborer et de mettre en œuvre des corrections.

98. Les intérêts financiers et commerciaux d'un partenaire, d'un enfant adulte ou d'autres membres de la famille ne doivent pas être déclarés. La logique sous-tendant cette approche peut être résumée comme suit : dans la société d'aujourd'hui, caractérisée par l'individualisme, les personnes adultes sont censées être économiquement indépendantes. Les intérêts financiers et commerciaux devant être signalés au moment de la formation d'un gouvernement sont ceux que le candidat au poste de ministre ou de secrétaire d'État contrôle personnellement ou conjointement. Ce critère ne s'applique qu'au processus de formation et ne saurait être invoqué dans le cadre de l'exercice de ses fonctions par un membre de l'exécutif pour s'exonérer de l'interdiction de participer à toute prise de décision visant des domaines impliquant son partenaire, ses enfants, d'autres membres de sa famille, ses relations d'affaires, ses intérêts actuels ou antérieurs ou ses postes précédents au détriment du bon exercice de ses fonctions. L'intéressé n'est cependant pas tenu de signaler ces situations au fur et à mesure qu'elles surviennent, voir le paragraphe 78.

99. Les discussions menées dans le cadre du processus de formation se basent sur la confiance, dans la mesure où le formateur peut seulement évaluer de manière globale les problèmes signalés et la pertinence des solutions proposées. Il n'existe aucun mécanisme formel de contrôle de la mise en œuvre des solutions dans la pratique. La teneur des conversations entre le formateur et les candidats est strictement confidentielle et ne peut faire l'objet d'aucune déclaration publique. La seule exception tient à la lettre dans laquelle, au début du mandat du gouvernement, le Premier ministre indique les dispositions prises par les ministres et les secrétaires d'État concernant leurs intérêts financiers et commerciaux incompatibles et les fonctions annexes conservées par les intéressés.

100. Même si les futurs ministres et secrétaires d'État sont tenus de déclarer leurs intérêts antagoniques durant la formation d'un nouveau gouvernement, cette communication se déroule pour l'essentiel derrière des portes closes. Plus important encore, les membres du Cabinet ne sont tenus à aucune obligation de déclaration ou de signalement pendant leur mandat. L'EEG estime que la transparence des intérêts financiers et commerciaux des membres du Cabinet (et le cas échéant des conseillers politiques) devrait être considérablement renforcée par le biais d'un cadre réglementaire imposant l'obligation de déclaration des actifs, revenus, passif et autres intérêts. Ces déclarations devraient être rendues publiques. Dans ce contexte, il conviendrait également examiner l'inclusion des informations sur les parents proches et les membres à charge de la famille, quitte à ne pas imposer dans ce cas précis, au nom de la protection de la vie privée, la publicité de ces informations. **Le GRECO recommande de (i) prévoir l'obligation pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif de déclarer publiquement leurs intérêts financiers à intervalles réguliers ; ii) envisager la possibilité d'inclure les informations financières sur les conjoints et les membres de leur famille à charge (étant entendu que ces dernières informations ne devraient pas être nécessairement rendues publiques) ; et (iii) soumettre ces déclarations à un mécanisme d'examen approprié.**

#### *Mécanismes de contrôle*

101. Comme indiqué plus haut, les déclarations faites par les candidats à un poste au sein du Cabinet dans le cadre du processus de formation peuvent être éventuellement examinées par le formateur (le futur Premier ministre) à titre confidentiel. De plus, les mesures prises par les candidats à titre individuel pour les prévenir sont rendues publiques. Les déclarations peuvent aussi faire l'objet d'un contrôle par le Parlement.

102. L'EEG avait estimé ce système insuffisant et recommandé l'instauration d'un nouveau système de déclaration des intérêts financiers assortis d'un mécanisme de contrôle approprié, voir le paragraphe 100.

### **Mécanismes de responsabilisation et d'exécution**

#### *Procédures pénales et immunités*

103. Les ministres et secrétaires d'État ne peuvent en aucun cas être poursuivis ou tenus autrement juridiquement responsables pour les propos qu'ils tiennent dans le cadre ou au sujet d'une procédure parlementaire (article 71 de la Constitution). Ils ne jouissent pas d'une immunité générale de poursuites pénales et peuvent en principe faire l'objet d'une enquête ou être poursuivis pour n'importe quelle infraction.

104. Le Service des enquêtes internes de la NPN (*Rijksrecherche*) mène les enquêtes relatives aux infractions ou écarts de conduite potentiels des membres du gouvernement. Il relève de l'autorité du Conseil des procureurs généraux du ministère public. Ces dix dernières années, le Service des enquêtes internes de la NPN n'a procédé à aucune enquête criminelle concernant un ministre ou un secrétaire d'État.

105. L'article 119 de la Constitution prévoit une procédure spéciale en cas de forfaiture commise par des ministres ou des secrétaires d'État dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. En vertu de la Loi de 1885 sur la responsabilité ministérielle et les comportements répréhensibles de parlementaires, ministres et secrétaires d'État, seul un éventail restreint d'infractions pénales – dont la corruption passive et l'abus de pouvoir – relève de la notion de « forfaiture ». Dans un tel cas, les membres du Cabinet ne peuvent être jugés qu'avec l'aval du Parlement ou du gouvernement, la juridiction compétente étant la Cour suprême. L'EEG a été informée que cette procédure n'a jamais été utilisée.

106. L'EEG note que cette vieille loi complique l'engagement de poursuites à l'encontre de ministres et de secrétaires d'État au titre de certains crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Même si la liste des infractions pénales couvertes par la notion de forfaiture est courte, elle inclut les situations de corruption passive au cœur de la présente évaluation, ce qui soulève des inquiétudes. La loi dans sa version actuelle pourrait constituer un obstacle à la poursuite de ces infractions. L'EEG croit savoir que plusieurs tentatives ont été lancées pour modifier la législation prévoyant cette procédure spéciale, laquelle semble s'apparenter à une forme d'immunité limitée. Cette procédure exceptionnelle constitue le cadre juridique en vigueur, mais n'a jamais été appliquée. C'est pourquoi une commission instaurée spécifiquement pour ce faire analyse actuellement la procédure et sa base juridique. Elle publiera son avis fin 2019. **Le GRECO recommande de veiller à ce que les procédures autorisant les enquêtes et les poursuites pour abus de pouvoir (y compris la corruption passive) ne fassent pas obstacle à l'application de la justice pénale aux ministres/secrétaires d'État soupçonnés d'avoir commis des infractions liées à la corruption.**

#### *Mécanismes de répression non pénale*

107. Comme indiqué dans le présent rapport, la coexistence de plusieurs mécanismes de contrôle permet d'exercer une bonne surveillance des actes du gouvernement. Les « États généraux » tels qu'ils sont décrits dans la Constitution incluent les principaux, à savoir la Chambre des députés et le Sénat (Parlement), le Conseil d'État, la Cour des comptes et le médiateur national. Ces institutions sont indépendantes du gouvernement et jouent un rôle important dans le système de poids et contrepoids. Chaque ministère dispose par ailleurs de son propre service d'inspection.

108. Les PHFE semblent dans une large mesure responsables de leurs propres actes ou omissions, ainsi que de ceux des conseillers et fonctionnaires travaillant sous leur direction. De plus, les ministres et secrétaires d'État dépendent de l'appui du Premier ministre dans le cadre d'une relation basée principalement sur la confiance. En définitive, les PHFE sont responsables devant le Parlement. Les deux Chambres du Parlement ont le pouvoir de réclamer des informations aux ministres (et aux secrétaires d'État) et ces derniers sont tenus de communiquer les renseignements demandés, lesquels sont généralement rendus ensuite publics.

109. En dehors de la responsabilité politique dans le cadre d'un contrôle parlementaire et public, il n'existe aucune procédure répressive non pénale applicable directement aux ministres et aux secrétaires d'État. Même si l'EEG comprend parfaitement que cette lacune tient à la manière dont le système politique est bâti, elle a déjà constaté la nécessité de renforcer les règles/lignes directrices relatives aux PHFE telles qu'elles viennent compléter l'élément de confiance. À cette fin, le GRECO recommande d'inclure dans le futur code de conduite des mesures d'application crédibles, empreintes de transparence (voir le paragraphe 43).

110. Les conseillers politiques tenus par le Code de conduite et d'intégrité de la fonction publique dans la mesure où exercent des fonctions non politiques, violant les règles d'intégrité peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires allant d'un blâme écrit à une réduction de la rémunération ou des avantages, à une amende, à une retenue partielle ou totale du salaire, au transfert, à la suspension ou à la révocation<sup>31</sup>. De plus, l'application d'un futur code de conduite pour les PHFE peut aussi couvrir les conseillers politiques dans certaines situations.

---

<sup>31</sup> Règlement général applicable aux fonctionnaires du gouvernement, article 80.

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS

### Organisation et responsabilité de certains services répressifs sélectionnés en vue de la présente évaluation

#### *Aperçu de divers services répressifs*

111. Les Pays-Bas comptent sept services répressifs. La police nationale (NPN) et la maréchaussée royale (KMar) néerlandaises sont chargées de maintenir la loi et l'ordre ainsi que de garantir la sûreté et la sécurité, y compris dans le cadre des contrôles à la frontière. Il existe en outre quatre services répressifs spécialisés dans la fraude financière et fiscale, la double facturation, la sécurité alimentaire, l'environnement et l'habitat. Ces services répressifs opèrent comme des structures organisationnelles distinctes sous la responsabilité de divers ministères.

112. Le présent rapport se concentre sur la NPN et la KMar, dans la mesure où ces organismes sont les plus importants et s'acquittent de la majorité des tâches répressives en vertu de la législation nationale. L'organisation et les fonctions de la NPN et de la KMar sont réglementées par la Loi sur la police de 2012 s'agissant du maintien de la loi et l'ordre dans la société civile. La NPN dépend du ministère de la Justice et de la Sécurité. La KMar est une structure militaire dépendant du ministère de la Défense.

113. Bien que distincts ces deux organismes sont en mesure d'opérer dans le cadre d'une structure censée favoriser les synergies ; un accord de coopération établi et promeut la coopération structurelle et ad hoc entre la NPN et la KMar en matière d'opérations de police, d'intégrité, de sécurité et d'enquêtes internes.

114. En principe, les deux services répressifs agissent sous l'autorité de l'autorité compétente (article 3, Loi de 2012 sur la Police). La NPN ou la KMar lorsqu'elles assurent l'ordre public ou prêtent assistance en cas de besoin, sont placées sous l'autorité de la collectivité locale compétente (maire d'une ville ou d'une région).

#### *Police nationale néerlandaise (NPN)*

115. La police nationale néerlandaise (NPN) est une organisation civile dotée d'une personnalité juridique propre. Elle se compose de 10 unités régionales et d'une unité nationale (l'unité centrale), du Centre des services de police (finance, TIC, communications et ressources humaines) ainsi que du Cabinet du directeur. La NPN dispose en plus de sa propre école de police chargée de dispenser une formation aux futurs policiers. Elle compte 61 189 agents (dont 64,4 % d'hommes et 35,6 % de femmes), sur lesquels 40 523 (dont 75 % d'hommes et 25 % de femmes) occupent un poste opérationnel et 18 228 (dont 44 % d'hommes et 56 % de femmes) un poste administratif/technique. La NPN compte également 1 008 cadres (dont 73 % d'hommes et 27 % de femmes). Comme décrit plus loin, les Pays-Bas sont dotés d'un système permettant d'employer les agents d'une manière favorisant davantage l'équilibre entre les femmes et les hommes.

116. Le directeur de la NPN est chargé de la gestion opérationnelle et de l'administration de l'organisation. Il rend compte au ministre de la Justice et de la Sécurité et représente la police sur le plan fonctionnel et officiel. Le directeur gère la police par le biais d'un « commandement de la force » dans lequel il siège aux côtés de son adjoint et de trois autres membres de la direction de la NPN.

117. La Loi sur la police de 2012 a procédé à une profonde réorganisation de la police néerlandaise en fusionnant 25 forces régionales en une seule force nationale composée de 10 unités

régionales et d'une unité centrale. Cette dernière s'occupe particulièrement de la criminalité organisée, du terrorisme et des formes graves de violence. Elle conduit des opérations d'envergure et assure la sécurité et la protection de la maison royale et autres personnalités. La politique d'intégrité est également gérée au niveau central. Les unités de police régionales sont administrées chacune par un chef de police et gèrent les tâches journalières en appliquant le droit pénal et en assurant l'ordre public au niveau local<sup>32</sup>. Les politiques répressives des régions sont établies par un conseil régional composé du maire de la plus grosse commune, du chef de police et du chef du parquet local.

118. Chaque région de police est divisée de plusieurs districts dirigés chacun par un chef de district. Chaque district se compose d'un certain nombre d'unités ou équipes locales. Le nombre de policiers dans une région donnée dépend de son nombre d'habitants et de son niveau de criminalité, de sorte qu'il diffère sensiblement d'une région à l'autre (pouvant passer d'environ 300 à 5 000).

119. Après avoir consulté le Conseil des procureurs généraux et les maires de région, le ministre de la Justice et de la Sécurité énonce les objectifs stratégiques nationaux de la NPN (article 18 de la Loi sur la police de 2012), ainsi que ceux des unités régionales et de l'unité centrale (article 20 de la Loi sur la police de 2012). Le ministre répartit les ressources entre les diverses unités de la NPN et approuve aussi les documents administratifs importants tels que le budget, les prévisions pluriannuelles, les états financiers, le plan de gestion et les rapports annuels.

120. Le ministre peut donner au directeur de la police des instructions générales ou spécifiques concernant l'exécution de ses tâches et l'exercice de ses pouvoirs (article 31 de la Loi sur la police de 2012). Cette prérogative vise uniquement les pouvoirs du directeur, à l'exclusion des tâches opérationnelles de la NPN qui sont accomplies sous la responsabilité des autorités régionales (maires ou procureurs).

121. En matière d'ordre public et d'assistance, l'autorité est le maire de région (article 11 de la Loi sur la police de 2012) qui rend compte à l'exécutif municipal. Lorsque la NPN agit pour appliquer le droit pénal et s'acquitter de ses devoirs légaux, elle opère sous l'autorité du procureur ou (dans des situations particulières) du ministre de la Justice et de la Sécurité (article 12 de la Loi sur la police de 2012). De plus, des consultations tripartites sont organisées aux niveaux régional et territorial entre le parquet, le maire et la direction de la police. Des consultations analogues peuvent également être organisées au niveau municipal à la demande du maire (article 13 de la Loi sur la police de 2012).

122. L'EEG comprend que la réorganisation de la police (dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi sur la police de 2012) visant à transformer cette organisation largement décentralisée dotée de régions autonomes en une organisation nationale centralisée relève d'une réforme ambitieuse, notamment en ce qui concerne le renforcement de la coordination et de la collaboration dans les tâches de police. Cependant, la même réforme soulève également de graves préoccupations aux Pays-Bas, notamment au sein de la NPN. Les critiques exprimées en public suggèrent que cette profonde transformation bouleversant l'ordre établi a été réalisée trop rapidement et que la police souffre désormais d'une centralisation excessive, de sorte que des ajustements supplémentaires s'imposent, lesquels sont toujours en cours.

123. L'article 103.1 de la Loi sur la police de 2012 prévoit que, dans un délai de cinq ans à compter de son entrée en vigueur, le ministre de la Justice et de la Sécurité devra communiquer au Parlement une évaluation de l'efficacité et des effets concrets de cet instrument. En 2013, l'évaluation était

---

<sup>32</sup> Les policiers sont autorisés à exercer leurs fonctions sur l'ensemble du territoire national. Toutefois, les policiers affectés à une unité régionale s'abstiennent d'agir à l'extérieur de la zone qui leur est assignée, à moins que des mesures ne soient raisonnablement nécessaires en vertu d'une règle législative ou d'une instruction ou avec le consentement de l'autorité de tutelle de la NPN.

confiée à une commission spécialement établie à cette fin, laquelle a remis son rapport rendu public en novembre 2017. Tout en reconnaissant les avantages inhérents à la création d'une police nationale centralisée, ladite commission d'évaluation a conclu notamment que la Loi de 2012 a débouché sur une structure au sein de laquelle le ministre de la Justice et de la Sécurité assume de nombreux rôles : il détermine les priorités nationales, préside le Conseil de consultation national et constitue pour certaines tâches l'autorité compétente de l'unité nationale ; il propose et approuve le budget de la police ; il négocie les conventions collectives ; et il nomme divers superviseurs (vérificateurs de la gestion, inspecteurs comptables, etc.).

124. Au vu de ses conclusions, la Commission d'évaluation a formulé un certain nombre de recommandations : clarification des divers rôles (élaboration des politiques, fonctions opérationnelles et de supervision) ; liberté accrue du directeur de la NPN de donner des orientations en matière de politique, de gestion et d'exploitation des ressources humaines ainsi que de piloter le processus budgétaire comme il est d'usage pour les entités juridiques indépendantes, etc. La Commission d'évaluation a également recommandé la clarification des pouvoirs du ministre s'agissant de donner des instructions générales et spécifiques au directeur de la police. Elle a également appelé de ses vœux un régime plus efficace de surveillance de la police reposant sur des audits extérieurs plutôt que sur des mesures *ad hoc* et une utilisation plus judicieuse et mieux coordonnée des procédures de traitement des plaintes pour l'organisation dans son ensemble.

125. L'EEG prend note des critiques relatives à la Loi sur la police de 2012 et de son impact sur la réforme. Elle se félicite d'apprendre que des mesures d'accompagnement de la réforme sont en cours. Aux fins du présent rapport, l'EEG s'inquiète notamment du fait que la délimitation des tâches et des pouvoirs respectifs du ministre et du directeur de la police n'est pas parfaitement claire et que le ministre détient beaucoup de pouvoirs alors que la NPN est une entité séparée jouissant de la personnalité juridique. L'indépendance opérationnelle de la police, associée à la pleine responsabilité des actions entreprises, est au cœur des normes du Conseil de l'Europe en matière de police démocratique<sup>33</sup>. Il peut s'avérer particulièrement important d'établir une distinction claire entre d'une part les pouvoirs politiques au niveau ministériel et d'autre part l'indépendance opérationnelle/administrative de la police.

#### *Maréchaussée royale néerlandaise (KMar)*

126. La maréchaussée royale néerlandaise (KMar) est un corps de police à statut militaire (Gendarmerie). Elle est l'un des quatre services des forces armées des Pays-Bas. La KMar assume également des fonctions de police traditionnelles au sein de la société civile (application de la loi, ordre public, sécurité, contrôle des frontières, etc.). La KMar fait également office de police militaire et relève du ministère de la Défense. La loi sur la police de 2012 (article 4) et la Loi sur la sûreté (article 5) réglementent les activités de police de la KMar.

127. Pour l'exercice des devoirs de police, la KMar dépend de la même autorité que la NPN. Pour l'ordre public et l'assistance, elle dépend du maire de la région qui rend compte à l'exécutif municipal. Pour tout ce qui relève du droit pénal ou d'actes judiciaires, elle agit sous l'autorité du procureur sauf dispositions légales différentes. La KMar relève du ministère de la Défense, qui est responsable de sa gestion, en détermine la taille, la composition et le niveau de réactivité. La KMar est chapeauté par un Commandant, à savoir le Secrétaire général de la Défense, au nom du ministre de la Défense.

---

<sup>33</sup> Code européen d'éthique de la police, Rec(2001)10, voir notamment les articles 15 et 16.

128. La KMar emploie en tout 6 497 personnes<sup>34</sup> (dont 83 % d'hommes et 17 % de femmes), dont 93 % assument des tâches militaires opérationnelles. Elle se compose de 25 brigades et le personnel a des grades militaires. Les brigades sont placées sous le Commandement tactique national (LTC) qui fait office de quartier général opérationnel de la KMar. Les brigades assurent toutes les tâches opérationnelles et de soutien de la KMar. Le LTC gère l'ensemble des unités opérationnelles par le biais du Centre opérationnel (OPSENT). La KMar dispose de son propre centre de formation – le Centre d'éducation, de formation et d'acquisition des connaissances (OTC KMar) – chargé de la formation initiale et continue des membres de la maréchaussée. Cet établissement d'enseignement relève de la responsabilité directe du commandant de la maréchaussée.

#### *Accès à l'information et protection des données*

129. La Loi sur l'information gouvernementale (accès public) (WOB) régit l'accès aux informations détenues par les autorités publiques, y compris la NPN et la KMar. Les autorités publient de manière proactive des informations sur leurs activités et répondent aux demandes de renseignements émanant du public. Toute personne peut soumettre une demande d'information en vertu de ladite loi. En principe, l'information gouvernementale est publique, mais la loi prévoit des exceptions à cette règle. Les motifs absolus de refus comprennent la sécurité de l'État, l'unité de la couronne ou la protection de données spéciales à caractère personnel. En outre, dans certains cas, les services répressifs disposent d'une liberté d'appréciation pour invoquer des motifs relatifs de refus, en faisant valoir par exemple le secret de l'enquête. Dans ces cas, les autorités mettent la communication de ces données en balance avec l'intérêt général ou l'intérêt du public à obtenir l'information demandée. Habituellement, la NPN refuse de fournir des renseignements décrivant les stratégies et méthodes d'enquête confidentielles. Les informations de fond relatives à des enquêtes pénales spécifiques ne sont rendues publiques qu'avec l'accord du parquet. En outre, la communication avec la presse fait l'objet de règles.

130. De plus, les dispositions de la Loi sur les données de police et la Loi générale sur la protection des données s'appliquent au traitement par la NPN et la KMar des données à caractère personnel. Ces textes imposent des restrictions à la communication desdites données.

131. La WOB permet l'accès aux informations publiques. Ceci vaut également pour les services répressifs qui, cependant, en fonction de leurs tâches particulières doivent tenir compte de restrictions supplémentaires à la communication d'informations en raison notamment de la protection de l'intégrité, du secret de l'enquête, etc. Les préoccupations d'ordre général soulevées plus haut dans le présent rapport (paragraphes 60-62) concernant la mise en œuvre de la WOB valent également pour les services répressifs.

#### *Confiance du public dans les services répressifs*

132. L'EEG ne doute pas que la confiance du public dans les services répressifs est reconnue comme étant d'une importance cruciale pour la police aux Pays-Bas. Ce constat découle d'un certain nombre de documents fournis et d'entretiens réalisés sur place. L'approche ainsi choisie se reflète, par exemple, dans la politique d'intégrité de la NPN (2014-2017) où il est dit que « la police tire sa légitimité de la confiance des citoyens ». Elle se reflète également dans le Code professionnel de la police, lequel informe le public de l'action, des engagements et des valeurs de la police. À cette fin, la NPN a mis en place diverses structures permettant d'instaurer un climat de confiance avec la population en se rapprochant des citoyens (police de proximité, outils d'information interactifs via internet, pages Web, médias sociaux, etc.).

---

<sup>34</sup> 1<sup>er</sup> janvier 2017

133. Selon des recherches menées aux Pays-Bas, la police jouit généralement d'un niveau de confiance élevé et elle est considérée depuis plusieurs années comme l'une des institutions les plus intègres du pays. Le niveau de confiance auprès du public atteignait 74,5 sur 100 en 2017, d'après le Bureau national des statistiques<sup>35</sup>. Selon des recherches menées par la NPN elle-même, le niveau de confiance du public dans la police néerlandaise atteindrait 68,7/100<sup>36</sup>. De plus, l'Eurobaromètre spécial de l'UE 470 (2017) indique lui aussi un niveau de confiance élevé de 61 % (contre une moyenne européenne de 60 %). La Commission d'évaluation de la réforme de la police indique également que la confiance des citoyens dans cette institution n'a pas diminué depuis la mise en œuvre de la Loi sur la police de 2012.

134. Malgré l'absence de toute recherche spécifique disponible sur le niveau de confiance dont jouit la KMar, il convient de signaler que le secteur de la défense (qui englobe notamment la maréchaussée) jouit d'un niveau élevé de confiance de la part du public (64,8 %).

#### *Syndicats et organisations professionnelles*

135. Plus de 90 % des effectifs de la NPN sont membres d'un des quatre syndicats de policiers, à savoir l'Union de la police néerlandaise (NPB, 24 827 membres), l'Union générale chrétienne de la police (ACP, 23 810 membres), l'Association générale néerlandaise de la police (ANPV, 6 559 membres) et l'Association des officiers de police de rang intermédiaire et supérieur (VMHP, 1 030 membres). Ces organisations sont directement consultées par le ministre de la Justice et de la Sécurité sur des sujets intéressant généralement le statut juridique des policiers et signent aussi des conventions collectives dans le secteur de la police. Elles sont également consultées dès lors que la politique d'intégrité de la NPN entraîne des conséquences pour le statut juridique des policiers. Il existe en outre cinq syndicats régionaux de policiers, lesquels ne dialoguent pas directement avec le ministre.

136. Les membres de la KMar peuvent s'affilier à l'un des syndicats de militaires représentant le personnel de l'administration publique et consultés par le ministre de la Défense, chaque fois que celui-ci prend des décisions revêtant un intérêt général pour le statut juridique des militaires et des fonctionnaires, y compris des règles générales relatives à la mise en œuvre des politiques de gestion des ressources humaines. Les syndicats de militaires ne communiquent aucune information publique concernant leurs membres.

### **Politique anticorruption et d'intégrité**

#### *Politique anticorruption et d'intégrité, énoncés de mission et principes éthiques*

#### NPN et KMar

137. La mission de la NPN est de garantir la sécurité, d'appliquer la loi et de protéger la démocratie. En ce qui concerne les questions d'intégrité, l'EEG a appris que la NPN met l'accent sur des valeurs – comme l'intégrité/honnêteté, la fiabilité, le courage et le lien avec le public – au cœur de l'organisation. Il convient également de mentionner l'importance accordée à la confiance du public en tant que facteur essentiel au maintien de l'ordre aux Pays-Bas.

138. Une approche modèle reposant sur des critères élémentaires d'intégrité a été élaborée en 2005 à l'intention de l'administration publique. Elle énonce les conditions minimums auxquelles doit

<sup>35</sup> Voir <https://nltimes.nl/2018/05/28/dutch-confidence-police-least-church>, <https://www.cbs.nl/nl-nieuws/2018/22/meer-vertrouwen-in-elkaar-en-instituties>

<sup>36</sup> « National Trust and reputation research », scores établis en 2015 par des étudiants travaillant pour l'Université Erasmus de Rotterdam. Travail de recherche commandité par la police.

répondre toute politique d'intégrité : 1) accent placé sur l'intégrité ; 2) codes de conduite ; 3) vérifications des aptitudes lors du recrutement et de la sélection ; 4) énumération des postes à risque ; 5) prestation de serment ou affirmation solennelle ; 6) activités secondaires ; 7) intérêts financiers ; 8) mesures visant à protéger l'information ; 9) cadeaux d'affaires ; 10) marchés publics et appels d'offres ; 11) possibilité de solliciter des conseils en matière d'intégrité à titre confidentiel ; 12) procédure de signalement d'une présomption de comportement répréhensible ; 13) procédure régissant les cas de violation réelle ou supposée de l'intégrité. La politique d'intégrité de la NPN repose en grande partie sur ce modèle d'approche.

139. Au fil des ans, la politique d'intégrité de la police s'est développée, d'un premier niveau (1.0) visant essentiellement à prévenir et sanctionner les comportements répréhensibles (fixer des normes et établir des institutions internes pour contrôler la conformité à ces règles), à un deuxième niveau (2.0) qui a mis l'accent sur les valeurs, la sensibilisation et la formation pour aboutir au niveau actuel (3.0). L'intégrité n'est plus considérée désormais comme un élément distinct mais bel et bien comme une partie intégrante du professionnalisme et de la responsabilité professionnelle. L'accent est donc placé sur l'établissement de lignes directrices et valeurs claires, et sur l'explication du pourquoi de ces règles. Cela permet aux membres du personnel de les appliquer dans des situations spécifiques. L'approche est large : il y a des règles qui doivent être appliquées ; une politique pour des aspects plus conceptuels, tels que les valeurs et la culture (discuter de dilemmes pour accentuer la prise de conscience morale) ; enfin, l'intégrité fait partie du développement des compétences de leadership et de la responsabilité professionnelle.

140. Il est en outre admis aux Pays-Bas qu'une société évolutive entraîne des attentes différentes à l'égard des autorités répressives. L'implication de la société est cruciale pour façonner la manière dont la NPN et la KMar s'acquittent de leurs missions et il a été indiqué à l'EEG que, par expérience, des procédures par trop standardisées entraînent un service inefficace. On estime essentiel d'impartir aux professionnels le comportement et les compétences nécessaires pour parvenir à faire une évaluation éthique dans des situations jamais rencontrées jusque-là.

141. Dans ce contexte, la NPN et la KMar ont une stratégie qui consiste à intégrer des normes éthiques dans le travail de routine de tous, employés et managers, selon un équilibre entre conformité (normes, code, procédures et contrôles) et pouvoirs discrétionnaires pour le professionnel. La politique d'intégrité est mise à jour chaque année (dernière actualisation : octobre 2018).

142. De plus, en 2014, la NPN a adopté un Code professionnel de la police répertoriant les valeurs essentielles auxquelles doivent adhérer les policiers, notamment l'intégrité/honnêteté, la fiabilité, le courage, etc. Ce document mentionne également le professionnalisme et l'ascendant. Le Code prévoit que la police devrait être à l'abri de la corruption et disposée à discuter des dilemmes liés à l'intégrité. Le Code fait l'objet d'une révision régulière et serait utilisé comme instrument permettant d'influencer positivement le comportement des policiers. Il est remis à tous les nouveaux policiers. Il contient le texte du serment que ceux-ci doivent prêter. Il contient en outre des informations sur les tâches de la police, sa mission de service, les valeurs sous-tendant des principes tels que l'État de droit, les valeurs fondamentales d'intégrité et de confiance, le professionnalisme (expertise), l'ascendance, le traitement des dilemmes (du public), etc. L'EEG se félicite de l'adoption de ce document qui résume de manière claire les valeurs de la NPN et joue un rôle important, notamment au niveau de la sensibilisation du public.

143. Chaque policier ou stagiaire doit attester sous serment n'avoir rien donné ou promis pour obtenir son poste et s'engager à ne pas accepter de promettre de commettre ou de s'abstenir de commettre un acte dans le cadre de ses fonctions. Il doit également prêter allégeance à la Constitution et s'engager à s'acquitter de ses tâches consciencieusement et fidèlement. De plus, les

attributions du directeur de la NPN incluent la gestion de l'intégrité et le personnel d'encadrement assume un rôle en la matière, puisqu'il doit garantir la possibilité de discuter librement des risques et des dilemmes dans l'organisation, ainsi que l'adoption de mesures spécifiques de garantie de l'intégrité à l'égard des nouveaux policiers et dans le cadre des procédures de sélection.

144. Le Service de la sécurité, de l'intégrité et des plaintes de la NPN (VIK) est chargé d'élaborer le cadre de la politique d'intégrité. Les services responsables des politiques sont chargés quant à eux d'élaborer des politiques sur des sujets spécifiques. Les chefs de police, le Centre des services de police et les services assument la responsabilité de mettre en œuvre lesdites politiques en leur sein. Les responsables des unités se concentrent sur l'intégrité dans leur domaine d'activité au sein de l'organisation, de manière à coller aussi près que possible à la réalité. Le VIK surveille cette mise en œuvre. Quant aux services compétents responsables des politiques, ils publient les informations générées par cette procédure.

145. L'EEG a été informée que les affaires clairement établies de corruption ne sont pas très courantes au sein de la NPN et de la KMar. Les affaires récentes mettant en cause l'intégrité de hauts responsables de la police<sup>37</sup> relèvent de l'abus de pouvoir et de l'usage abusif de fonds publics. Il convient également de citer d'autres affaires « d'appropriation illégale » (vols internes ou dépenses fictives) ou de violation des règles de passation des marchés publics<sup>38</sup>. Toutefois, la plupart des affaires concernent des fuites (y compris la vente) d'informations confidentielles et le maintien de relations avec des réseaux criminels<sup>39</sup>. Le rapport du Centre de documentation et de recherche du ministère de la Justice (WODC) sur la criminalité organisée et les violations aux règles d'intégrité au sein des services répressifs mentionne au total 80 affaires en cinq ans au sein des quatre services répressifs, à savoir la NPN et la KMar, ainsi que le FIOD et les Douanes, qui pouvaient être liées au crime organisé (40 affaires dans la police). En 2017, 121 personnes ont été révoquées en raison de violations aux règles d'intégrité.

146. L'énoncé de mission de la KMar concerne en particulier la nécessité d'appliquer efficacement la loi, de venir en aide à ceux qui en ont besoin et de contribuer à l'efficacité des forces armées.

147. Le cadre d'intégrité de la KMar est plus strict et davantage détaillé sur certains points que celui d'autres services relevant de l'autorité du ministère de la Défense. Cette différence s'explique par les pouvoirs de la maréchaussée en matière de police et d'enquête. Sa politique d'intégrité est globalement comparable à celle de la NPN ; elle énonce des règles de conduite et se concentre sur la garantie et la promotion de l'intégrité, ainsi que sur la sensibilisation des risques potentiels. Le programme éducatif en la matière inclut des cours de formation initiale et des cours spécialisés dispensés par la suite à intervalles réguliers. L'objectif est de faire naître une culture d'intégrité reposant sur des attitudes saines et morales. Les discussions ouvertes sur les problèmes/dilemmes sont encouragées.

148. Le Code de conduite du personnel de la Défense, applicable à la KMar, énonce cinq règles élémentaires de conduite pouvant être résumées comme suit : professionnalisme, coopération, conscience des responsabilités, éthique/respect et sécurité. L'EEG relève que le Code de conduite du personnel de la Défense revêt un caractère général, ne vise pas spécifiquement le travail de police et n'est pas directement applicable. Adopté en 2007, il fait actuellement l'objet d'une révision et d'une mise à jour<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> L'ancien président du comité central d'entreprise et l'ancien chef de la police d'Amsterdam.

<sup>38</sup> En 2012-2015, deux policiers ont été révoqués en raison de leur intervention dans une procédure d'appel d'offres pour l'acquisition de véhicules de police.

<sup>39</sup> En 2012-2015, quelque 15 policiers ont été révoqués après avoir communiqué des informations à des tiers, y compris des membres de leur famille, des délinquants et une agence de détectives.

<sup>40</sup> La version révisée du Code de conduite devrait voir le jour d'ici la fin 2018.

149. Le pôle Intégrité de la KMar est responsable de la mise en œuvre de la politique d'intégrité. Il travaille de concert avec l'Organisation centrale pour l'intégrité de la Défense (COID) et avec les organes compétents de la NPN, notamment le VIK. Le personnel d'encadrement, les conseillers, les enquêteurs et les référents dispensant des conseils à ce titre mettent en œuvre la politique d'intégrité au sein de leurs propres services. Les commandants des unités de la KMar à haut risque reçoivent périodiquement des consignes du pôle Intégrité. Les enquêtes internes sur les manquements (possibles) à l'intégrité, les enquêtes criminelles et les enquêtes confidentielles au sein de la KMar sont menées par son Service des enquêtes internes (SIO). La politique d'intégrité de la KMar est basée sur un équilibre entre la protection, la stimulation et le contrôle en vertu d'une approche permettant à chaque gendarme d'adopter un comportement moral approprié dans des conditions complexes. Ce processus est également appelé « aptitude morale ». Les incidents sont considérés comme des occasions d'apprendre et la politique d'intégrité de la KMar lui permet donc de tirer des leçons de ses erreurs.

### *Code de conduite*

150. Au sein de la NPN, plusieurs instructions, mémorandum, etc. réglementent le comportement des policiers y compris en ce qui concerne leurs activités secondaires et intérêts financiers, les cadeaux qu'ils peuvent recevoir et l'usage qu'ils font des informations confidentielles. Toutefois, ces divers documents sont fragmentés et gagneraient beaucoup à être fusionnés en un seul texte suffisamment détaillé et assorti d'explications et d'exemples.

151. En 2014, la NPN a adopté le Code professionnel de la police. Comme indiqué plus haut, ce Code contient des informations sur les tâches de la police, sa mission, ainsi que les principes sous-tendant son action comme le respect de l'État de droit, les valeurs fondamentales d'intégrité et de confiance, le professionnalisme (expertise), le sens du commandement, etc. Cet instrument à caractère général est précieux en ce qu'il énonce des principes éthiques relatifs au maintien de l'ordre dans une société démocratique, aux tâches de la police, etc. ; il s'intègre bien dans la politique d'intégrité et se révèle également très utile aux fins de sensibilisation du public. Toutefois, il ne doit manifestement pas être considéré comme un code de conduite au sens où il ne donne pas des consignes détaillées sur la manière dont les policiers doivent agir dans différentes situations, y compris lorsque des conflits d'intérêts peuvent survenir. En outre, ses dispositions ne sont pas contraignantes.

152. Cela dit, le Code professionnel est complété par des « fiches thématiques » régulièrement mises à jour, qui couvrent toute une série de sujets (à raison d'une fiche par thème) comme les cadeaux, les invitations, le comportement en dehors des heures de service, l'utilisation des ressources, la sécurité dans l'environnement de travail, la gestion de l'information, les réseaux sociaux, la représentation, les activités annexes, la fiabilité des rapports et comptes rendus, le recours à la force, etc. Chaque fiche répertorie les dispositions pertinentes relatives à un thème particulier, lorsqu'elles existent, et énoncent un certain nombre de questions censées servir de « matière à réflexion » ; toutefois, ces fiches ne donnent aucune consigne précise. L'EEG considère ces fiches thématiques comme des outils très pratiques, notamment aux fins de formation et d'invitation à la réflexion. Il est fait référence à des réglementations et documents plus détaillés facilement accessibles par des hyperliens. L'EEG estime que la NPN a beaucoup avancé dans l'élaboration de normes éthiques. Pourtant, la prochaine étape devrait logiquement consister à publier un code de conduite clair et précis permettant d'affronter les dilemmes et de les résoudre, notamment en formulant dans les pages thématiques des suggestions, en fournissant des exemples et en tirant des enseignements d'expériences concrètes.

153. Le Code de conduite de la Défense (KMar) est un document à caractère général énonçant un certain nombre de principes (professionnalisme, travail en équipe, responsabilité, traitement éthique, respect et sécurité de l'environnement de travail). Il inclut certaines lignes directrices supplémentaires concernant le traitement des informations confidentielles, les activités secondaires, les invitations et cadeaux, les contacts avec les médias, etc. Cependant, s'agissant d'un code destiné à l'ensemble du personnel de la Défense, il ne donne pas de consignes visant des situations particulières et ne porte pas spécifiquement sur le volet policier (Code de la Défense).

154. Pour résumer, l'EEG reconnaît que la politique anticorruption et d'intégrité au sein de la NPN et de la KMar fait partie intégrante du professionnalisme des personnels. La politique d'intégrité est mise à jour régulièrement, conformément aux normes du GRECO qui veulent que les codes de conduite soient des instruments vivants et qu'ils soient publics. Les pages thématiques, annexées au Code professionnel de la NPN dont elles font partie intégrante, sont conçues pour être évolutives, ce qu'il convient de saluer. Toutefois, elles doivent être développées pour qu'y figurent des conseils supplémentaires, des exemples ainsi que des enseignements tirés. De même, l'EEG estime qu'il serait très opportun d'établir un code de conduite pour la KMar décrivant la manière appropriée d'assumer leurs fonctions particulières en matière de répression. Les autorités pourraient, dans la mesure du possible, opter pour un instrument conjoint couvrant à la fois la police nationale et la maréchaussée par rapport à leur tâche commune, le cas échéant. **Le GRECO recommande (i) que les pages thématiques du Code professionnel de la Police nationale (NPN) soient enrichies de conseils, d'exemples et d'enseignements tirés, et donnent des indications appropriées sur les conflits d'intérêts et autres situations liées à l'intégrité (par exemple, cadeaux, contacts avec des tiers, activités annexes, traitement des informations confidentielles) et qu'un instrument similaire soit instauré pour la Maréchaussée royale (KMar) et (ii) de veiller à la supervision et à l'application de ces instruments.**

#### *Mesures de gestion des risques applicables aux secteurs propices à la corruption*

155. Au sein de la NPN, les analyses de risques s'articulent autour de trois axes : 1) les domaines comportant un risque spécifique (par exemple la sécurité de l'information, la sécurité physique, la gestion, la résilience de l'intégrité personnelle, le professionnalisme et la fiabilité), lesquels appellent la promotion d'une conduite professionnelle et éthique, 2) certains postes dont l'exercice comporte des activités à haut risque et qui appellent par conséquent la sélection et la vérification minutieuses des préposés et 3) certaines activités (nécessitant une analyse des risques adaptée). Plusieurs entités et services au sein de la police sont chargés de procéder à ces analyses, dont le VIK, l'AIVD, le Service des agents infiltrés, la Direction des ressources humaines et la Direction de l'information.

156. Bon nombre de règlements internes de la NPN visent à réduire le risque de corruption dans la vie quotidienne des policiers. Ces risques diffèrent selon le poste et sont par conséquent décrits dans des protocoles correspondant à des situations spécifiques. Il en va notamment ainsi du principe des quatre yeux, de la durée maximum d'occupation de certains postes, de l'obligation d'avoir recours à deux enquêteurs pour gérer un informateur, de la gestion des autorisations, du contrôle annuel de la santé mentale des policiers et de l'interaction avec les fournisseurs de manière à prévenir les conflits d'intérêts.

157. La KMar a recours à l'évaluation des risques pour l'intégrité (*Risk Assessment* ou RAI) dans le cadre de sa politique d'intégrité. L'Organisation centrale pour l'intégrité de la Défense (COID) est chargée de procéder à ces évaluations. Chaque évaluation fait l'objet d'un rapport – dans lequel elle est assortie de recommandations et de mesures de contrôle – remis et discuté au commandant de l'unité concernée. Le pôle Intégrité consulte régulièrement les unités à propos des risques identifiés et des mesures de contrôle mises en place. Il mène des activités en matière de sensibilisation et d'éducation de la hiérarchie et des agents. Les évaluations de la Politique d'intégrité de la Défense

effectuées ces dernières années par des organismes extérieurs et des commissions d'enquête sont publiquement disponibles en ligne<sup>41</sup>. Un inventaire des risques pesant sur la KMar a été réalisé en 2014. Les domaines identifiés comme présentant le plus de risques sont l'usage abusif des informations et d'autres systèmes, l'abus de pouvoir et le détournement de fonds/vol.

#### *Principe des quatre yeux et autres mesures internes*

158. Au sein de la NPN, le principe des quatre yeux ne s'applique pas seulement dans le domaine de la délivrance d'autorisations, mais également dans celui du renseignement criminel, de la recherche de suspects, de la collecte d'objets saisis (argent et drogues), des perquisitions, des interrogatoires de personnes soupçonnées d'avoir commis de graves infractions et d'interaction avec les fournisseurs de biens.

159. L'accès aux locaux et aux informations de la NPN est réglementé par un système d'autorisations modulées en fonction de chaque poste. Certaines informations ne peuvent être consultées que par des utilisateurs nommément désignés. En outre, des règles spécifiques s'appliquent notamment au stockage, au transport, aux périphériques de connexion, au cryptage, aux supports mobiles de données, à l'impression et à la destruction des documents confidentiels.

160. Le Plan de sécurité de la Défense (DBB) inclut des mesures de sécurité applicables à la KMar et réparties en plusieurs catégories : sécurité générale et organisation, sûreté personnelle, sécurité physique, sécurité de l'information et sécurité industrielle. Tous les postes au sein de la maréchaussée sont définis comme des « postes confidentiels », à savoir que leurs titulaires sont sélectionnés selon des procédures définies dans la Loi relative aux contrôles de sécurité.

#### *Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins*

161. En vertu du Code de procédure pénale, trois types d'interventions peuvent justifier le recours à des opérations clandestines : la collecte systématique d'informations (SI), les achats et livraisons déguisés (PK/PDV) et l'infiltration (IF). Aux Pays-Bas, toutes les opérations clandestines sont conduites, coordonnées et supervisées par une unité de police spécialisée : le Service des opérations restreintes (WOD). Les règles applicables sont explicitées dans la Directive relative aux pouvoirs d'enquête. Le recours aux pouvoirs d'enquête spéciaux exige un ordre du procureur général. Le Comité central de contrôle (CTS) dans ce domaine est l'organe consultatif interne du ministère public chargé d'examiner et d'orienter les propositions de recours aux pouvoirs et méthodes d'enquête les plus radicaux. Les lignes directrices spécifiques aux opérations d'infiltration ne peuvent pas être rendues publiques en raison du caractère sensible des activités concernées et des risques connexes. La formation relative aux modalités de recours à ces pouvoirs d'enquête spéciaux se concentre sur les risques associés, les conditions préalables requises et les protocoles régissant les contacts avec les tiers.

#### *Conseils, formation et sensibilisation*

162. L'École de police arrive en tête s'agissant de la qualité de l'éducation et de la formation des policiers. Elle est responsable de la formation de base de tous les candidats policiers. L'intégrité est au cœur du programme de formation des nouveaux policiers et ce thème traité de manière récurrente.

---

<sup>41</sup> Limites à l'unité (*Grenzen aan de Eenheid*) (culture de l'organisation), Netherlands Institute for Social Research/SCP (2016); "Moral Fitness" (procédure d'appel d'offres, intégrité), commission d'enquête Van der Steenhoven (2016) ; Tirs de mortiers accidentels au Mali (*Mortierongeval Mali*), Conseil de recherche en sécurité, secteur de la défense (2017) ; La criminalité organisée et l'intégrité des services répressifs (*Georganiseerde Criminaliteit en Integriteit van Rechtshandhavingsorganisaties*), WODC (2017).

163. L'Unité centrale de la NPN est chargée du maintien du niveau des compétences (en cours d'emploi). Les sessions de formation de suivi et les cours spécialisés consacrés à l'intégrité sont préparés et dispensés par le VIK à la demande des chefs des différentes unités et adaptés à leurs besoins. À cette fin, l'École de police dispense une formation spécifique aux agents du VIK. La formation sur le tas dispensée par le même VIK se fonde sur des situations réelles et inclut des études de cas et autres jeux de rôle consacrés à l'éthique, aux conflits d'intérêts, à la conduite attendue, aux dilemmes moraux, au cadre disciplinaire, etc. Les sessions de formation sont assurées par des enquêteurs internes expérimentés. L'EEG croit savoir que la plus grande partie de cette formation en cours d'emploi est assumée par les 10 unités placées sous la responsabilité des chefs des unités selon un format collant le plus possible à la réalité. Parallèlement à cela, une « boîte à outils pour la prévention » a été élaborée ; elle comprend le Code professionnel et ses pages thématiques, des vidéos présentant des dilemmes, des outils d'analyse de risque etc. La boîte à outils est utilisée pour stimuler les discussions au sein des équipes sur les dilemmes qui se sont posés et les diverses façons de les traiter. Une pièce de théâtre sur les dilemmes éthiques a également été montée et selon les autorités elle a rencontré un vif succès.

164. En ce qui concerne les services de consultation au sein de la NPN, l'EEG a été informée que les agents désireux de discuter d'un dilemme d'intégrité peuvent contacter leur superviseur, le VIK, un conseiller RH ou un conseiller spécialisé/référent à titre confidentiel (VPI). Ces derniers sont au nombre de huit. Certains appartiennent à l'Unité centrale de signalement des abus de la police nationale. Ils peuvent être contactés si un employé veut signaler un abus. En vertu des règles de confidentialité auxquelles ils sont soumis, ils ne peuvent pas divulguer l'identité d'un agent sans l'autorisation écrite de l'intéressé. Cette règle souffre une seule exception visant les situations dans lesquelles un agent signale une infraction pénale devant obligatoirement faire l'objet d'une déclaration ou lorsque, par exemple, des vies humaines sont en jeu. Lorsqu'un agent désire formellement signaler un soupçon d'abus, le VPI doit le guider dans la procédure et le protéger contre les conséquences négatives de cette démarche. Les enquêtes relatives à un signalement sont effectuées par une commission interne ad hoc sous la responsabilité directe du directeur de la police.

165. Les lois et règlements applicables à la NPN peuvent être consultés librement sur le site Web central du gouvernement<sup>42</sup>. Le Code professionnel et le texte des politiques de la police en matière d'intégrité peuvent être téléchargés sur le site Web de la NPN<sup>43</sup>. Les règlements et consignes internes sont disponibles sur l'intranet de la police, à l'exception des règles qui ne peuvent pas être rendues publiques en raison de leur caractère sensible. Les activités de la police liées à la politique d'intégrité, le nombre d'enquêtes bouclées et l'échelle et la nature des diverses catégories de manquements au devoir sont décrits dans les rapports annuels de la NPN.

166. La KMar dispose d'un programme de formation de base comprenant des sessions consacrées à l'intégrité. De plus, des cours de formation continue consacrés spécifiquement à l'éthique ont été élaborés<sup>44</sup> au niveau national. Ces modules font partie intégrante de la politique d'intégrité de la maréchaussée. De plus, certains organes comme l'Organisation centrale pour l'intégrité de la Défense (COID) proposent des cours facultatifs sur le thème de l'intégrité et des questions morales. L'OTC KMar dispose d'une équipe permanente de formateurs spécialisés dans les questions d'intégrité. De plus, une « boîte à outils » spéciale a été élaborée et comprend notamment un modèle de gestion des dilemmes et un jeu de cartes consacré à ce thème.

---

<sup>42</sup> Voir [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl)

<sup>43</sup> Voir [www.politie.nl](http://www.politie.nl)

<sup>44</sup> Éthique militaire avancée (VME), Le jugement moral dans la formation (TMO), Considérations morales (MB), Consignes en matière d'orientation éthique pendant l'apprentissage (MLO), Entretien d'orientation socratique, Formation des formateurs au jugement moral, Formation au jugement moral (deux jours), Atelier d'analyse des risques.

167. Au sein de la KMar, le pôle Intégrité, le Comité de participation (organe élu par les agents pour représenter leurs intérêts), le Centre national de signalement des cas d'abus et le(s) Service(s) d'accompagnement spirituel(s) (lesquels mettent l'accent sur le bien-être moral) peuvent également prodiguer des conseils sur les dilemmes en matière d'intégrité. De plus, il existe au sein de la KMar un réseau de référents composé de collègues à même d'orienter à titre confidentiel les agents et de les aider s'agissant de discuter d'une question, de notifier un abus ou de déposer une plainte relative à un comportement indésirable. Le référent saisi discute avec l'agent des solutions qui s'offrent à ce dernier pour mettre fin à la situation indésirable. Tous les référents sont formés de manière uniforme et jouissent du privilège de la confidentialité au sein de l'organisation. Les agents de la KMar peuvent, quels que soient leur fonction et l'endroit où ils travaillent, recourir à l'un de ces conseillers [qui sont tous contrôlés par le Coordinateur (CVP)].

168. Les lois et règlements applicables à la KMar peuvent être consultés librement sur le site Web du gouvernement central<sup>45</sup>. Le Code de conduite du personnel de la Défense (KMar) est publié sur le site Web de la Défense<sup>46</sup>. La politique d'intégrité et les lignes directrices et procédures internes sont décrites sur l'intranet de la Défense sur lequel est également postée une brochure décrivant la procédure d'enquête interne. Le pôle Intégrité prépare le rapport d'intégrité annuel de la KMar, lequel est rendu public et décrit la politique d'intégrité en fournissant des chiffres sur le nombre de violations commises en la matière.

169. L'EEG note que la NPN et la KMar sont toutes deux pleinement conscientes de l'importance d'une promotion d'une politique claire sur l'intégrité des policiers et des gendarmes. Il semblerait en outre que les questions liées à l'intégrité soient déjà traitées avant le recrutement sous forme d'informations communiquées aux candidats (« Revêtir l'uniforme bleu en toute connaissance de cause »), ainsi que dans le cadre des formations initiale et continue. Il existe également au sein des deux organisations des réseaux fournissant des conseils, notamment à titre confidentiel, relatifs aux dilemmes relevant de questions d'éthique et d'intégrité. Toutes ces initiatives sont louables.

170. L'EEG note également que si le programme de la formation initiale contient des modules Intégrité obligatoires, les modalités de la formation continue en la matière sont nettement moins structurées (aussi bien au sein de la NPN que de la KMar). Il n'existe aucun plan ou programme formel au niveau national et les sessions de formation sont largement guidées par la demande, de sorte qu'elles revêtent un caractère ad hoc. La responsabilité de la mise en œuvre des mesures d'intégrité dans une unité dépend avant tout de la direction de celle-ci, laquelle est également chargée de procéder à la formation du personnel concerné. Il convient de saluer cette approche décentralisée qui permet notamment de se concentrer sur des situations concrètes inspirées d'événements réels. Dans le même temps, l'EEG a compris que le contrôle managérial en termes de supervision et de formation ainsi que d'apprentissage par l'expérience nécessite d'être amélioré<sup>47</sup>. De plus, elle a appris de plusieurs interlocuteurs que ce type de formation, pour se révéler efficace, nécessite plus de formateurs dans les unités. Elle estime que la formation continue dispensée actuellement (y compris au niveau du personnel d'encadrement) gagnerait à être mieux structurée et coordonnée au niveau national comme complément nécessaire à la formation décentralisée dispensée dans les unités. Cette approche supplémentaire aurait aussi pour effet d'uniformiser davantage la formation au sein des diverses unités, sur la base de l'expérience prise au niveau national.

---

<sup>45</sup> Voir [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl)

<sup>46</sup> Voir [www.defensie.nl](http://www.defensie.nl)

<sup>47</sup> Organized Crime and Integrity Violations within Law Enforcement Organizations, the Research and Documentation Centre (WODC), Ministère de la Justice et de la Sécurité, 2017, voir <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2748-georganiseerde-criminaliteit-versus-integriteit-handhavers.aspx>

171. Au vu de ce qui précède, le **GRECO recommande que la formation continue sur l'éthique et l'intégrité dispensée dans le cadre du service aux agents de la Police nationale (NPN) et de la Maréchaussée royale (KMar), y compris à leur hiérarchie, soit renforcée par l'élaboration au niveau national d'une offre accrue de programmes, de manière à soutenir et compléter les programmes existants dispensés au niveau des unités dans le cadre d'une approche décentralisée.**

## **Recrutement et carrière**

### *Recrutement et promotion*

172. Au sein de la NPN et de la KMar, les procédures de sélection et de nomination suivent des règles établies, mais en vertu de règlements différents ; le recrutement au sein de la NPN fait l'objet d'une procédure spécifique à la police tandis que le recrutement au sein de la KMar fait l'objet d'une procédure propre à la Défense (militaire). Les cadres législatifs pertinents incluent le Règlement de 2012 relatif aux exigences en matière de nomination dans la police (articles 4-7), le Décret sur la rémunération des policiers (article 2), le Règlement général applicable au personnel militaire (AMAR) et ses décrets d'application, la Directive sur l'attribution des postes et les promotions, le Règlement sur les employés civils de la Défense (BARD) et les Règles sur les nominations, les affectations et la promotion au sein de la Défense (BAFBD). Les lignes directrices en matière de mise en œuvre des processus d'attribution de poste et de promotion au sein de la Défense sont décrites dans un guide (RF&B). Ces textes de loi sont accessibles en ligne.

173. Les nominations dans la NPN obéissent à des procédures de recrutement bien établies – en fonction du type d'emploi, mais généralement sur la base des principes de transparence, d'égalité des chances et de non-discrimination – afin de trouver les candidats les plus appropriés. Environ deux tiers du personnel de la police nationale occupent des postes opérationnels (d'enquête de police) et un tiers des postes administratifs. Le personnel est également divisé en postes opérationnels de base, postes de direction et personnel de soutien. L'EEG se réjouit du fait que 94,6 % de l'ensemble du personnel occupent des postes permanents. Il s'agit là d'une protection importante contre les pressions indues. Les agents ne faisant pas partie du personnel permanent travaillent dans le cadre d'une période d'essai ou d'un contrat à durée déterminée.

174. Au stade de la sélection, les nouveaux candidats chargés de l'application de la loi doivent se soumettre à une séance de description réaliste du poste envisagé (« Revêtir l'uniforme bleu en toute connaissance de cause »), de manière à être pleinement informés de ce qui les attend sans laisser de côté les aspects déplaisants.

175. La procédure de sélection et les conditions requises pour être nommé à un poste de policier de base opérationnel sont fixées par la loi. Les vacances de poste pour les officiers de police opérationnels en entrée de carrière dans les différentes unités régionales candidats sont publiées sur le site web <https://www.kombijdepolitie.nl>. Les candidats postulent à une unité régionale spécifique.

176. Les candidats doivent satisfaire à des critères spécifiques, tels que posséder la nationalité néerlandaise et avoir un âge minimum (18 ans), qui sont contrôlés systématiquement. Une fois cette étape passée, le candidat aura un entretien avec le recruteur de l'unité régionale. Dans un deuxième temps, les candidats passent une épreuve de mise en situation réaliste. Ils doivent ensuite passer un test psychotechnique, un test de maîtrise du néerlandais et une épreuve de sport. L'étape suivante prévoit une évaluation psychologique suivie de l'étape finale de sélection où un contrôle médical et de sécurité est assuré. Le contrôle de sécurité comprend le contrôle du casier judiciaire du candidat, du comportement du candidat sur les réseaux sociaux et sa situation financière et d'endettement. Ce contrôle est assuré par le VIK au sein de l'Unité centrale. Une fois tout ce circuit terminé, les candidats retenus ont un entretien avec leur futur supérieur, ils sont ensuite recrutés et entament

leur formation à l'académie de police pendant leur période probatoire de un an. Dès qu'ils commencent leur formation, ils commencent aussi à travailler pour une unité régionale. Une fois la période probatoire passée, la recrue se voit proposer un contrat temporaire (non permanent pour une durée limitée) couvrant la période restante de formation à la police (2 ans). Si la recrue passe cette formation avec succès, elle est ensuite embauchée sur un contrat permanent.

177. Les postes non opérationnels font l'objet d'un avis de vacance publié sur le site web <https://www.kombijdepolitie.nl>. précisant les exigences requises. Les profils de poste et les critères d'éligibilité sont transparents et valent pour l'ensemble du territoire des Pays-Bas. Le processus de recrutement et de sélection pour les postes non opérationnels comporte au moins trois étapes. Premièrement, une liste restreinte est dressée en fonction de critères objectifs (CV, etc.), ensuite les candidats présélectionnés passent un entretien avec un comité de sélection, l'entretien étant basé sur les critères d'éligibilité (compétences). Les candidats peuvent être amenés à passer des tests supplémentaires pour certaines compétences particulières. Enfin, un contrôle de sécurité est réalisé par le VIK dans l'Unité centrale.

178. Une procédure de recrutement distincte s'applique au personnel d'encadrement. Les postes vacants sont pourvus sur la base des profils de postes vacants. Des comités de sélection – composés d'un président indépendant, de deux cadres et de trois agents choisis par le personnel – procèdent à la sélection. Les nominations sont exécutoires et le chef de police nomme les cadres.

179. En règle générale, les vacances de postes sont d'abord annoncées en interne afin que chaque agent de la NPN puisse postuler. À supposer que cette procédure ne permette pas de pourvoir le poste, la vacance de poste est signalée à l'extérieur au moyen d'un avis sur internet invitant les candidats à soumettre leur demande en ligne également. La NPN sélectionne quelque 1 000 à 1 500 agents opérationnels en entrée de carrière par an sur 20 à 25 000 candidats. Selon les autorités, les candidats appartenant à un sexe ou un groupe ethnique sous-représenté, ainsi que les jeunes candidats, jouissent généralement d'un traitement de faveur.

180. Les procédures de sélection peuvent prévoir des tests d'aptitudes psychologiques et physiques. Le Service général de renseignement et de sécurité (AIVD) vérifie les antécédents des candidats aux postes confidentiels et de sécurité. En outre, s'il existe un risque pour la sécurité de l'État, les candidats sont soumis à une enquête de sécurité. Les personnes occupant un poste confidentiel de niveau A (par exemple, les enquêteurs ou les fonctionnaires chargés des nominations et des promotions) sont contrôlées tous les cinq ans. Pour les postes confidentiels de niveau B, la procédure de sélection est répétée tous les 5 à 10 ans. Pour les agents occupant des postes qui ne sont pas considérés comme liés à la confidentialité ou à la sécurité, il est théoriquement possible d'effectuer une vérification après cinq ans, lorsque l'employé change de poste ou d'activités, mais cette pratique n'est pas systématique. La législation en vigueur prévoit que seuls les candidats sur le point d'entrer effectivement dans la police doivent faire l'objet d'un contrôle, mais elle devrait être prochainement modifiée.

181. En ce qui concerne les nominations au sein de la haute hiérarchie, le directeur et les membres du commandement de la force (direction de la NPN) – de même que les chefs de police régionaux – sont nommés, suspendus et révoqués par décret royal sur proposition du ministre de la Justice et de la Sécurité. Le directeur est nommé pour une période de six ans et son mandat peut être renouvelé pour une période de trois ans. Les maires de région et le Conseil des procureurs généraux ont la possibilité de formuler des recommandations sur ces nominations. Le directeur adjoint est choisi parmi les membres du commandement de la force et nommé par le ministre de la Sécurité et de la Justice.

182. La KMar recrute à la fois du personnel militaire et du personnel civil. Le premier fait ses classes et effectue un service à l'issue duquel il se voit conférer un grade de sous-officier (grade inférieur) ou d'officier (plus ou moins élevé). Tandis que les membres du personnel militaire effectuent une carrière, les membres du personnel civil occupent un poste spécifique. Les sous-officiers comme les officiers peuvent être affectés à des fonctions répressives.

183. Les exigences relatives à l'affectation à un poste pesant sur le personnel militaire et civil sont harmonisées dans la législation, tant en ce qui concerne le personnel militaire que les civils. La loi stipule que le recrutement et la promotion sont fondés sur le mérite et la concurrence. La question de l'intégrité est au cœur des entretiens psychologiques. Le Centre des services de recrutement et de sélection (DCWS) fournit aux services de la Défense le nombre requis de militaires qualifiés et assume la responsabilité de l'ensemble du processus de recrutement, y compris les tests psychologiques du personnel. La section Conseil et Gestion en ressources humaines s'occupe du recrutement des employés civils.

184. Le Service de renseignement et de sécurité militaire (MIVD) procède au contrôle de sécurité de tous les gendarmes, quel que soit leur poste, dans la mesure où l'ensemble des agents de la KMar est considéré comme occupant « un poste confidentiel » et, à ce titre, soumis à une procédure d'enquête de sécurité (de niveau B ou C). Les personnes occupant la plupart des postes confidentiels sensibles (niveau A) font l'objet d'une enquête plus minutieuse (les membres du service des ressources humaines étant considérés comme occupant un poste confidentiel spécial). L'habilitation de sécurité la plus élevée est valable pendant cinq ans au maximum.

185. L'EEG se réjouit de constater que le recrutement et les promotions au sein de la NPN et de la KMar obéissent à des procédures bien établies, telles qu'elles sont définies dans la législation et la réglementation. Les vacances de postes font l'objet d'une annonce publique décrivant de manière détaillée les caractéristiques du poste et les critères de sélection se fondent sur la concurrence et le mérite.

186. L'EEG a relevé que les enquêtes de sécurité visant les agents de la KMar sont obligatoires, quel que soit le poste occupé, et doivent être répétées à intervalles réguliers après le recrutement. Cela dit, le mécanisme de vérification des antécédents des candidats au sein de la NPN semble être considérablement plus relâché. Apparemment, les agents de police ordinaires ne font l'objet d'une enquête de sécurité qu'avant leur recrutement et non à intervalles réguliers, sauf lorsqu'ils sont nommés d'emblée (ou à la faveur d'une promotion) à certains postes sensibles. De plus, l'environnement personnel des policiers ne peut pas être vérifié et les contrôles aléatoires ne semblent pas courants. L'EEG est d'avis que les procédures de contrôle de sécurité et d'habilitation des policiers sont autant de mesures importantes pour vérifier l'intégrité de chacun d'entre eux. De toute évidence, certains postes plus que d'autres exigent de telles mesures. Toutefois, le fait que les policiers ne puissent pas faire l'objet d'une enquête ou d'un contrôle plus poussé qu'à leur entrée en service constitue une lacune majeure. Les autorités sont conscientes de ce problème et travaillent actuellement à un projet de texte législatif à cette fin. L'EEG estime que des mesures spécifiques sont nécessaires pour y remédier. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que des mesures adéquates et des ressources appropriées soient prévues afin de veiller à ce que, au sein de la Police nationale (NPN), la vérification des antécédents et la confirmation de la sélection du personnel soient effectuées à intervalles réguliers pendant toute la durée de leur service.**

#### *Évaluation des performances*

187. Les évaluations du rendement sont des mécanismes importants au sein de la NPN et de la KMar pour évaluer la conduite et l'intégrité des responsables de l'application de la loi tout au long de leur carrière. Ces conversations se déroulent périodiquement sous la forme d'entretiens et de

discussions entre les gestionnaires et le personnel. Le thème de l'intégrité fait partie intégrante des exercices de performance.

188. Au sein de la NPN, les discussions se concentrent sur les résultats personnels. Le cycle d'entrevues personnelles se compose de quatre entretiens consacrés respectivement à l'évaluation des résultats, aux progrès réalisés, aux performances et à l'évolution de carrière. L'entrevue personnelle relative à l'évaluation des résultats porte sur la contribution de l'agent aux objectifs à atteindre et sur ce dont l'intéressé a besoin pour y parvenir. L'entrevue personnelle sur les progrès porte sur l'évolution de la situation par rapport aux dispositions prises. L'entrevue personnelle sur les performances porte sur le rendement de l'agent au cours de la période écoulée et à venir. L'entrevue personnelle sur l'évolution de carrière vise à développer les qualités et les talents dont l'intéressé a besoin pour évoluer professionnellement. Ces entretiens se tiennent au moins une fois par an, mais peuvent être plus fréquents en cas de nécessité. De plus, une entrevue personnelle d'évaluation peut être organisée à la demande d'un agent ou de sa hiérarchie.

189. De même, dans la KMar, la hiérarchie évalue le rendement du personnel. Elle commence, en premier lieu, par accorder un entretien consacré à la présentation du poste – au cours duquel l'employé est informé de ce qu'impliquent ses fonctions – avant de procéder à une évaluation annuelle des performances, qui comprend, outre les performances, les conditions de travail, les relations et le développement personnels et professionnels, les postes actuels et futurs. Au cours de l'entretien d'évaluation, le superviseur communique à l'agent concerné les résultats de son évaluation. Il s'agit d'une opinion unilatérale des performances de l'intéressé basée sur des actes, des comportements et des compétences spécifiques. Enfin, un entretien au moment du départ peut être prévu afin de faire le point sur toute la période pendant laquelle l'intéressé a occupé ses fonctions.

#### *Rotation*

190. Au sein de la NPN, certaines unités organisationnelles plus vulnérables ne peuvent pas garder un agent en deçà ou au-delà d'une certaine période. Dans les autres unités, la rotation est encouragée, mais pas imposée. La durée de service est de sept ans dans le Service des interventions spéciales (avec une possibilité de prolongation de trois ans) et de quatre ans dans l'Équipe des renseignements criminels (avec une possibilité de deux prolongations). Les policiers déployés pour assister l'Équipe de coopération en matière d'enquêtes criminelles sont affectés pour une durée maximale de cinq ans au partenariat chargé de la lutte contre la criminalité transfrontalière grave et organisée dans les Antilles néerlandaises. Une période minimale (quatre ans) et maximale (six, huit ou dix ans) s'applique au travail d'infiltration (opérations d'infiltration). Une période de service réglementaire d'au moins cinq ans s'applique aux employés du Service central de la sécurité et de la protection. Pour les officiers de liaison, une période maximale de quatre ans s'applique, avec possibilité de prolongation d'un an.

191. Un système de rotation des postes s'applique à la Défense, y compris au personnel de la KMar. Les militaires sont affectés à leur poste pour une période de trois ans. Les catégories d'emploi spécifiques constituent une exception à cette règle puisque la durée du service y est de six ans avec possibilité de prolongation d'un an. Il en va notamment ainsi pour les experts dans un domaine particulier. Ces postes sont énumérés dans le règlement d'application de l'AMAR. En principe, les agents de la KMar ne peuvent pas être considérés pour un autre poste pendant leurs deux premières années de service. Le processus d'attribution des postes commence la troisième année. Certains postes au sein de la KMar comportent une durée de service maximale. Il s'agit notamment des postes au sein de l'Équipe des renseignements criminels (TCI), dont la durée maximale est fixée par la loi à quatre ans, avec possibilité de deux prolongations successives de deux ans.

### *Cessation des fonctions et révocation*

192. Au sein de la NPN, la révocation – de même que la nomination et les promotions – est régie par des procédures établies. Les règles en matière de démobilisation sont exposées dans le Décret relatif au statut général (police) (BARP). Il existe différents types de congédiement, y compris le congédiement sur demande, le congédiement pour cause d'inaptitude ou d'incompétence ou la révocation punitive. Dans certains cas, par exemple en cas de maladie ou de grossesse, les employés sont protégés contre la révocation. Toutes les décisions affectant le statut juridique des salariés sont susceptibles d'opposition et de recours. Dans les cas où une révocation punitive assortie ou non d'un sursis s'applique, l'agent chargé d'imposer les sanctions disciplinaires ne peut s'écarter du résultat de la consultation sur la sanction qu'avec le consentement préalable du directeur de la police.

193. La législation fixant le cadre disciplinaire des forces armées confère aux autorités le pouvoir d'infliger des sanctions aux membres du personnel de manière à favoriser l'accomplissement de leurs devoirs. Les règles de conduite découlant de cette législation sont décrites dans la Loi sur la discipline militaire (WMT). Lorsqu'un militaire contrevient aux dites règles, il peut se voir infliger une sanction susceptible de revêtir plusieurs formes : réprimandes, amendes, tâches supplémentaires, suspension pendant une période donnée avec retenue totale ou partielle sur salaire et, enfin, révocation. Tout agent de la NPN ou de la KMar peut contester une décision imposant une telle sanction sur la base de la Loi générale sur le droit administratif et jouit en outre du droit de saisir les juridictions ordinaires et de s'adresser au Tribunal d'appel central.

### *Salaires et avantages*

194. Au sein de la NPN, le Décret sur les rémunérations dans la police constitue le cadre statutaire des salaires et avantages. Les salaires sont fixés en fonction d'une échelle. Un nouveau policier reçoit un salaire mensuel brut d'environ 865 EUR (soit 10 380 EUR par an) durant la première année de sa formation, après quoi son salaire est porté à 1 263 € pour la deuxième année et à 1 432 EUR pour la troisième année. Les nouvelles recrues qui avaient déjà un emploi avant d'entrer à l'académie de police perçoivent un salaire brut minimum mensuel de 2 455 EUR durant leur formation (soit 29 460 EUR par an - contre une moyenne de 37 000 EUR aux Pays-Bas pour 2017). Après la fin de leur formation, les policiers perçoivent un salaire de 2 052 EUR (grade 6, soit 24 628 EUR par an). La plupart des spécialistes opérationnels (environ 70 %) se situent aux niveaux 6 à 7 sur l'échelle des salaires, ce qui correspond à une rémunération annuelle comprise entre 40 et 50 000 EUR, y compris les indemnités supplémentaires liées à la fonction. Un agent de police exerçant temporairement des fonctions de détachement auxquelles s'applique une échelle salariale plus élevée peut être rémunéré conformément à celle-ci.

195. Les employés qui exercent leurs fonctions reçoivent normalement des augmentations fixes chaque année (à l'intérieur de leur échelle salariale). En outre, le Décret sur les rémunérations dans la police régleme les indemnités versées aux agents de la NPN en plus de leur salaire, par exemple pour certaines opérations, les heures supplémentaires, l'infiltration, la police antiémeute, le service de nuit ou le service localisé, etc. L'EEG a également appris qu'il existe une bonification spéciale pour l'excellence du travail accompli, laquelle peut être versée sur décision de la hiérarchie. Le montant dépend des circonstances. Le chef d'équipe peut être invité par son supérieur hiérarchique à donner des explications sur les montants décidés.

196. Un budget central pour les primes est réparti à parts égales entre toutes les unités. Chaque unité est responsable de l'organisation d'une forme de contrôle sur l'octroi de ces gratifications. Certaines unités coordonnent au niveau central quelles gratifications sont versées, d'autres décident pour chaque équipe séparément, auquel cas, l'octroi de primes peut être discuté au sein des équipes

managériales. Une fois le budget clos, aucune prime ne peut être accordée. Le budget peut aussi servir à des activités pour l'équipe. Les primes ne peuvent être attribuées qu'une fois par an et leur montant moyen par personne varie en fonction de l'unité, dans une fourchette allant de 220 à 820 EUR.

197. Au sein de la KMar, le salaire mensuel brut d'un gendarme varie entre 1 412 EUR (pour un sergent) et 3 387 EUR (pour un capitaine). Chaque gendarme peut être habilité à recevoir une plusieurs gratifications en raison de ses conditions de travail particulières. Les principales d'entre elles sont dues au titre d'un service à des heures irrégulières (VEB). Il arrive que le manager récompense un employé pour l'excellence des performances au moyen d'une prime au mérite, versée annuellement et ne peut pas dépasser 10 % du salaire, ou d'un bonus d'un montant variant entre 100 et 1 000 EUR ; le montant moyen par unité diffère (350 EUR/500 EUR). Ces gratifications extraordinaires ne peuvent pas en principe dépasser 20 % du salaire annuel brut. Elles sont octroyées (et leur légitimité audité) par l'équipe managériale de la brigade et les Ressources humaines au niveau national. Tous les ans, un budget financière est alloué à chaque brigade ; il est également utilisé pour les rémunérations financières.

198. L'EEG se réjouit que le montant des salaires ordinaires et des gratifications au titre notamment d'un travail particulier soit fixé par la loi. Elle relève que tel n'est pas le cas en ce qui concerne les primes pour l'excellence des performances, l'esprit d'entraide, le comportement et l'état d'esprit. L'EEG comprend parfaitement que les primes sous diverses formes peuvent s'avérer des outils utiles pour encourager un bon comportement dans le service. Cela dit, elle est d'avis que ces primes peuvent être décidées de manière trop discrétionnaire, si elles ne sont pas fixées sur des critères objectifs. L'EEG n'a à cet égard pas découvert de pratiques discutables en pratique, mais elle encourage les autorités de police à garder ce système sous surveillance.

### **Conflits d'intérêts**

199. L'EEG relève l'absence d'une définition générale des conflits d'intérêts. Cela dit, les situations particulières de conflit d'intérêts sont réglementées à des degrés divers s'agissant notamment des activités secondaires, des cadeaux, etc. En outre, certains agents publics doivent déclarer leurs intérêts financiers à titre préventif, même si cette obligation ne s'étend pas aux relations personnelles/commerciales avec des associés, des membres de la famille, etc.

200. L'EEG est d'avis que l'approche plutôt étroite adoptée en matière de définition du conflit d'intérêts, sauf en ce qui concerne certaines situations spécifiquement décrites, limite la capacité à faire face à des situations imprévues. D'autant plus que le système étant fortement imprégné de la notion de confiance, les agents doivent en premier lieu évaluer eux-mêmes les conflits d'intérêts potentiels (s'agissant notamment de savoir si une activité extérieure soulève ou pas un conflit), ce qui ne manque pas de créer « des zones grises ». L'EEG estime qu'une définition plus générale des éléments potentiels d'un conflit d'intérêts pourrait s'avérer utile de ce point de vue. De plus, une telle définition devrait être combinée avec l'obligation de déclarer/signaler les situations potentielles de conflit d'intérêts au sein de la hiérarchie policière. Une telle approche permettrait de mieux éviter les manquements au devoir découlant de diverses formes de conflit d'intérêts imprévus, que ceux-ci revêtent un caractère personnel ou financier. Tout futur code de conduite devrait de préférence énoncer une définition générale des conflits d'intérêts et prévoir un régime de déclaration ad hoc, conformément aux recommandations formulées au paragraphe 154.

## Interdiction ou restriction de certaines activités

### *Incompatibilités et activités extérieures*

201. Les agents de la NPN et de la KMar doivent signaler toute activité secondaire susceptible d'affecter les intérêts de la police et solliciter la permission de continuer à les exercer. Cependant, en l'absence de conflits d'intérêts, ils ne sont tenus par aucune obligation de déclaration. En d'autres termes, il appartient en premier lieu aux agents eux-mêmes de déterminer si l'exercice de leurs activités secondaires génère ou pas un conflit d'intérêts. En cas de doute, ils doivent consulter leur supérieur direct.

202. Au sein de la NPN, les règles générales relatives aux activités secondaires sont énoncées à l'article 55a du Décret relatif au statut général (police) (BARP) et à l'article 14a du Décret sur le statut juridique des volontaires de la police (BRVP). Le Mémoire de 2014 sur les activités secondaires énonce des lignes directrices relatives à l'interdiction d'exercer de telles activités, y compris des critères, des limitations statutaires et des exemples indicatifs de situations pertinentes. Le Mémoire prévoit un cadre d'évaluation de la licéité de ces activités : critères d'appréciation, limitations statutaires et exemples indicatifs. Il ne répertorie pas les activités interdites, mais se contente d'énoncer des motifs génériques de refus d'autorisation d'activités en les appuyant par des exemples : i) conflits d'intérêts incompatibles avec le service (en raison, notamment, de leurs liens étroits avec la fonction de police), ii) intérêts incompatibles avec le service (en raison, notamment, de liens financiers ou politiques avec la police) ou iii) atteinte à la réputation du service (en raison, notamment, d'activités secondaires enfreignant la réglementation).

203. Au sein de la KMar, les règles générales relatives aux activités secondaires sont énoncées à l'article 126b du Règlement général sur le personnel militaire et à l'article 70b du Règlement sur le personnel civil de la Défense. Le Règlement sur les activités secondaires du personnel de la Défense et sa note explicative contiennent des lignes directrices détaillées sur la question. Les agents nourrissant l'intention d'exercer des activités secondaires susceptibles d'avoir une incidence sur l'exercice de leurs devoirs doivent prévenir leur chef de service au moyen d'un formulaire standard conçu à cet effet. Les agents de la KMar et leur hiérarchie peuvent demander conseil au Conseiller principal pour l'intégrité (SAI). La permission peut être accordée ou pas selon que les activités secondaires risquent : i) de porter atteinte à l'exercice des fonctions assignées ; ii) de s'avérer incompatibles avec la réputation de la maréchaussée ou iii) de ne pas permettre l'exercice raisonnable des fonctions assignées.

### *Cadeaux*

204. Au sein de la NPN, le Mémoire sur la politique et la procédure en matière de cadeaux (2014) contient des lignes directrices sur l'acceptation des cadeaux. La règle générale est que seuls sont permis les cadeaux d'une valeur inférieure à 50 EUR et auxquels le supérieur hiérarchique du destinataire a accordé sa permission. Aucun agent ne peut accepter de cadeau possédant une valeur supérieure à 50 EUR ou bien revêtant la forme d'une somme d'argent ou d'un rabais (quel qu'en soit le montant). Il est également interdit aux agents de solliciter des cadeaux.

205. Les agents doivent signaler les offres de cadeaux, la manière dont elles ont été faites, la valeur présumée et le nom de la personne concernée. Il n'existe pas de registre central des déclarations de cadeaux. Il n'est pas obligatoire de déclarer les petits cadeaux. Une page thématique – contenant des conseils sur l'acceptation des cadeaux – a été ajoutée sur l'Intranet en annexe au Code professionnel de la police.

206. Le principe général au sein de la KMar est que les employés, qu'ils soient militaires ou civils, doivent s'abstenir de demander ou d'accepter des paiements, récompenses, cadeaux ou promesses à moins d'y avoir été autorisés par le ministère de la Défense<sup>48</sup>. L'Instruction SG A/984 sur la mise en œuvre de la politique d'intégrité de la Défense contient des lignes directrices relatives aux cadeaux et énonce une série de questions que chaque agent doit se poser avant d'accepter un cadeau (raison du cadeau, proportionnalité, etc.). En tout état de cause, les cadeaux d'une valeur supérieure à 50 EUR ou bien revêtant la forme d'un bon d'achat, d'espèces, de services, de voyages ou d'invitations sont interdits. Les cadeaux refusés et acceptés doivent tous être signalés au chef de service ou au pôle Intégrité au moyen d'un formulaire spécial. En cas de doute, l'agent ou son supérieur peuvent consulter le conseiller à l'intégrité.

207. L'EEG se félicite de l'existence de règles suffisamment élaborées sur l'appréciation du caractère acceptable/inacceptable d'un cadeau, malgré certaines exceptions au principe fondamental de refus de tous les cadeaux. Les membres des services répressifs peuvent accepter des cadeaux (sauf en espèces, bons d'achat, etc.) d'une valeur inférieure à 50 EUR avec l'autorisation de leur hiérarchie. L'EEG note avec une certaine inquiétude l'absence apparente d'un seuil annuel cumulé applicable aux cadeaux émanant d'une même personne, mais la KMar s'est dotée de directives en la matière. En outre, il semblerait que ni la NPN ni la KMar ne tiennent de registres des cadeaux ou des offres de cadeaux déclarés. L'EEG estime que des procédures plus formelles (y compris l'utilisation de formulaires spéciaux de déclaration au sein de la NPN) relatives aux situations d'offres/acceptation de cadeaux (excepté lorsque ceux-ci sont à l'évidence d'une valeur négligeable) devraient être adoptées et que les autorités devraient prévoir des registres des cadeaux. **Le GRECO recommande que les procédures applicables à l'offre/acceptation de cadeaux et avantages d'un certain niveau soient renforcées, notamment par le biais de l'introduction d'un formulaire standard de déclaration d'acceptation ou d'offre d'un cadeau/avantage, que les cadeaux et avantages soient enregistrés et supervisés.**

#### *Intérêts financiers*

208. L'article 55b du Décret relatif au statut général (police) (BARP) porte sur les intérêts financiers des agents de la NPN ; en règle générale, ces fonctionnaires ne sont pas autorisés à détenir des intérêts financiers pouvant affecter l'exercice correct de leurs fonctions. Aucune obligation générale n'impose aux policiers la déclaration de leurs intérêts financiers ; toutefois, en vertu du BARP, certaines fonctions de police sont désignées comme impliquant un risque particulier de conflits d'intérêts financiers et leurs titulaires doivent déclarer leurs intérêts. Pour le moment, il n'y a pas de fonctions désignées. Les intérêts qui devraient être déclarés sont les intérêts financiers et les titres. Les déclarations ne seraient pas rendues publiques.

209. Les fonctionnaires de la Défense relevant de la KMar et détenant ou acquérant des intérêts financiers dont la possession empêcherait d'assurer raisonnablement le bon fonctionnement de l'organisation doivent faire une déclaration au ministre de la Défense (article 12quater, Loi relative au personnel militaire et article 70c BARD). Le Décret ministériel sur les intérêts financiers au sein de la Défense (RFB) prévoit la déclaration obligatoire des intérêts financiers des officiers supérieurs et des membres de leur famille suivant une procédure standard.

---

<sup>48</sup> Article 126d du Règlement général applicable au personnel militaire (AMAR) et article 70f du Règlement sur les employés civils de la Défense (BARD)

### *Utilisation abusive de ressources publiques*

210. Tant au sein de la NPN que de la KMar, certains règlements internes visent l'utilisation des ressources publiques. En principe, aucun agent n'est autorisé à utiliser des installations, ressources ou équipements officiels à des fins privées ou pour des activités secondaires (voiture, dispositif mobile, etc.). Il existe également des règles applicables aux déplacements (moyen de transport, etc.).

211. Selon des affaires récemment découvertes, de hauts responsables<sup>49</sup> de la NPN auraient été impliqués dans des cas d'utilisation abusive de ressources publiques. Ce phénomène a été mis en avant dans un certain nombre de rapports insistant sur la nécessité de renforcer les mécanismes de contrôle interne de la police nationale. L'EEG a noté avec satisfaction que la NPN a commencé à mettre en place un nouveau système d'audit interne visant à améliorer le contrôle des dépenses des deniers de l'État et de l'utilisation des ressources publiques. De plus, des règles spécifiques s'appliquent aux agents participant aux procédures de marchés publics. La Politique de marchés publics de la NPN de 2017 – qui décrit la manière dont les ressources publiques devaient être gérées – a été adoptée à la suite de scandales d'abus survenus dans la police.

### *Informations confidentielles et contacts avec les tiers*

212. On peut déduire des principes généraux du Code professionnel de la police (NPN), des Fiches thématiques et du Code de conduite de la Défense (KMar) que les contacts avec des individus, associations ou groupes dont l'image est inconciliable avec la mission de police doivent être évités. En dehors de ces principes, l'EEG n'a pas rencontré de règles/directives régissant les contacts avec les tiers, en dehors de situations particulières telles que la passation de marchés publics, les contrats, etc.

213. La question du traitement des informations confidentielles est étroitement liée aux contacts avec des tiers. Pour commencer, la violation intentionnelle de la confidentialité dans l'exercice de l'activité ou des fonctions professionnelles ou sur la base de connaissances acquises dans le cadre d'un poste précédent est érigée en infraction pénale en vertu de l'article 272 du Code pénal et peut conduire à l'emprisonnement. La divulgation d'informations concernant des secrets d'État est érigée en infraction pénale en vertu de l'article 98 du Code pénal et est également passible d'emprisonnement. Il convient également de mentionner la possibilité d'infliger des sanctions disciplinaires en cas d'inconduite. Les fiches thématiques de la NPN contiennent des conseils sur le traitement de l'information ainsi que sur l'utilisation des réseaux sociaux.

214. Le rapport intitulé « criminalité organisée et intégrité au sein des services répressifs » publié en 2017 par le Centre de recherche et de documentation (WODC) du ministère de la Justice et de la Sécurité<sup>50</sup> reflète l'état des travaux consacrés aux graves violations commises par des agents des services répressifs (dont la NPN et la KMar) ; il explique notamment que plusieurs de ces violations semblent liées à des groupes relevant de la criminalité organisée et que la grande majorité porte sur une utilisation abusive d'informations confidentielles.

215. L'étude du WODC, la presse et plusieurs interlocuteurs rencontrés sur place par l'EEG font état d'une grave insuffisance des contrôles sur l'utilisation abusive de l'information et des renseignements confidentiels que des policiers divulguent à des groupes criminels, des membres de leur famille ou des connaissances en recourant à divers dispositifs techniques comme les smartphones. L'EEG a noté que les directions de la NPN et de la KMar sont parfaitement conscientes

---

<sup>49</sup> Un ancien chef de police

<sup>50</sup> "Organized Crime and Integrity Violations within Law Enforcement Organizations", Centre de recherche et de documentation (WODC), ministère de la Justice et de la Sécurité, 2017, disponible uniquement en néerlandais et en anglais: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2748-georganiseerde-criminaliteit-versus-integriteit-handhavers.aspx>

de ces problèmes et ont adopté un certain nombre de mesures organisationnelles en vue de mieux protéger l'information, notamment par le biais de l'octroi d'autorisations d'accès aux systèmes et par l'accroissement des efforts en matière de sensibilisation et de formation. Il semblerait malheureusement que ces problèmes soient encore loin d'être résolus.

216. L'EEG tient à souligner que les problèmes rencontrés en ce qui concerne les contacts avec des tiers et le traitement des informations confidentielles vont de pair et doivent être considérés par la NPN et la KMar comme des problèmes à résoudre d'urgence. Des règles et des consignes détaillées sont également nécessaires concernant les contacts avec des tiers et la gestion des informations confidentielles. Il conviendrait de compléter et de renforcer les lignes directrices existantes dans le cadre d'un futur code de conduite, conformément à la recommandation formulée au paragraphe 154. Des efforts supplémentaires en matière de sensibilisation et de formation apparaissent également nécessaires. Il faudrait avant toute chose introduire des mécanismes de contrôle en vue de prévenir les incidents dans ce domaine à l'avenir. Par conséquent, **le GRECO recommande de renforcer les mesures de contrôle concernant l'accès aux informations confidentielles et leur utilisation, afin d'empêcher tout accès non autorisé aux registres des services répressifs et toute fuite d'informations.**

#### *Restrictions après la cessation des fonctions*

217. Il n'y a aucune restriction après la cessation de fonctions pour la NPN ou la KMar. Certaines règles sont en place au sein de la maréchaussée, mais leur portée demeure plutôt limitée. L'EEG estime que dans un pays comme les Pays-Bas, qui dispose d'un secteur privé commercial dynamique et d'une politique libérale concernant les activités secondaires des fonctionnaires de police, l'absence totale de réglementation des situations de conflits d'intérêts dans les situations postérieures à la cessation des fonctions semble plutôt frappante. Même si elle n'a pas rencontré d'incidents et d'abus liés à de telles situations, l'EEG est d'avis que la situation actuelle mérite une réflexion plus approfondie en tant que facteur important pour la prévention des conflits d'intérêts potentiels et donc de la corruption. Les problèmes des « portes tournantes peuvent être traités de différentes manières, mais ne sauraient être résolus en faisant l'économie d'une transparence et d'un contrôle suffisant. Considérant le manque d'informations sur les besoins dans ce domaine, **le GRECO recommande qu'une étude soit menée sur les risques de conflits d'intérêts liés à la période postérieure à la cessation des fonctions et autres activités des policiers (y compris au niveau du sommet de la hiérarchie), après leur départ de la police, en vue d'envisager une réglementation appropriée dans ce domaine.**

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

218. Tous les agents de la NPN doivent déclarer leurs activités secondaires, mais uniquement dans le cas où celles-ci affectent les intérêts de la police nationale. L'EEG a cru comprendre que les déclarations des policiers ordinaires ne sont pas rendues publiques, contrairement à celles des principaux responsables (directeur, commandant de la force, commandant de l'unité centrale, chefs d'unité, responsables des unités de soutien et membres du conseil de direction de l'École de police).

219. De plus, certains policiers qui seront nommément désignés, affectés à un travail particulièrement exposé au risque de conflit d'intérêts financiers ou d'utilisation abusive d'information financières, doivent déclarer leurs intérêts financiers, actions, litiges judiciaires, immobilier, foncier, prises de participation financières dans une société, hypothèques etc. , ainsi que les valeurs mobilières qu'ils possèdent ou vendent/achètent susceptibles d'affecter les intérêts du service dans la mesure où elles influent sur l'accomplissement de leurs tâches. Ces déclarations ne sont pas effectuées sur la base d'un formulaire standard et ne sont pas non plus répertoriées par la NPN dans un registre.

220. Les agents de la KMar sont tenus de déclarer leurs activités secondaires si celles-ci affectent leurs fonctions de policiers et obtenir l'aval de leur hiérarchie. Ces déclarations sont soumises à leur supérieur et le CKMar est tenu de soumettre un avis au ministre de la Défense. Les activités secondaires déclarées par les officiers supérieurs (Vice-amiral/lieutenant général) sont rendues publiques. Les agents de la KMar détenant ou acquérant des intérêts financiers risquant de gêner l'accomplissement correct de leurs tâches ou le bon fonctionnement de l'organisation doivent déclarer lesdits intérêts financiers, actions, litiges judiciaires, immobilier, foncier, prises de participation financières dans une société, hypothèques etc. au ministre de la Défense. L'obligation de déclarer les intérêts financiers s'appliquera à un certain nombre d'officiers supérieurs qui vont être désignés.

221. L'EEG note que les agents de la NPN et de la KMar sont obligés de déclarer leurs activités secondaires et que ceux occupant certains postes jugés vulnérables aux conflits d'intérêts doivent déclarer leurs intérêts financiers. En outre, il convient de se féliciter que les déclarations sur les activités extérieures concernant les hauts responsables des deux services soient rendues publiques. Cela dit, l'EEG est d'avis que le régime actuel des déclarations résulte d'une approche minimaliste. Les déclarations d'intérêts financiers représentant un outil important pour prévenir, surveiller et révéler les conflits d'intérêts et empêcher la corruption, le système actuel n'est pas satisfaisant. Il est à noter que les agents disposent d'une marge d'appréciation pour décider si une activité secondaire est incompatible avec le service et donc s'ils sont obligés de la déclarer, même si cette omission peut faire ultérieurement l'objet d'une sanction. En outre, les déclarations n'ont pas à être soumises régulièrement et les déclarations d'intérêts financiers doivent être limitées à une poignée d'agents occupant un poste particulièrement sensible au sein des services. Pour l'instant, aucun poste n'a été désigné. Le régime des déclarations, du moins en ce qui concerne les hauts responsables de la NPN et de la KMar, doit donc encore être renforcé et appliqué. En conséquence, **le GRECO recommande de (i) renforcer le régime actuel des déclarations en introduisant l'obligation pour les hauts responsables de la Police nationale (NPN) et de la Maréchaussée royale (KMar) de déclarer leurs intérêts financiers selon un format prédéfini, lors de leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite, et (ii) désigner les postes qui sont vulnérables aux conflits d'intérêt et (iii) d'assurer une supervision appropriée.**

### **Contrôle et mise en œuvre**

#### *Surveillance et contrôle internes*

222. Selon les autorités néerlandaises, le contrôle interne au sein de la NPN et de la KMar repose sur trois piliers : 1) un contrôle direct de la hiérarchie (contrôle de gestion de première ligne) ; 2) un contrôle de la haute direction (conseil et coordination en matière de soutien, gestion des risques, contrôle financier, etc.) ; et 3) des audits internes. Des enquêtes internes sont ouvertes en présence de comportements répréhensibles ou de négligence de la part d'un agent. Elles sont menées à la demande et sous la responsabilité de l'autorité compétente au sein de la NPN ou de la KMar.

223. En plus du service VIK au sein de l'unité centrale, il existe également un Service de la sécurité, de l'intégrité et des plaintes (VIK) dans chaque unité de la NPN. Les principales tâches du service VIK de l'unité centrale consistent à élaborer des politiques-cadres dans le domaine de l'intégrité et du traitement des plaintes, etc. Toutefois, les enquêtes opérationnelles, disciplinaires et/ou pénales, relèvent du service VIK de l'unité concernée. Outre le traitement des plaintes, les unités VIK s'occupent de la médiation et de la réconciliation, de la surveillance de la sécurité, du contrôle des nouveaux employés et de la prévention.

224. Le service des enquêtes internes de la NPN peut enquêter sur les infractions pénales et les fautes graves commises par des agents des services répressifs (et autres fonctionnaires titulaires ou assimilés ou autres personnels du secteur public) et sur l'usage de la violence (y compris par arme à feu) par la police en cas de blessure ou de mort. En principe, les enquêtes en cas de soupçons d'acte de corruption au sein de la NPN et de la KMar relèvent par conséquent dudit service, lequel est placé sous la responsabilité du Conseil des procureurs généraux. Le service des enquêtes internes de la NPN joue par conséquent le rôle d'un organe d'enquête impartial ; composé d'enquêteurs chevronnés, il rend compte uniquement au ministère public concernant les enquêtes qu'il mène.

225. L'Inspectorat de la Justice et de la Sécurité surveille la mise en œuvre de la politique d'intégrité de la NPN sur la base de l'article 65 de la Loi sur la police de 2012. La surveillance est axée sur l'exécution des tâches et l'assurance de la qualité par la NPN et ne concerne pas seulement le fonctionnement de la police nationale en tant qu'organisation indépendante, mais aussi son rôle en tant que partenaire d'une chaîne, notamment au regard du système répressif et du processus d'immigration. L'inspectorat contrôle également la qualité de la formation et des examens de l'École de police. Il peut également enquêter, en cas de besoin, sur des événements importants impliquant la NPN dans des cas particuliers. Le directeur de la police et le directeur de l'École de police sont tenus d'appuyer l'inspectorat dans l'exécution de ses tâches. Dans le cadre de la politique d'intégrité, l'inspectorat de la justice et de la sécurité a publié, en septembre 2016, un rapport sur les mesures visant à empêcher les policiers d'utiliser à mauvais escient les informations de police.

226. Le Centre de recherche et de documentation (WODC) peut aussi intervenir dans le suivi et la mise en œuvre de la politique d'intégrité de la NPN. Ce Centre est une division indépendante du ministère de la Justice et de la Sécurité qui assure des recherches scientifiques centrées sur la police. Ses rapports et autres documents sont accessibles au public en ligne. Le ministère de la Justice et de la Sécurité peut demander au WODC de mener une recherche portant sur l'intégrité. En septembre 2017, le WODC a publié un rapport sur le crime organisé et l'intégrité des services répressifs.

227. Au sein de la KMar, les informations contenues dans les déclarations faites par les agents des services répressifs dans le cadre de leurs contrôles de sécurité sont vérifiées par le Service de renseignement militaire et de sécurité (AIVD). La fonction essentielle du processus de contrôle est de contribuer à l'évaluation des risques pour la sécurité de l'État, laquelle est étroitement liée à la conduite éthique du personnel militaire.

228. Le pôle Intégrité de la KMar chargé de la politique d'intégrité interne gère également les plaintes déposées contre le personnel de la maréchaussée concernant diverses allégations de comportement répréhensible. Le pôle rend compte directement au CKMar. L'objectif de cette structure est d'empêcher l'exercice d'une influence indue par des collègues occupant des postes de direction. Au sein du pôle Intégrité, les enquêtes sont confiées au Service des enquêtes internes (SIO) et au Service Intégrité et Plaintes. En cas de faute comportement répréhensible ou de négligence, les enquêtes disciplinaires sont menées à la demande et sous la responsabilité de l'autorité compétente, à savoir le CKMar, tandis que les enquêtes pénales sont menées sous l'autorité du parquet. L'EEG a appris que seuls des enquêteurs chevronnés ayant suivi une formation et des cours de droit spécifiques – à la fois au sein de l'École de la police néerlandaise et d'institutions privées – travaillent pour le SIO ; en outre, les intéressés sont contrôlés tous les cinq ans au plus haut niveau possible par le Service de renseignement et de sécurité militaire (MIVD).

229. L'EEG croit également savoir que la KMar et la NPN peuvent coopérer et s'entraider dans les enquêtes. Les enquêtes en cours et les nouveaux incidents font l'objet de discussions périodiques entre les deux organisations, ainsi qu'avec le ministère public et le service juridique des ressources humaines (JuHRA).

## *Surveillance et contrôle externes*

230. L'Agence de protection des lanceurs d'alerte (établie en 2016) est un organe administratif indépendant chargé de venir en aide à toute personne signalant un abus sur son lieu de travail<sup>51</sup>, que celui-ci relève du secteur public ou privé. L'autorité prodigue des conseils à titre confidentiel et peut également mener des enquêtes. Les employés peuvent signaler des abus liés au travail, par exemple un danger pour le fonctionnement efficace d'une administration publique ; toutefois, ces signalements doivent d'abord être communiqués en interne à l'employeur, avant que l'autorité puisse mener une enquête. Dans certains cas, le lancement d'une alerte en interne n'est pas considéré comme une option raisonnable – par exemple en cas de danger immédiat ou lorsque la haute direction est impliquée dans les abus – et les lanceurs d'alerte peuvent utiliser immédiatement un canal externe.

231. Le médiateur national traite les plaintes de la population concernant l'administration publique et indique à cette dernière la manière dont elle pourrait améliorer ses services. Il peut ouvrir une enquête en réponse à des problèmes ou à des plaintes uniquement si le dénonciateur a également prévenu l'autorité concernée (pour plus de détails, voir le paragraphe 50). Le médiateur rencontre régulièrement le directeur de la police nationale (deux fois par an) de manière à suivre la mise en œuvre de ces recommandations. En règle générale, la NPN applique lesdites recommandations (dans une proportion d'environ 90 %).

232. La Cour des comptes est un organe indépendant chargé de vérifier si l'administration publique centrale (y compris la NPN et la Défense) dépense les deniers publics de manière sensée, efficace et prudente. Elle n'effectue pas que des enquêtes financières. En 2015, par exemple, elle a mené une enquête préliminaire sur l'intégrité au sein de la NPN concernant l'acceptation de cadeaux et la réponse à des invitations.

233. Le Bureau national d'audit (ADR) est le vérificateur interne des comptes de l'administration publique centrale. Il enquête notamment sur la gestion financière des ministères. Une part significative des vérifications sont effectuées à la demande desdits ministères, mais elles sont aussi parfois lancées sur la base de questions posées dans l'enceinte du Parlement ou d'articles de presse. L'ADR a effectué trois audits de la NPN ces dernières années, lesquels ont notamment porté sur l'acceptation de cadeaux et d'invitations par des policiers, le programme d'amélioration des procédures d'achat au sein de la police et l'audit des processus/contrôle interne des dépenses du Comité central d'entreprise.

234. Le Conseil des procureurs généraux, sous la responsabilité duquel le Service des enquêtes internes de la NPN opère, est l'organe de surveillance du Service des enquêtes internes de la police nationale. Il supervise toutes les enquêtes pénales, y compris celles menées par la NPN et la KMar.

## *Plaintes émanant du public*

235. Les plaintes contre la police sont traitées conformément au Règlement de la NPN relatif au traitement des plaintes et à son Règlement d'application de 2013. Elles sont enregistrées dans un système de suivi des documents et peuvent être déposées gratuitement. Cependant, les plaintes doivent être déposées par écrit et les plaintes anonymes ne sont pas acceptées<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Chaque rapport doit dénoncer une situation abusive portant atteinte à l'intérêt général, telle que la violation d'une règle légale, un danger pour la santé publique, la mise en danger ou l'endommagement de l'environnement ou un danger pour le fonctionnement efficace d'une administration publique ou d'une entreprise en raison d'actes ou d'omissions inappropriés.

<sup>52</sup> Les plaintes doivent toujours inclure le nom et les coordonnées du plaignant afin de pouvoir être traitées en consultation avec l'intéressé.

236. Au sein de la NPN, le Service de la sécurité, de l'intégrité et des plaintes (VIK) de chaque unité gère les plaintes relatives à la conduite des agents, y compris celles visant des violations alléguées des règles d'intégrité. Les plaintes relatives aux soupçons d'abus sont traitées par le Centre national de signalement des cas d'abus. Comme indiqué précédemment, les cas les plus graves sont traités par le VIK s'agissant des infractions disciplinaires ou par le Service des enquêtes internes de la NPN s'agissant des infractions pénales (sous la direction du parquet).

237. Les plaintes extérieures relatives à l'action de la police sont traitées par la NPN suivant une procédure comprenant plusieurs phases. La première prévoit une possibilité de médiation. Cinq jours après la réception d'une plainte, le plaignant est contacté par la NPN et, s'il le désire, peut rencontrer le policier concerné. S'il refuse ou ressort insatisfait de cette rencontre, le traitement de la plainte entre dans sa deuxième phase sous l'égide du directeur de la police qui doit solliciter l'avis du comité indépendant régional compétent. Les comités de ce type sont généralement composés de personnes de confiance, d'avocats, de fonctionnaires, parfois d'un policier à la retraite nommé par le ministre, et ils sont indépendants de la police. Chaque comité dispose de ses propres procédures qu'il suit pour remettre son avis au directeur, lequel semble apparemment toujours suivi s'agissant de déterminer si la plainte est fondée, non fondée ou irrecevable. Si le plaignant n'est toujours pas satisfait, la plainte peut être soumise au médiateur national.

238. En 2017, la NPN a reçu 9 653 plaintes du public, dont 7 359 ont été traitées dans le cadre d'un dialogue entre le plaignant et le policier concerné (première phase), 388 par un comité régional indépendant (deuxième phase) et 154 déclarées fondées. 1 906 de ces affaires sont encore pendantes.

239. La Procédure de traitement des plaintes visant la Défense régit le traitement des plaintes par la KMar. Les plaintes peuvent être déposées en ligne ou par courrier ordinaire pendant un an après la violation alléguée. Les plaintes anonymes ne sont pas acceptées. Le Service des plaintes de la KMar est chargé d'examiner les plaintes. Il comprend 14 membres du personnel. S'il s'avère qu'une plainte porte sur des situations graves d'abus, telles que des actes de corruption, le Coordinateur des plaintes la soumet au chef du pôle Intégrité. La KMar a reçu 562 plaintes en 2017, dont 551 ont pu être réglées à l'issue d'un dialogue (première phase) et 11 ont été traitées par un comité des plaintes indépendant et par le CLMar (deuxième phase). Les plaignants qui ne sont toujours pas satisfaits après ces deux phases peuvent saisir l'Ombudsman. Les plaintes reçues par la KMar concernent en particulier le traitement, le comportement/attitude (sur la route), la communication d'informations erronées, l'émission de documents erronés et le profilage.

240. Il est également possible de signaler par téléphone, de manière anonyme, des atteintes à l'intégrité commises par des agents de l'État et des actes criminels par le biais de la « ligne de confiance » gérée par une fondation indépendante, la *NL Confidential*, subventionnée par le ministère de la Justice et de la Sécurité (numéro de téléphone 0800 2800 200 <https://www.devertrouwenslijn.nl/contact/>). Les messages anonymes sont traités de manière confidentielle et transmis à l'organisation responsable en vue de leur traitement ultérieur.

241. L'EEG note que la procédure de traitement des plaintes de la NPN est bien structurée et qu'un certain nombre de plaintes sont traitées – et apparemment résolues de manière efficace – dans le cadre de la phase de médiation. Elle se réjouit de constater également que, pendant la deuxième phase, les plaintes sont examinées par un comité indépendant de la police, même si l'avis communiqué au directeur (lequel a le dernier mot) est purement consultatif. L'EEG a eu vent de certaines critiques selon lesquelles le système n'est pas assez transparent vis-à-vis du public et le point de vue des plaignants n'est pas convenablement pris en considération dans le cadre de la procédure, laquelle ne garantit pas l'indépendance à l'égard de la police. L'EEG note que le système n'est pas intrinsèquement indépendant de la police. Malgré le rôle du comité indépendant, c'est le

directeur de la police qui a le dernier mot. Comme indiqué à l'article 61 du Code européen d'éthique de la police<sup>53</sup>, « [I]es pouvoirs publics doivent mettre en place des procédures effectives et impartiales de recours contre la police ». Par conséquent, le fait que la police enquête sur la police soulève des doutes à cet égard.

#### *Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte*

242. Les agents de la NPN et de la KMar qui, dans l'exercice de leurs fonctions, forment des soupçons de commission d'infractions pénales, y compris des actes de corruption, ou autres infractions graves listées dans le Code de procédure pénale doivent immédiatement les signaler au parquet (article 162 du Code de procédure pénale et article 78 de la Loi disciplinaire militaire).

243. Il est possible de signaler les autres comportements répréhensibles en interne en s'adressant aux supérieurs hiérarchiques ou bien au VIK dans la NPN ou au pôle Intégrité dans la KMar. Selon le problème signalé, les autorités peuvent soumettre le rapport à une commission d'enquête, lancer une procédure disciplinaire interne ou soumettre la plainte au procureur. Les autorités précisent que la NPN et la KMar s'efforcent actuellement d'instaurer une culture où les gens se parlent au lieu de parler les uns sur les autres. C'est de cette manière que l'on peut apprendre des erreurs. Il est toujours possible de faire des signalements, qui sont obligatoires en cas d'infraction pénale, notamment pour des affaires de corruption, mais selon les autorités une obligation de signalement plus large irait à l'encontre de la confiance qui doit régner entre membres des services répressifs.

244. L'EEG note qu'en dehors de l'obligation de signaler les infractions pénales présumées, notamment des faits de corruption, les agents des services répressifs ne sont pas tenus de signaler les autres comportements répréhensibles ou conflits d'intérêts, etc. qu'ils rencontrent dans le service. L'EEG reconnaît que la NPN et la KMar se sont dotées d'une politique visant à promouvoir l'intégrité au sein de ses personnels, ce qui a déjà été relevé et salué. L'EEG estime qu'une obligation de signaler diverses formes de conduite répréhensibles dans le service de la police n'est pas en soi contradictoire avec une politique d'intégrité inclusive. Mais l'absence de règle faisant obligation de signaler des écarts de conduite liés à la corruption est une faiblesse évidente du système, qui devrait être corrigée. Il va sans dire qu'une telle exigence doit s'assortir également d'un certain niveau de protection des dénonciateurs en interne contre les représailles dès lors qu'ils sont de bonne foi. La « loi du silence » étant très répandue dans la plupart des organisations hiérarchiques, la protection de ces lanceurs d'alerte revêt un caractère particulièrement important pour traiter ce problème. **Le GRECO recommande (i) de prévoir pour les agents des services répressifs l'exigence de signaler des conduites répréhensibles liées à la corruption ; et (ii) d'adapter la protection des lanceurs d'alerte à cet égard.**

245. Le *Règlement interne relatif aux lanceurs d'alerte dans l'administration publique centrale, la NPN et la Défense* est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Les lanceurs d'alerte qui signalent de bonne foi le soupçon d'un abus ou autre atteinte à l'intégrité sont protégés contre les représailles durant et après le traitement du signalement. Les lanceurs d'alerte qui souhaitent un conseil peuvent contacter l'un des conseillers confidentiels. Le Règlement permet aux agents actuels ou anciens de signaler à l'Agence de protection des lanceurs d'alerte les situations d'abus qu'ils sont amenés à rencontrer dans le cadre de leur propre organisation. Celle-ci conseille de commencer par un signalement interne, en général, elle ne peut accepter un signalement pour diligenter une investigation qu'une fois que le fonctionnaire a fait un signalement interne, mais si cela est impossible, elle peut être saisie directement.

---

<sup>53</sup> Recommandation Rec(2001)10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

## Procédures disciplinaires

Enquêtes NPN	2014	2015	2016	2017
Total	1194	1153	1089	1509
Infractions disciplinaires les plus communes :				
Abus de fonction	127	133	186	226
Abus de pouvoir	57	66		
Violence et/ou traitement	108	65	89	142
Attitude et comportement	-	-	78	127

Affaires disciplinaires KMar	2014	2015	2016	2017
Conduite sous influence	1	1		2
Fuite d'informations	1	1	2	3
Abus de pouvoir				1
Usage non intentionnel d'arme			1	2
Contact(s) inapproprié(s)				1
Comportement inapproprié en privé				12
Violations des dispositions légales et réglementations militaires	2	1		
Atteinte aux biens		4		1
Incidents/Accidents routiers	2	6	1	
Infractions sexuelles		2		1
Faux/Fraude		4		2
Violation des dispositions relatives aux stupéfiants		1		1
Violence domestique	1	4		
Incidents violents	5		1	
Divers	25	19	15	7
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>43</b>	<b>20</b>	<b>33</b>

## Procédures pénales et immunités

246. Au sein de la NPN et de la KMar, les agents des services répressifs ne jouissent d'aucune immunité et d'aucun privilège procédural(e). Le droit pénal leur est appliqué dans toute sa rigueur sans aménagement particulier. Les membres des forces armées (y compris les agents de la KMar) sont soumis non seulement aux dispositions du Code pénal, mais également à celles du Code pénal militaire.

Enquêtes NPN	2014	2015	2016	2017
Total	1194	1153	1089	1509
Infractions pénales les plus communes :				
Atteintes à la liberté individuelle/ atteintes à l'intégrité physique	441	442	376	354
Atteintes à la propriété	54	63	56	44
Faux serment et fraude	55	47	35	-
Violation du secret	-	-	-	52

<b>Affaires pénales KMar</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Conduite sous influence	4	5	5	4
Fuite d'informations	3	10	1	4
Tir involontaire	6	2	6	11
Violations des dispositions légales et réglementations militaires	4	1	1	0
Crimes contre les biens	16	6	6	3
Incidents / accidents routiers	11	16	9	11
Crimes sexuels	3	2	2	2
Faux / fraude	1	2	2	1
Violation des dispositions relatives aux stupéfiants	1	2	3	0
Violence domestique	3	4	4	2
Incidents violents	9	16	8	12
Divers	8	9	6	9
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>75</b>	<b>53</b>	<b>59</b>

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

247. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes aux Pays-Bas :

*En ce qui concerne les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. l'élaboration, sur la base d'une analyse des risques, d'une stratégie coordonnée visant à promouvoir l'intégrité des personnes exerçant de hautes fonctions exécutives, ainsi qu'à prévenir et à gérer diverses formes de conflit d'intérêts notamment au moyen de mesures adaptées de consultation, de surveillance et de conformité (paragraphe 36) ;**
- ii. (i) élaborer un code de conduite consolidé à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national, lequel devrait contenir des lignes directrices appropriées en matière de conflits d'intérêts et d'intégrité (cadeaux, activités extérieures, contacts avec des tiers et des lobbyistes, etc.) et être facilement accessible au public ; et (ii) assortir ce code d'un mécanisme de supervision et de sanctions (paragraphe 43) ;**
- iii. (i) la mise en place d'un mécanisme permettant aux personnes occupant de hautes fonctions exécutives d'obtenir des conseils à titre confidentiel concernant les questions d'intégrité et autres questions connexes, de conflits d'intérêts etc. ; et (ii) une meilleure sensibilisation des personnes occupant de hautes fonctions exécutives aux questions d'intégrité, notamment grâce à la dispense d'une formation à intervalles réguliers (paragraphe 53) ;**
- iv. (i) l'introduction de règles et de lignes directrices concernant la manière dont les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif gèrent leurs contacts avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer les processus et les décisions du gouvernement et (ii) le renforcement de la transparence en ce qui concerne les contacts et les sujets dans le cadre du lobbying des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 70) ;**
- v. introduire l'exigence d'un signalement ad hoc par les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif des situations de conflits d'intérêts entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles au moment où ces situations surgissent (paragraphe 78) ;**
- vi. introduire des règles générales visant les restrictions après la cessation des fonctions, lesquelles s'appliqueraient aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif à la recherche d'un nouvel emploi dans le secteur privé et/ou sur le point d'accepter un tel emploi après la cessation de leurs fonctions dans le secteur public (paragraphe 96) ;**
- vii. (i) prévoir l'obligation pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif de déclarer publiquement leurs intérêts financiers à intervalles réguliers ; ii) envisager la possibilité d'inclure les informations financières sur les conjoints et les membres de leur famille à charge (étant entendu que ces dernières informations ne devraient pas être nécessairement rendues publiques) ; et (iii) soumettre ces déclarations à un mécanisme d'examen approprié (paragraphe 100) ;**
- viii. veiller à ce que les procédures autorisant les enquêtes et les poursuites pour abus de pouvoir (y compris la corruption passive) ne fassent pas obstacle à l'application de la**

**justice pénale aux ministres/secrétaires d'État soupçonnés d'avoir commis des infractions liées à la corruption (paragraphe 106) ;**

*En ce qui concerne les services répressifs*

- ix. (i) que les pages thématiques du Code professionnel de la Police nationale (NPN) soient enrichies de conseils, d'exemples et d'enseignements tirés, et donnent des indications appropriées sur les conflits d'intérêts et autres situations liées à l'intégrité (par exemple, cadeaux, contacts avec des tiers, activités annexes, traitement des informations confidentielles) et qu'un instrument similaire soit instauré pour la Maréchaussée royale (KMar) et (ii) de veiller à la supervision et à l'application de ces instruments (paragraphe 154)**
- x. que la formation continue sur l'éthique et l'intégrité dispensée dans le cadre du service aux agents de la Police nationale (NPN) et de la Maréchaussée royale (KMar), y compris à leur hiérarchie, soit renforcée par l'élaboration au niveau national d'une offre accrue de programmes, de manière à soutenir et compléter les programmes existants dispensés au niveau des unités dans le cadre d'une approche décentralisée (paragraphe 171) ;**
- xi. que des mesures adéquates et des ressources appropriées soient prévues afin de veiller à ce que, au sein de la Police nationale (NPN), la vérification des antécédents et la confirmation de la sélection du personnel soient effectuées à intervalles réguliers pendant toute la durée de leur service (paragraphe 186) ;**
- xii. que les procédures applicables à l'offre/acceptation de cadeaux et avantages d'un certain niveau soient renforcées, notamment par le biais de l'introduction d'un formulaire standard de déclaration d'acceptation ou d'offre d'un cadeau/avantage, que les cadeaux et avantages soient enregistrés et supervisés (paragraphe 207) ;**
- xiii. renforcer les mesures de contrôle concernant l'accès aux informations confidentielles et leur utilisation, afin d'empêcher tout accès non autorisé aux registres des services répressifs et toute fuite d'informations (paragraphe 216) ;**
- xiv. qu'une étude soit menée sur les risques de conflits d'intérêts liés à la période postérieure à la cessation des fonctions et autres activités des policiers (y compris au niveau du sommet de la hiérarchie), après leur départ de la police, en vue d'envisager une réglementation appropriée dans ce domaine (paragraphe 217) ;**
- xv. (i) renforcer le régime actuel des déclarations en introduisant l'obligation pour les hauts responsables de la Police nationale (NPN) et de la Maréchaussée royale (KMar) de déclarer leurs intérêts financiers selon un format prédéfini, lors de leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite, et (ii) désigner les postes qui sont vulnérables aux conflits d'intérêt et (iii) d'assurer une supervision appropriée (paragraphe 221) ;**
- xvi. (i) prévoir pour les agents des services répressifs l'exigence de signaler des conduites répréhensibles liées à la corruption ; et (ii) adapter la protection des lanceurs d'alerte à cet égard (paragraphe 244).**

248. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités néerlandaises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en

œuvre les recommandations susmentionnées d'ici le 30 juin 2020. Ces mesures seront évaluées par le GRECO à travers sa procédure de conformité spécifique.

249. Le GRECO invite les autorités des Pays-Bas à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.

---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

---