



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 23 mars 2018

Publication: 14 juin 2018

Public

GrecoRC4(2018)1

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

DEUXIEME RAPPORT DE CONFORMITE

PAYS-BAS

Adopté par le GRECO lors de sa 79^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 mars 2018)

Q
U
A
T
R
I
E
M
E

C
Y
C
L
E

D'
E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le deuxième Rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités néerlandaises pour mettre en œuvre les quatre recommandations en suspens formulées dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle sur les Pays-Bas (voir le paragraphe 2) concernant la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le [Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle](#) sur les Pays-Bas avait été adopté par le GRECO lors de sa 60^{ème} réunion plénière (le 21 juin 2013) et rendu public le 18 juillet 2013, après l'autorisation de ce pays.
3. Le [Rapport de conformité](#) avait été adopté par le GRECO lors de sa 68^{ème} réunion plénière (le 19 juin 2015) et rendu public le 26 août 2015, après l'autorisation des Pays-Bas. Il avait été conclu que les Pays-Bas avaient mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante seulement deux des sept recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle. Le GRECO avait conclu que le faible niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO avait décidé par conséquent d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.1 portant sur les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation mutuelle et demandé au Chef de la délégation néerlandaise de soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens.
4. Un [Rapport de conformité intérimaire](#) avait été adopté par le GRECO lors de sa 73^{ème} Réunion plénière (le 21 octobre 2016) et rendu public le 8 décembre 2016, après l'autorisation des Pays-Bas. Le GRECO concluait que les Pays-Bas avaient fait des progrès concernant les recommandations : trois des sept recommandations avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante (ii, vi et vii), deux recommandations avaient été partiellement mises en œuvre (i et iv) et deux recommandations n'avaient toujours pas été mises en œuvre (iii et v). Par conséquent le GRECO concluait que le niveau de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insuffisant ». L'application de l'article 32 avait été suspendue et il avait été demandé aux Pays-Bas de communiquer des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens. Ce rapport a été reçu le 31 août 2017 et sert de base au présent deuxième Rapport de conformité.
5. Le présent [Deuxième Rapport de conformité](#) évalue l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis le précédent Rapport intérimaire (à savoir les recommandations i, iii, iv et v) et donne une évaluation globale du niveau de conformité avec ces recommandations.
6. Le GRECO a demandé à la Lituanie et à la Grèce de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignées Mmes Živilė ŠADIANEK, au titre de la Lituanie et Panagiota VATIKALOU, au titre de la Grèce. Elles ont reçu l'assistance du Secrétariat du GRECO pour rédiger le présent Rapport de conformité.

II. ANALYSE

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé d'élaborer et adopter des codes de conduite à l'intention des membres des deux Chambres du Parlement avec la participation de ces derniers, et en faciliter l'accès à la population (y compris, notamment des règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts, aux cadeaux et autres avantages, aux activités accessoires et intérêts financiers, aux obligations de déclaration, à l'utilisation abusive des informations, aux contacts avec des tiers comme les lobbyistes).*
8. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre par le Sénat (première Chambre) comme par la Chambre des représentants (deuxième Chambre) ; il s'était félicité du fait que les deux Chambres avaient – comme suite donnée à cette recommandation – revu leur Règlement intérieur respectif, sauf en ce qui concernait la question particulière relative aux « contacts avec des tierces parties, comme les lobbyistes ». Les autorités avaient indiqué que les règles d'intégrité modifiées étaient de nature plutôt générale et que des éléments supplémentaires devaient être définis par les divers groupes politiques représentés au Parlement. Deux membres de la deuxième Chambre avaient pris l'initiative d'élaborer un document d'orientation, *Eclairage sur le lobbying : écouter et démontrer* (décembre 2015) que les autorités jugeaient susceptible d'aboutir à un projet de loi sur le sujet. Toutefois, le GRECO notait que cette initiative en était encore à un stade embryonnaire au moment de l'adoption du Rapport de conformité intérimaire.
9. Les autorités néerlandaises, s'appuyant sur le document d'orientation, *Eclairage sur le lobbying : écouter et démontrer*, font savoir à présent que la Chambre des représentants a demandé au Présidium de prendre la décision de fournir des laissez-passer aux lobbyistes. A l'été 2017, le Présidium a adopté des critères, basés sur la transparence, la sécurité et l'accessibilité, pour l'octroi de ces laissez-passer. Cette politique d'admission est entrée en vigueur et a pour effet que les lobbyistes n'ont plus accès aux zones non publiques de la Chambre des Représentants que sur rendez-vous. En outre, la politique de pantouflage applicable aux ministres a été durcie en mai 2017 : une interdiction de deux ans concernant le lobbying a été instaurée pour les anciens ministres et secrétaires d'Etat sur les questions relatives à leur domaine d'activité.
10. Les autorités indiquent également que le Sénat n'a pas signalé de nouveaux développements concernant cette recommandation. Ce dernier pense que la réglementation sur les contacts avec les lobbyistes relève de la responsabilité des divers groupes parlementaires. Il estime aussi que la mise en place d'un registre de lobbyistes serait inutile, étant donné que les sénateurs exercent leur fonction à temps partiel et ne sont présents au Sénat que les mardis. Les contacts avec des tierces parties ont lieu pour la plupart uniquement à l'extérieur du Sénat. Il y a un an, la Commission des membres haut placés a décidé d'attendre les développements concernant ce sujet à la Chambre des représentants et de ne pas prendre de nouvelles dispositions lui-même. La question des contacts avec les lobbyistes doit être discutée lors de réunions à fixer de la Commission des membres de haut rang.
11. Le GRECO regrette l'absence de progrès concernant cette recommandation. Il réitère sa position exprimée dans les précédents rapports selon laquelle l'objet de cette recommandation ne concerne pas la situation des lobbyistes ni l'intérêt de

mettre en place un registre même si une telle initiative présente des avantages du point de vue de la transparence. Elle vise plutôt à indiquer aux parlementaires ce qu'il convient de faire ou de ne pas faire dans leurs rapports avec les lobbyistes, au sein du Parlement ou à l'extérieur. Le GRECO ne comprend toujours pas pourquoi les relations avec des tiers ne pourraient pas être traitées sous forme de principes énoncés dans des lignes directrices à l'intention des parlementaires, comme tous les autres problèmes soulignés dans cette recommandation l'ont déjà été.

12. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

13. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures appropriées pour assurer le contrôle et la mise en œuvre des obligations de déclaration existantes ou restant à établir, ainsi que d'autres règles de conduite à l'intention des parlementaires.*
14. Le GRECO rappelle que la recommandation était considérée comme non mise en œuvre dans les précédents rapports. Les autorités déclaraient, notamment, que si les deux chambres du Parlement avaient examiné la question du contrôle et de l'application des règles d'intégrité, la Constitution interdisait de suspendre ou de forcer les parlementaires à démissionner pour avoir agi en infraction à ces règles. Contrôler si les parlementaires respectent l'éthique dans leur comportement revêtirait plutôt un caractère politique qui relèverait des groupes et/ou des partis politiques. Le GRECO contestait cette position et ne comprenait pas pourquoi des sanctions moins sévères, telles qu'une réprimande ou l'interdiction de participer à certaines sessions ou réunions, ne pourraient pas être instaurées ainsi qu'il est prévu au Règlement intérieur des deux Chambres pour certaines autres infractions, par exemple en ce qui concerne la violation de la confidentialité.
15. Les autorités déclarent à présent que la Chambre des représentants est d'avis que les directives internes actuelles sont adéquates et suffisantes et qu'il est inutile d'en adopter d'autres concernant le contrôle et l'application. Un projet de loi simplifiant les poursuites pénales des parlementaires en cas d'infractions en relation avec leurs fonctions – dont certaines violations des règles d'intégrité – devrait être présenté prochainement à l'Assemblée. Ce projet vise à simplifier la procédure d'enquête concernant les allégations de mauvaise conduite des députés – et d'autres agents – comme des violations de serment de fonction. En préparation, un autre projet de loi a été soumis à la Chambre des représentants en janvier 2018¹, qui vise à éliminer les obstacles et ambiguïtés les plus sérieux.
16. Les autorités font savoir aussi que la commission sénatoriale temporaire créée en 2014 pour étudier le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle du GRECO a recommandé de mettre en place un dispositif de contrôle à l'intérieur et à l'extérieur des assemblées, appelé « contrôle par les pairs ». Selon cette commission, les affaires difficiles concernant l'irrégularité des comportements et l'intégrité pourraient être examinées par la Commission des membres de haut rang et le Président du Sénat pourrait tenir un rôle consultatif. Ce dispositif a reçu par la suite l'appui de l'ensemble du Sénat et aurait fonctionné avec efficacité dans sa pratique au quotidien. La Commission discute chaque année une poignée de cas relatifs à l'intégrité. La plupart sont relatifs aux traitements de documents confidentiels et les conflits sont résolus par la délibération et le consensus. Le Président du Sénat prodigue également des conseils dans un nombre limité de cas chaque année. Selon le Règlement actuel, il/elle peut ordonner à un sénateur qui emploie un langage vulgaire de céder la parole. Ceci est arrivé à une occasion.

¹ Amendement à la loi du 22 avril 1855 réglementant la responsabilité des chefs de départements ministériels (Gazette du Gouvernement 1855, 33) et adaptation de dispositions connexes du Code de procédure pénale et du Code pénal visant à apporter certaines modernisations.

17. Le GRECO note que la Chambre des représentants ne prévoit toujours pas d'adopter un dispositif de surveillance et d'application des règles d'intégrité. Ce qui est regrettable ; une affaire² récente a montré que l'Assemblée devait contrôler l'application des règles et en donner une interprétation faisant autorité. S'agissant du Sénat, le « contrôle par les pairs » pourrait être une façon appropriée d'assurer le contrôle et la mise en œuvre des obligations de déclaration et autres règles de conduite, comme demandé par la recommandation. Cependant, la Commission des membres de haut rang ne semble pas avoir adopté en pratique une approche proactive afin de traiter des possibles atteintes à l'intégrité autres que celles relatives à la confidentialité et à la conduite appropriées lors des débats. Or, ces questions étaient déjà traitées à l'époque de l'adoption du Rapport d'Évaluation.
18. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

Recommandation iv.

19. *Le GRECO avait recommandé aux deux Chambres du Parlement (i) de mettre en place un conseiller spécialisé ayant comme attributions d'informer et orienter les parlementaires, à titre confidentiel, sur les questions d'éthique et les éventuels conflits d'intérêts liés à des situations particulières ; et (ii) de dispenser des formations régulières spécialisées sur les questions d'éthique et les conflits d'intérêts à l'intention de l'ensemble des parlementaires.*
20. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité intérimaire. Il s'était félicité de ce que la Chambre des représentants ait mis en place un conseiller indépendant ayant comme attribution d'informer, à titre confidentiel, les parlementaires sur les questions d'intégrité, d'éthique et de conduite dans le respect du Règlement intérieur. Cependant, il avait émis des doutes quant au fait de confier cette tâche de conseiller à titre confidentiel au président du Sénat ; le GRECO avait noté que celui-ci remplissait déjà un tel rôle au moment de l'élaboration du Rapport d'évaluation et qu'il semblait mal placé pour exercer de telles fonctions, étant donné que sa principale mission était de diriger le Sénat. En ce qui concernait la deuxième partie de la recommandation relative à une formation spécialisée régulière, la deuxième Chambre avait annoncé des plans pour dispenser à tous les parlementaires une formation sur les questions d'intégrité après les élections de 2017. Cependant il n'avait pas été donné d'indication sur le contenu ou la périodicité de cette formation. Le Sénat n'avait pas fourni d'autre information.
21. Les autorités néerlandaises indiquent, s'agissant de la première partie de la recommandation, que le Sénat a souligné que la désignation du Président comme conseiller à titre confidentiel est une décision soutenue par l'ensemble de ses membres. Le Président ne « dirige » pas de fait le Sénat, ni ne représente l'opinion de la majorité sénatoriale. Il en est plutôt le visage et la figure de proue, sur les plans interne et externe. Il ne peut pas être considéré comme représentant l'opinion majoritaire du Sénat, mais remplit ses fonctions de manière indépendante et impartiale. Les autorités insistent sur le fait que, jusqu'ici, aucun groupe parlementaire ou sénateur individuel n'a exprimé le désir de modifier l'organisation actuelle.

² Un député avait omis de déclarer un appartement d'une valeur de 135.000 € dont on lui avait fait cadeau, soutenant que ce cadeau avait été offert à titre personnel. Toutefois, les directives relatives à l'intégrité de la Chambre des représentants ne mentionnent pas que seuls les cadeaux reçus en relation avec les fonctions parlementaires doivent être déclarés. Voir https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/19/wel-de-chocoladereep-niet-de-flat-a1585589?utm_source=NRC&utm_medium=related&utm_campaign=related2

22. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, les autorités font savoir qu'en 2017, après les élections parlementaires, la Chambre des représentants a proposé des cours d'initiation à tous les nouveaux parlementaires. Les directives sur l'intégrité dans le Règlement intérieur et l'obligation de conserver certains documents publics ont été examinées. Ces cours ont été dispensés à plusieurs reprises et feront partie d'un programme de formation continue. Ces cours sont également ouverts au personnel parlementaire. Le Sénat, quant à lui, indique que, même sans la disposition sur les sessions de formation formelles régulières, l'intégrité a toujours joué un rôle de premier plan lors des réunions de la Commission des membres de haut rang. Tous les nouveaux membres reçoivent un dossier d'initiation, qui leur fournit des informations sur la réglementation relative à l'intégrité. L'ensemble des sénateurs a été informé récemment sur les dispositions actuelles concernant les activités annexes, les cadeaux et les voyages. A l'automne 2017, une réunion sur l'intégrité animée par des intervenants extérieurs a été organisée pour la Commission des membres de haut niveau.
23. Le GRECO note avec intérêt les informations communiquées par la Chambre des représentants sur les séances de formation régulières consacrées à l'intégrité, qui semblent répondre aux exigences de la seconde partie de la recommandation. Par conséquent, la Chambre des représentants a maintenant adopté les mesures requises concernant les deux parties de la recommandation.
24. Cependant, le Sénat n'a pris aucune mesure nouvelle concernant la recommandation. Les informations fournies sont pour l'essentiel les mêmes qu'auparavant et le GRECO ne voit aucune raison de modifier ses évaluations précédentes sur le sujet. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO réitère ses doutes sur le fait que le Président du Sénat soit à même de dispenser des conseils à titre confidentiel. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, malgré l'adoption de certaines mesures de sensibilisation, il n'a pas été organisé de formation régulière sur les questions liées à l'intégrité à l'intention de tous les sénateurs. Par conséquent, le Sénat n'a pas pris les mesures requises concernant l'une ou l'autre partie de la recommandation. Dans l'ensemble, la recommandation reste partiellement mise en œuvre.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

26. *Le GRECO avait recommandé d'inscrire dans la loi l'incompatibilité entre l'exercice simultané de la fonction de juge et de celle de membre de l'une ou l'autre des Chambres du Parlement.*
27. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'était pas mise en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de conformité intérimaire. Une éventuelle interdiction légale d'exercer simultanément une fonction judiciaire et un mandat parlementaire était en cours d'examen par un groupe de travail spécial dans lequel sont représentés le Conseil supérieur de la magistrature, des présidents de juridictions et l'Association de la magistrature. Le groupe devait rendre ses conclusions en décembre 2016.
28. Les autorités font savoir à présent que le groupe de travail a diffusé son avis sur les implications de la recommandation du GRECO en décembre 2016. Comme ce sujet demande un large soutien, l'opinion a été examinée dans toutes les sections de la magistrature. Il s'est avéré clair par la suite qu'un cycle de discussions n'était pas suffisant pour parvenir à s'entendre. Le groupe de travail cherche actuellement

comment obtenir le soutien le plus large possible au sein de la magistrature. Il envisage plusieurs solutions à cet effet, telles qu'une conférence entre toutes les sections impliquées, une étude des réglementations étrangères et la prise de décision finale. Le groupe de travail s'attend à la prolongation possible de ce processus pendant un certain temps.

29. Dès qu'une communauté de vues aura été atteinte au sein de la magistrature, le groupe de travail en avisera le Conseil de la magistrature. Ce dernier, avec les présidents des juridictions et l'Association de la magistrature, présentera une opinion au gouvernement, lequel déterminera sa position sur cette base.
30. Le GRECO salue le processus de consolidation qui cherche à atteindre un consensus sur cette question au sein de la magistrature et espère qu'il permettra de mettre en œuvre cette recommandation. Entretemps, il ne peut que considérer que cette recommandation n'est toujours pas mise en œuvre.
31. Le GRECO conclut que la recommandation v n'est toujours pas mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

32. **Eu égard aux conclusions contenues dans le précédent Rapport de conformité du Quatrième Cycle sur les Pays-Bas et au vue de ce qui précède, le GRECO conclut que ce pays a mis en œuvre de manière satisfaisante au total trois des sept recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle.** Sur les recommandations restantes, deux ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mise(s) en œuvre.
33. Plus précisément, les recommandations ii, vi et vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i et iv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii et v n'ont pas été mises en œuvre.
34. En ce qui concerne les parlementaires, les progrès enregistrés sont très limités, la Chambre des représentants seule ayant mis en place des formations spéciales régulières à l'intention de ses membres. L'élaboration de directives concernant les relations avec les tierces parties reste une question à traiter par les deux chambres, comme le contrôle et l'application des règles de conduite des parlementaires. En ce qui concerne la magistrature, le fait que les juges ne soient pas clairement autorisés à exercer simultanément un mandat parlementaire reste une question préoccupante. Le GRECO espère que le processus de consolidation actuellement en cours permettra de faire naître un consensus sur ce sujet.
35. Compte tenu du fait que quatre recommandations (sur sept) n'ont toujours pas été mises en œuvre, le GRECO conformément à l'article 31, paragraphe 9 du Règlement intérieur demande au Chef de la délégation des Pays-Bas de communiquer des informations supplémentaires, concernant notamment la mise en œuvre des recommandations i, iii, iv et v d'ici le 31 décembre 2018, en application du paragraphe 2(i) dudit article.
36. Enfin, le GRECO invite les autorités des Pays-Bas à autoriser dans les meilleurs délais la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.