

Adoption : 19 mars 2025
Publication : 04 juillet
2025

Public
GrecoRC5(2025)9

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

ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

PAYS-BAS



Adopté par le GRECO
lors de sa 99^e réunion plénière (Strasbourg, 17-19 mars 2025)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'évaluation du GRECO porte sur le thème « Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».
2. Cet Addendum au deuxième Rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités néerlandaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle sur les Pays-Bas, tel qu'il a été adopté par le GRECO lors de sa 81^e Réunion plénière (7 décembre 2018) et rendu public le 22 février 2019, avec l'autorisation des Pays-Bas. Le Rapport de conformité initial a été adopté par le GRECO lors de sa 87^e réunion plénière (25 mars 2021) et rendu public le 6 juillet 2021, après autorisation des Pays-Bas. Le Deuxième Rapport de conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 94^e réunion plénière (9 juin 2023) et rendu public le 17 octobre 2023, après autorisation des Pays-Bas. Le GRECO avait conclu que les Pays-Bas ne respectaient pas suffisamment les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle et avait demandé au chef de la délégation des Pays-Bas de lui remettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens.
3. Conformément au Règlement intérieur¹ du GRECO, les autorités néerlandaises ont soumis un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 30 septembre 2024, a servi de base, au même titre que les informations communiquées ultérieurement, à l'élaboration du présent Addendum au Deuxième Rapport de conformité.
4. Le GRECO a chargé la Norvège (s'agissant des hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et la Serbie (s'agissant des services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont M. Jens-Oscar NERGÅRD pour la Norvège et Mme Bojana SMARTEK, au nom de la Serbie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent Addendum au Deuxième Rapport de conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO avait adressé seize recommandations aux Pays-Bas dans son Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle. Dans son deuxième Rapport de conformité, il avait conclu que sept des seize recommandations avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, à savoir les recommandations v, ix à xi, xiii, xiv et xvi. Sept recommandations avaient été partiellement mises en œuvre, à savoir les recommandations i à iv, vi, xii et xv, et deux n'avaient pas été mises en œuvre, à savoir les recommandations vii et viii. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-dessous.

¹ La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'évaluation se déroule conformément au Règlement intérieur du GRECO, tel que modifié. Voir article 31 révisé bis et article 32 révisé bis.

Recommandation i

6. *Le GRECO avait recommandé 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.*
7. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO a noté qu'une autoévaluation et une analyse des risques de l'intégrité des candidats aux postes de ministres et de secrétaires d'État avaient été mises en place, ce qui constituait une évolution positive. Il avait également pris note de la politique d'intégrité présentée par le ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume en avril 2023, qui contenait un certain nombre d'intentions politiques visant à améliorer l'intégrité de l'administration publique au sens large. Toutefois, des informations sur les mesures ciblées à l'attention des personnes exerçant de hautes fonctions exécutives (PHFE) étaient attendues. Le GRECO a rappelé qu'une stratégie doit intégrer des éléments tels que des mesures spécifiques visant les PHFE, un calendrier de mise en œuvre, des indicateurs de résultats, les institutions responsables, ainsi que des mesures de suivi et de conformité.
8. Les autorités néerlandaises font référence à plusieurs politiques qui ont été mises en œuvre ces dernières années et qui visent à prévenir et à gérer diverses formes de conflits d'intérêts pour les ministres et les secrétaires d'État. Ces politiques portent sur des phases distinctes du mandat des ministres et des secrétaires d'État. Premièrement, une analyse des risques par autoévaluation a été introduite sur le thème de l'intégrité, dans le cadre de laquelle les membres pressentis du gouvernement évaluent les risques éventuels relatifs à l'intégrité et d'autres vulnérabilités avant leur entrée au gouvernement. Le gouvernement considère cette autoévaluation avant tout comme une base pour une stratégie plus coordonnée axée sur les risques, conformément à la recommandation. Deuxièmement, le code de conduite à l'intention des membres du gouvernement s'applique aux ministres et aux secrétaires d'État pendant la durée de leur mandat. Le code de conduite contient des règles relatives à l'analyse des risques relatifs à l'intégrité avant la prise de fonctions, aux activités annexes, aux cadeaux², à l'utilisation de fonds publics, aux intérêts financiers et à la négociation de valeurs mobilières, aux contacts avec des tiers, aux postes pouvant être occupés après la cessation de fonctions et à la présence à des manifestations officielles et à des événements commerciaux ou sportifs. Troisièmement, un projet de loi concernant les emplois occupés par les ministres et les secrétaires d'État après leur départ du

² En ce qui concerne les cadeaux reçus par les membres du gouvernement, le code de conduite stipule que chaque cadeau d'une valeur supérieure à 50 euros doit être enregistré et conservé par le bureau du protocole de leur ministère respectif. Cette règle s'applique également aux cadeaux reçus par le partenaire d'un membre du gouvernement.

gouvernement a été soumis à la Chambre des représentants (voir ci-dessous, recommandation vi). Il contient une interdiction de deux ans de lobbying, une interdiction de pantouflage et l'obligation de demander un avis indépendant sur le caractère approprié d'un nouvel emploi.

9. Le GRECO a pris connaissance des informations fournies par les autorités néerlandaises, qui reprennent en partie celles qui figuraient déjà dans le précédent rapport. Si les politiques mentionnées (analyse des risques par autoévaluation, code de conduite, restrictions à l'emploi après la cessation de fonctions) représentent certainement des mesures positives, elles ne sauraient se substituer à une stratégie globale pour l'intégrité des PHFE. En outre, ces mesures ne s'appliquent pas aux assistants politiques qui, en plus de leur fonction consultative, peuvent être également amenés à jouer un rôle influent dans l'exercice des hautes fonctions exécutives. Le GRECO réaffirme qu'il est nécessaire d'adopter une politique d'intégrité spécifique, axée sur les domaines où les risques de conflits d'intérêts et de corruption apparaissent particulièrement préoccupants et couvrant tous les PHFE.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

11. *Le GRECO avait recommandé (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.*
12. Il est rappelé que le GRECO avait conclu, dans le Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO s'est félicité de l'adoption d'un code de conduite à l'intention des membres du gouvernement en décembre 2022 et a estimé que le code nouvellement adopté, combiné au code de conduite pour l'intégrité dans l'administration publique centrale, répondait à l'objectif de la recommandation. Le GRECO a donc conclu que la première partie de la recommandation avait été traitée de manière satisfaisante. Toutefois, en l'absence d'un mécanisme spécifique de supervision et de sanctions, le GRECO a estimé que la partie (ii) de la recommandation n'était toujours pas mise en œuvre.
13. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités réitèrent qu'un avis sur la mise en place d'un mécanisme de supervision et de sanctions du code de conduite avait été demandé à la division consultative du Conseil d'État. Conformément à l'avis rendu par le Conseil d'État le 28 novembre 2022, le gouvernement néerlandais ne voit aucune marge de manœuvre pour mettre en œuvre un mécanisme de contrôle et de sanctions externe ou interne. Dans son avis, le Conseil d'État affirme que la mise en place d'une autorité chargée du contrôle externe et de l'application des règles d'intégrité pour les ministres constituerait un changement profond du système constitutionnel et plaide en faveur d'une approche plus large qui

tienne compte de la dimension morale de l'intégrité, ce qui nécessite un cadre normatif clair et ordonné. Le Conseil d'État souligne que la recommandation du GRECO relative à un code d'intégrité « complet » présente une valeur ajoutée importante. Il fait valoir qu'il conviendrait de faire des efforts en vue de déployer un système d'intégrité plus complet axé sur la formation, l'analyse des risques, la confidentialité des conseillers et le leadership éthique. De l'avis des autorités, les informations fournies au titre de la recommandation i, la nomination de deux conseillers confidentiels indépendants pour les ministres (voir recommandation iii) et l'intention d'organiser une session de formation sur l'intégrité au sein du Conseil des ministres (voir recommandation iii) contribuent à une culture dans laquelle les questions d'intégrité peuvent être discutées.

14. Le GRECO note qu'en ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, le gouvernement considère toujours que la mise en place d'un mécanisme de supervision et de sanctions externe ou interne en lien avec le code de conduite n'est pas souhaitable. En l'absence de tout progrès, la partie (ii) de la recommandation demeure non mise en œuvre.
15. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

16. *Le GRECO avait recommandé (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 par le biais d'une formation à intervalles réguliers.*
17. Il est rappelé que le GRECO avait conclu, dans le Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO a noté que des mesures encourageantes étaient en cours en vue de dispenser des conseils à titre confidentiel et de sensibiliser les membres du gouvernement aux questions d'intégrité, notamment la désignation d'un conseiller confidentiel et l'introduction de formations annuelles sur l'intégrité pour les membres du gouvernement, ainsi qu'une réunion annuelle du Conseil des ministres consacrée aux questions couvertes par le code de conduite. Toutefois, le conseiller confidentiel n'avait pas encore été nommé et la première réunion et la première session de formation sur les questions d'intégrité n'avaient pas encore eu lieu.
18. Les autorités indiquent à présent qu'en mars 2024, le gouvernement a nommé deux anciens ministres en tant que conseillers confidentiels³. Les membres du gouvernement peuvent les consulter pour discuter des problèmes d'intégrité qu'ils rencontrent dans leur poste. Tout ce qui est échangé entre le conseiller confidentiel et le ministre ou le secrétaire d'État demeure confidentiel. Les ministres et les secrétaires d'État restent responsables de leurs actes, même après avoir consulté le conseiller confidentiel. En ce qui concerne les conseils confidentiels destinés aux assistants politiques, les autorités

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28844-272.html#extrainformatie>

indiquent que ces derniers sont soumis aux mêmes règles que tout autre fonctionnaire (c'est-à-dire le code de conduite pour l'intégrité dans l'administration publique centrale, GIR, article 8.4). Par conséquent, les assistants politiques peuvent bénéficier des conseils confidentiels proposés à tous les fonctionnaires.

19. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités déclarent qu'en raison du statut intérimaire du précédent cabinet au second semestre 2023 et au premier semestre 2024, aucune formation à l'intégrité n'a eu lieu. Toutefois, lors d'une réunion du Conseil des ministres du cabinet susmentionné qui a eu lieu le 6 octobre 2023, l'attention a été attirée sur les règles en vigueur que les ministres devraient respecter lorsqu'ils recherchent un poste ultérieur. L'intention est d'organiser une session avec les ministres et le nouveau gouvernement au printemps 2025. Au cours de cette session, l'importance de l'intégrité au sein du gouvernement devra être soulignée et les dilemmes liés à l'intégrité devront être examinés. Un ancien ministre, qui ne soit pas l'un des deux conseillers confidentiels, doit superviser la session. Les deux conseillers confidentiels devront y assister et expliquer leur rôle et leur disponibilité aux membres du nouveau gouvernement.
20. Le GRECO se félicite de la nomination de deux conseillers confidentiels, qui peuvent être consultés par les membres du gouvernement pour les questions liées à l'intégrité, comme l'exige la recommandation. Il note également que les assistants politiques ont la possibilité de demander des conseils sur ces questions en toute confidentialité. La première partie de la recommandation a donc été mise en œuvre de façon satisfaisante. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, une première session de formation est en préparation pour sensibiliser les PHFE aux questions d'intégrité. Le GRECO espère que cette initiative se concrétisera rapidement et attend de plus amples informations sur sa mise en œuvre.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

22. *Le GRECO avait recommandé (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.*
23. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO a pris note des différentes mesures prises pour réglementer les contacts entre les fonctionnaires et les tiers, y compris les lobbyistes. Il a également noté que les membres du gouvernement étaient tenus de rendre publics tous leurs rendez-vous avec des tiers, ce qui renforce la transparence en offrant davantage d'informations sur les activités des ministres et des secrétaires d'État. Néanmoins, d'autres règles et lignes directrices sur la manière dont

les PHFE entrent en contact avec des lobbyistes devaient encore être mises en œuvre dans la pratique.

24. Les autorités rappellent que, conformément à l'article 3.6 du code de conduite à l'intention des membres du gouvernement, tout membre du gouvernement est tenu d'assurer la transparence de ses contacts avec des tiers et de mettre son emploi du temps à disposition sur le site internet du gouvernement. Le membre du gouvernement est tenu d'avoir pleine conscience des relations privées qu'il entretient et des risques d'atteinte à l'intégrité que celles-ci pourraient présenter. En outre, les autorités signalent qu'en juin 2023, les lignes directrices relatives à la mise en œuvre des emplois du temps publics des ministres ont été mises à jour⁴. Les motifs légitimes d'exception à toute publication sont énumérés dans les lignes directrices. Chaque rendez-vous devant être publié (à l'exception du conseil ministériel et des sous-conseils) doit inclure au moins le sujet et une explication du rendez-vous, ainsi qu'une personne de contact au cas où davantage d'informations seraient souhaitées.
25. Les autorités soulignent leur volonté d'améliorer en permanence les emplois du temps publics des ministres ainsi que les paragraphes relatifs au lobbying dans les exposés des motifs des propositions de loi. Selon elles, les emplois du temps publics des ministres et les paragraphes relatifs au lobbying répondent à l'idée sous-jacente d'un registre des lobbyistes : donner un aperçu des contacts avec les tiers (transparence) ainsi que de l'intégration des contributions des tiers (obligation de rendre des comptes). Les autorités indiquent en outre qu'un professeur a récemment procédé à une évaluation de l'efficacité des améliorations susmentionnées. L'évaluation du professeur Braun a été envoyée à la Chambre des représentants en décembre 2024 et a été ainsi rendue publique⁵. Elle conclut à la nécessité d'une meilleure mise en œuvre des instruments existants et d'une cohérence entre les instruments existants et les nouveaux instruments, avec des objectifs clairs. À cette fin, le professeur Braun formule un certain nombre de recommandations, notamment la combinaison des emplois du temps publics et d'un registre de transparence fondé sur les aspects organisationnels et l'amélioration de ces emplois du temps, qui devraient être accompagnés d'une brève explication de ce qui est inclus ou non, avec une description plus concrète des sujets abordés. Sur cette base, le gouvernement est invité à examiner la question de savoir si un registre des lobbyistes devrait encore être mis en place. Parallèlement, une évaluation a été menée pour déterminer quels sont les éléments des registres des lobbyistes d'autres pays qui seraient efficaces et réalisables dans le contexte néerlandais. Dans ce contexte, une attention particulière est également accordée aux propositions de la Commission européenne visant à promouvoir la transparence et à lutter contre les influences dissimulées.
26. Le GRECO reconnaît l'engagement des autorités à accroître la transparence et la responsabilité des lobbyistes et des personnes faisant l'objet de lobbying, y compris les

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/28/bijlage-1-uitvoeringsrichtlijn-openbare-agenda-bewindslieden>

⁵ [Rapport Mozaïek van Belangen - Naar beter inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming | Rapport | Rijksoverheid.nl](#) (Mosaïque d'intérêts : Vers une meilleure compréhension de l'implication des parties externes dans la prise de décision publique).

membres du gouvernement. Il reconnaît les efforts déployés par les autorités pour améliorer les emplois du temps publics des ministres. Notant que la réflexion du gouvernement sur ce sujet n'est pas encore achevée, le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs efforts. Plus précisément, le GRECO considère que, comme le mentionne la recommandation, des règles et des lignes directrices sur la manière dont les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives entrent en contact avec des lobbyistes et des tiers devraient être étendues.

27. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi

28. *Le GRECO avait recommandé 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.*
29. Il est rappelé que le GRECO avait conclu, dans le Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO a noté avec satisfaction que plusieurs mesures réglementant l'emploi après la cessation des fonctions des anciens membres du gouvernement avaient été annoncées au Parlement par le biais d'une lettre de la ministre de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume. Le GRECO a noté que l'extension de l'interdiction du lobbying annoncée dans la lettre parlementaire était entrée en vigueur avec effet immédiat, alors que l'interdiction de pantouflage et la période de carence avec avis obligatoire avaient été instituées uniquement par une lettre de la ministre de l'Intérieur et devaient être fixées par la loi. Le GRECO a appelé les autorités à inscrire ces règles dans la loi et à étendre le champ d'application des règles relatives à l'emploi après la cessation des fonctions aux assistants politiques, le cas échéant.
30. Les autorités indiquent qu'au printemps 2024, le cabinet alors en place a soumis à la Chambre des représentants un projet de loi⁶ sur les règles applicables aux ministres et aux secrétaires d'État qui acceptent de nouveaux emplois après la cessation de leurs fonctions. Ce projet de loi transcrit dans la loi les mesures annoncées en novembre 2021 dans une lettre parlementaire de la ministre de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume, à savoir les mesures relatives à l'emploi après la cessation des fonctions des anciens membres du gouvernement⁷. Il prévoit, pour une période de deux ans après la démission des ministres, une interdiction de lobbying, une interdiction de pantouflage et l'obligation de demander un avis indépendant sur le caractère approprié d'un nouvel emploi. L'interdiction de toute activité de lobbying menée par les anciens membres du

⁶ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D18103>;
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D18104>

⁷ Lettre parlementaire sur les mesures après la cessation des fonctions pour les anciens membres du gouvernement (29 novembre 2021) disponible à l'adresse suivante : <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/29/11/2021/kamerbrief-over-integriteitsbeleid-voormalige-bewindspersonen>; voir le [Deuxième Rapport de conformité du GRECO](#), paragraphes 41 à 44.

gouvernement inclut non seulement leur ancien ministère, mais aussi les domaines politiques connexes dans lesquels ces derniers ont été activement impliqués pendant leur mandat. L'interdiction du pantouflage signifie que les anciens membres du gouvernement ne sont pas autorisés à être employés, pendant deux ans après la fin de leur mandat, soit par leur ancien ministère, soit par un autre ministère dans la mesure où ils ont été fortement impliqués dans les domaines d'action de celui-ci. Les autorités indiquent que ce projet de loi fait actuellement l'objet d'un examen écrit. Les membres du gouvernement précédent avaient accepté et déclaré publiquement qu'en prévision de la promulgation de la loi, ils se conformeraient d'ores et déjà aux règles du projet de loi. Quant aux assistants politiques, ils sont soumis aux mêmes règles que les fonctionnaires, c'est-à-dire au GIR, qui prévoit un période de carence en cas de changement d'emploi sensible (article 4.6).

31. Le GRECO note qu'un projet de loi codifiant les règles concernant l'emploi après la cessation de fonctions pour les anciens membres du gouvernement est en cours d'examen devant le Parlement. Il s'agit d'une avancée positive. Au fur et à mesure que les règles sont élaborées/discutées, et pour qu'elles soient effectivement applicables, il est important de veiller à ce qu'elles englobent des dispositions en matière de mise en œuvre et de supervision⁸.
32. En attendant, le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii

33. *Le GRECO avait recommandé 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.*
34. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO a noté que l'obligation de déclarer les nouveaux intérêts financiers susceptibles de conduire à un conflit d'intérêts pendant la durée du mandat a été introduite dans le code de conduite à l'intention des membres du gouvernement, ce qui constitue une évolution positive. Cependant, il a constaté que la situation restait globalement inchangée depuis le Rapport d'évaluation, étant donné que la loi ne prévoyait toujours pas que les membres du cabinet soient tenus d'effectuer des déclarations financières à intervalles réguliers au cours de leur mandat. Concernant la situation des conjoints et des membres de la famille à charge, le GRECO a noté que la position et les arguments des autorités ne semblaient pas s'écarter de ceux avancés lors de l'adoption du Rapport d'évaluation. Enfin, en ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, le GRECO a regretté que les autorités n'aient pas fait état de mesures visant à assurer un contrôle approfondi des déclarations financières.

⁸ Voir également UE, [Rapport 2024 sur l'état de droit, chapitre consacré aux Pays-Bas](#), p. 17.

35. Les autorités rappellent que, lors de l'entretien entre le formateur et le candidat ministre ou secrétaire d'État, leurs intérêts financiers et commerciaux pertinents et leur gestion sont abordés. En outre, l'analyse des risques de l'autoévaluation susmentionnée sur le thème de l'intégrité pour les candidats aux postes de ministres et de secrétaires d'État contient également des questions concernant les intérêts financiers (et commerciaux) des candidats. Le formateur fait rapport à la Chambre des représentants sur les dispositions prises par les ministres et les secrétaires d'État concernant des intérêts financiers, commerciaux ou autres qui seraient incompatibles. Cette procédure a également été suivie lors de la formation de la coalition en 2024. Les ministres sont également tenus d'informer eux-mêmes la Chambre des représentants des changements intervenus dans leurs intérêts commerciaux et/ou financiers (comme un héritage) au cours de leur mandat. En outre, dans une lettre adressée à la Chambre des représentants le 6 décembre 2024, le Premier ministre a déclaré qu'il avait l'intention de revoir le cadre existant en ce qui concerne la déclaration des intérêts financiers, pour les formations gouvernementales futures⁹.
36. En l'absence d'avancée concrète, le GRECO conclut que la recommandation vii n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation viii

37. *Le GRECO avait recommandé 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.*
38. Le GRECO rappelle que, dans son Deuxième Rapport de conformité, il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO a pris note de l'initiative en cours visant à réviser la législation relative à la poursuite et au jugement des ministres et des secrétaires d'État pour des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions, en tenant compte de la recommandation viii.
39. Les autorités réitèrent que le comité pour la révision de la législation sur les infractions commises par les parlementaires et les membres du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions a émis un avis qui inclut la recommandation du GRECO. Ce comité a été créé en vue de formuler un avis sur la révision fondamentale de la législation relative aux poursuites et au jugement des membres du Parlement, des ministres et des secrétaires d'État pour des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions. Le comité a présenté son rapport en juillet 2021 à l'ancien ministre de la Justice et de la Sécurité et à l'ancien ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, qui ont envoyé un projet au Parlement en réponse à l'avis du comité. En accord avec cet avis, les deux anciens ministres ont conclu que la législation relative aux enquêtes, aux poursuites et au jugement des infractions commises par des membres du Parlement et

⁹ La lettre est disponible (en néerlandais) à l'adresse suivante : <https://open.overheid.nl/documenten/807889e6-d873-43e6-89bd-b677077dfef5/file>.

des membres du gouvernement pendant leur mandat était dépassée et devait être modernisée¹⁰.

40. Les autorités soulignent que les poursuites et le jugement de ces infractions sont en partie régis par la Constitution et en partie par les lois ordinaires. Étant donné qu'un amendement à la Constitution nécessite deux lectures dans les deux chambres du Parlement et prend donc beaucoup de temps, alors qu'une révision des règlements en vigueur est souhaitable à court terme, le comité a recommandé de travailler selon deux « axes ». L'axe I contient des propositions de modification des procédures d'enquête, de poursuites et de jugement des infractions commises pendant l'exercice des fonctions dans le cadre de la Constitution actuelle. Il est notamment recommandé de confier au procureur général près la Cour suprême (*procureur-generaal bij de Hoge Raad*, ci-après dénommé PGHR) le soin d'enquêter sur les infractions commises par des parlementaires et des membres du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions et de lui donner la possibilité de mener d'office des enquêtes¹¹. L'axe II contient des propositions de modification de la Constitution et des procédures d'enquête, de poursuites et de jugement après cette modification constitutionnelle. Le comité a recommandé de supprimer l'article 119 de la Constitution et de déclarer la procédure pénale « ordinaire » applicable, de sorte qu'un procès selon trois niveaux d'instance devienne possible. En outre, le comité a recommandé de confier l'enquête au PGHR et de lui conférer le pouvoir d'ordonner des poursuites en cas d'infractions commises dans l'exercice des fonctions.
41. L'ancien gouvernement a décidé de suivre les recommandations du comité, à l'exception de la recommandation de supprimer l'article 119 de la Constitution. Au lieu de cela, l'ancien gouvernement a proposé de modifier l'article 119 de la Constitution pour y inclure la garantie constitutionnelle que le PGHR puisse décider de poursuivre un membre du Parlement ou un membre du gouvernement pour une infraction officielle. Le gouvernement en place a préparé des propositions de loi pour ces deux « axes » en 2024. Les deux propositions de loi ont été publiées pour consultation publique le 6 janvier 2025¹². Ces propositions seront transmises au Conseil d'État pour avis après traitement des réponses à la consultation.

¹⁰ La plus grande objection aux règles actuelles est que l'article 119 de la Constitution octroie la décision d'ordonner des poursuites à l'encontre d'un membre du Parlement ou d'un membre du gouvernement pour une infraction commise dans l'exercice de ses fonctions à des organes politiques : le gouvernement ou la Chambre des représentants (*Tweede Kamer*). Une autre objection est que le droit fondamental de faire appel devant une juridiction supérieure fait défaut, étant donné qu'en vertu de l'article 119 de la Constitution, les membres du Parlement et les membres du gouvernement sont jugés en première et unique instance devant la Cour suprême.

¹¹ Selon la législation actuelle, le PGHR n'intervient que si le gouvernement ou la Chambre des représentants lui donne l'ordre d'engager des poursuites. Toutefois, en vertu d'un protocole du ministre de la Justice et de la Sécurité, le PGHR est également impliqué dans (l'orientation) des enquêtes en vue de préparer une décision du gouvernement sur l'opportunité d'enquêter ou d'engager des poursuites sur une éventuelle infraction pénale. Le procureur général près la Cour suprême est un organe indépendant dont la nomination à vie est garantie par la Constitution (article 117 de la Constitution).

¹² Proposition de modifications constitutionnelles : [Overheid.nl | Consultatie Grondwetsvoorstel vervolging ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen](#), et proposition de loi « ordinaire » : [Overheid.nl | Consultatie Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen](#).

42. Le GRECO prend note de la publication de deux propositions de loi en vue d'une consultation publique visant à modifier la Constitution et la législation pertinente. Selon ces propositions, le procureur général près la Cour suprême doit être chargé d'enquêter sur les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions par des parlementaires et des membres du gouvernement et de décider d'ordonner la poursuite de ces infractions. La mise en œuvre de ces propositions irait dans le bon sens mais ne s'est pas encore concrétisée. Le GRECO considère donc que les exigences de cette recommandation n'ont été que partiellement respectées pour l'instant.
43. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des services répressifs

44. Dans le contexte du présent rapport, les autorités fournissent des informations sur les mesures prises au sein de la Police nationale des Pays-Bas (ci-après « Police nationale ») pour promouvoir l'intégrité et lutter de manière adéquate contre la corruption. En 2023, la quasi-totalité des recommandations du contrôle interne de 2020, qui a conduit à la mise en place d'un nouveau système d'intégrité et d'enquêtes internes, avaient été mises en œuvre. En outre, le directeur de programme désigné à titre temporaire a été nommé à titre permanent directeur de l'intégrité en septembre 2023. Il est chargé de mettre en place un Département central de l'intégrité et de sécuriser d'un point de vue structurel le nouveau système d'intégrité au sein de la police. Ce département d'intégrité comprend un point de signalement pour les lanceurs d'alerte, une unité anti-corruption et une équipe nationale pour les enquêtes internes complexes, et facilite la poursuite du développement des politiques concernant les enquêtes internes, les plaintes et le nouveau système d'intégrité. La mise en place du département d'intégrité devrait être achevée au cours du premier trimestre 2025.
45. Le développement du nouveau système d'intégrité se fait simultanément sur deux axes. Le premier axe consiste en des mesures de promotion de l'intégrité telles que la mise en place d'une équipe nationale pour les enquêtes internes complexes, un nouveau système d'information pour améliorer l'enregistrement et le suivi et la possibilité d'analyses thématiques, le renforcement de la capacité d'apprentissage de l'organisation et des actions spécifiques en matière de formation et de remise à niveau du personnel. Le deuxième axe met l'accent sur l'identification et la prévention de la corruption policière et comprend six éléments de développement pratiques. Par exemple, la Police nationale s'emploie à améliorer l'enregistrement et l'analyse des signaux de risques et de phénomènes spécifiques provenant des données opérationnelles disponibles. Sur la base de ces analyses stratégiques, une enquête nationale sur la corruption dans la police a été préparée en 2024 et sera développée en 2025. En outre, la Police nationale est membre du Réseau d'enquêtes criminelles internes (ICIN), dont l'objectif principal est de partager les méthodes et les techniques d'enquête sur la corruption au sein des organisations de police. Les recherches juridiques sur la nature et l'ampleur de cette forme particulière de corruption sont également intensifiées et, en consultation avec l'École de police, les moyens par lesquels la Police nationale peut y contribuer sont actuellement à l'étude. Enfin, les

fonctionnaires suivent une formation à la résilience visant à identifier la corruption au moyen d'exemples pratiques.

Recommandation xii

46. *Le GRECO avait recommandé 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.*
47. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans les rapports précédents. En particulier, il est apparu qu'aucune procédure standard au sein de la Police nationale n'avait été mise en place pour signaler ou enregistrer les cadeaux acceptés. En ce qui concerne la Maréchaussée royale (KMar), le GRECO a pris note de la position des autorités, qui se sont opposées à tout système formel permettant de déclarer et d'enregistrer de manière centralisée les cadeaux acceptés ou de signaler une infraction aux règles en matière de cadeaux. Toutefois, le GRECO a réitéré que la mise en place d'une procédure formalisée permettant d'effectuer un suivi des cadeaux était nécessaire dans l'optique d'une mise en œuvre complète de la recommandation.
48. Les autorités rappellent qu'à la suite de la recommandation du GRECO, la Police nationale a mis à jour son code professionnel en 2023 en y ajoutant un document supplémentaire (page thématique) sur les cadeaux, qui comprend une procédure standard, une explication des règles, des lignes directrices et une discussion des dilemmes pratiques au moyen d'études de cas. Ce règlement relatif aux cadeaux est publié sur la page intranet de la Police nationale et s'applique à l'ensemble des fonctionnaires de la Police nationale, y compris les cadres et la direction¹³. En outre, les autorités signalent que les lignes directrices en vigueur relatives aux cadeaux sont en cours de révision et que des éléments utiles du [code de conduite pour l'intégrité dans l'administration publique centrale](#) seront utilisés, entre autres sources, pour enrichir ces lignes directrices. La Police nationale souligne que les lignes directrices actuelles contiennent déjà des procédures standards concernant l'évaluation, l'obligation de signaler les cadeaux reçus à son supérieur, un cadre d'évaluation formel pour les responsables et une méthode claire de restitution des cadeaux lorsqu'ils ne sont pas autorisés. Enfin, la mise en place d'un nouveau système d'information sur les ressources humaines en 2025 devrait faciliter l'enregistrement et le suivi des différents types d'informations par les cadres /la direction. Grâce à des cours et à une formation supplémentaires, la Police nationale doit accroître la volonté des agents de signaler les incidents. À la lumière de ces évolutions, la Police nationale prend en considération la mise en œuvre d'un système d'enregistrement obligatoire (pour l'enregistrement des cadeaux d'une valeur inférieure à 50 euros), mais émet encore des doutes quant à l'efficacité d'un tel système, étant donné que les agents de la Police nationale sont déjà tenus de ne pas accepter de cadeaux d'une valeur supérieure à 50 euros.

¹³ Lignes directrices relatives aux cadeaux, Cadre d'évaluation pour les agents et les cadres supérieurs concernant l'acceptation de cadeaux de tiers, 2014.

49. En ce qui concerne la Maréchaussée royale, les autorités soulignent qu'une obligation d'enregistrement formel (et de déclaration correspondante) ne saurait être mise en œuvre indépendamment du reste du ministère de la Défense, compte tenu de la politique de ce ministère en matière de cadeaux. Il incombe au ministère de la Défense de prendre de telles mesures, et celui-ci est prêt - en réponse à la position réitérée du GRECO - à examiner l'intérêt potentiel d'un registre central supervisé parallèlement aux règles de conduite existantes. En concertation avec le ministère de la Défense, la Maréchaussée royale a mis au point un projet pilote pour l'enregistrement central et numérique des cadeaux. Ce projet comprend un format standard pour l'enregistrement. La première démonstration du registre a eu lieu le 21 janvier 2025. Des ajustements seront apportés au système en février/début mars 2025, après quoi le programme sera mis en œuvre. Le conseiller en intégrité de l'unité chargée de l'intégrité interne est responsable de la supervision du registre. Lorsqu'une infraction aux règles de conduite est détectée, le conseiller en intégrité doit contacter et conseiller la personne qui a procédé au signalement. Le projet pilote sera évalué au bout d'un an.
50. Le GRECO prend note des évolutions en cours, en particulier la révision des lignes directrices relatives aux cadeaux dans la Police nationale et la mise en place d'un projet pilote pour l'enregistrement central des cadeaux au sein de la Maréchaussée royale. Il encourage les autorités à poursuivre leurs efforts en la matière.
51. Le GRECO conclut que la recommandation xii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv

52. *Le GRECO avait recommandé 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) de désigner les postes qui sont vulnérables aux conflits d'intérêts et (iii) d'assurer une supervision appropriée.*
53. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO a noté que, concernant la Police nationale, le règlement sur les intérêts financiers est entré en vigueur le 29 juin 2022, indiquant quels fonctionnaires sont tenus de déclarer leurs intérêts financiers. Les déclarations doivent être faites lors de la prise de fonction puis annuellement, ainsi que sans délai en cas de nouvelles circonstances pouvant générer un conflit d'intérêts. Un responsable de la conformité financière a également été créé pour superviser le processus de déclaration et plusieurs mesures ont été prises pour mieux faire connaître les nouvelles règles en vigueur. Le GRECO a donc estimé que la recommandation avait été mise en œuvre de façon satisfaisante en ce qui concerne la Police nationale. Concernant la Kmar, le GRECO a noté que tous les agents pour lesquels un contrôle de sécurité fait partie de la procédure d'embauche doivent déclarer leurs intérêts financiers susceptibles d'affecter les intérêts de l'institution. Toutefois, il n'existait pas de procédure d'enregistrement centralisé des intérêts financiers au sein

de la Maréchaussée et le GRECO a estimé que d'autres mesures devaient être prises pour mettre pleinement en œuvre la recommandation.

54. Les autorités néerlandaises indiquent qu'en ce qui concerne la KMar, un programme à l'échelle de la Défense est en cours d'élaboration afin de poursuivre la mise en œuvre de l'obligation de déclaration et d'enregistrement déjà prévue dans les dispositions relatives au statut juridique du ministère de la Défense. Les autorités indiquent que l'absence de progrès à ce jour peut être attribuée à des priorités concurrentes et à des capacités limitées. Le processus d'adoption du nouveau régime devrait commencer au début de l'année 2025.
55. Le GRECO note que, en ce qui concerne la KMar, la situation est restée inchangée, c'est-à-dire qu'aucune procédure d'enregistrement centralisé des intérêts financiers n'est en place. Un nouveau système de déclaration et d'enregistrement des intérêts financiers doit être mis en œuvre mais n'a pas encore été adopté. Par conséquent, le GRECO considère que la recommandation demeure partiellement mise en œuvre en ce qui concerne la Maréchaussée royale.
56. Le GRECO conclut que la recommandation xv demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

57. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les Pays-Bas ont mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante sept des seize recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle.** Huit recommandations ont été partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre.
58. Plus précisément, les recommandations v, ix à xi, xiii, xiv et xvi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i à iv, vi, viii, xii et xv ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.
59. En ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif, peu d'avancées ont été réalisées depuis l'adoption du Deuxième Rapport de conformité. En mars 2024, le gouvernement a nommé deux anciens ministres comme conseillers confidentiels pour les membres du gouvernement. En outre, un projet de loi visant à codifier les règles applicables aux anciens membres du gouvernement après la cessation de fonctions est en cours d'examen devant le Parlement et deux propositions de loi visant à réviser la Constitution et la législation relative aux poursuites et au jugement des ministres et des secrétaires d'État pour les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions ont été publiées pour consultation publique. Cela dit, des mesures concrètes et solides sont nécessaires pour développer une stratégie d'intégrité des PHFE, mettre en place un mécanisme de supervision et de sanctions pour le code de conduite à l'intention des membres du gouvernement et introduire un système de déclarations financières régulières faites par les membres du cabinet au cours de leur mandat.

60. En ce qui concerne les services répressifs, six recommandations ont été mise en œuvre de façon satisfaisante et deux recommandations demeurent partiellement mises en œuvre. Il convient de prendre des mesures supplémentaires pour déclarer et enregistrer de manière centralisée les cadeaux acceptés. S'agissant de la Maréchaussée royale, un nouveau système de déclaration et d'enregistrement des intérêts financiers doit être adopté sans délai.
61. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les Pays-Bas ne se conforment pas suffisamment aux recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle au sens de l'article 31 révisé bis, paragraphe 10, de son Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer l'article 32 révisé, paragraphe 2 (i), et demande au chef de la délégation des Pays-Bas de soumettre un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i à iv, vi à viii, xii et xv) au plus tard le 31 mars 2026.
62. En outre, conformément à l'article 32 révisé, paragraphe 2, alinéa ii) c), de son Règlement intérieur, le GRECO invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à envoyer une lettre au ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, avec copie au chef de la délégation des Pays-Bas, attirant son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures résolues pour accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
63. Enfin, le GRECO invite les autorités des Pays-Bas à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.