



Adoption: 6 décembre 2019
Publication: 30 janvier 2020

Public
GrecoRC4(2019)22

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

PAYS-BAS

Adopté par le GRECO lors de sa 84^e réunion plénière
(Strasbourg, 2-6 décembre 2019)

I. INTRODUCTION

1. L'addendum au 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^e réunion plénière (21 juin 2013) et rendu public le 18 juillet 2013, après avoir obtenu l'autorisation des Pays-Bas.
3. Le [Rapport de conformité](#) avait été adopté par le GRECO lors de sa 68^e réunion plénière (19 juin 2015) et rendu public le 26 août 2015, après avoir obtenu l'autorisation des Pays-Bas. Le GRECO avait conclu que les Pays-Bas avaient mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante que deux des sept recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle et que le faible niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Il 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 avait 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^e Réunion plénière (21 octobre 2016) et rendu public le 8 décembre 2016, après avoir obtenu l'autorisation des Pays-Bas. Le GRECO avait conclu que les Pays-Bas avaient accompli des progrès à l'égard de certaines 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 avait conclu 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.
5. Le [Deuxième Rapport de Conformité](#) avait été adopté par le GRECO lors de sa 79^e réunion plénière (23 mars 2018) et rendu public le 14 juin 2018, après avoir obtenu l'autorisation des Pays-Bas. Le GRECO avait conclu que les progrès accomplis par les Pays-Bas depuis l'adoption du Rapport de Conformité intérimaire étaient très limités (quatre recommandations restaient en suspens). Il avait demandé aux Pays-Bas de communiquer des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens. L'information reçue le 25 juin 2019 a servi de base pour élaborer le présent addendum.
6. Le présent [addendum au Deuxième Rapport de conformité](#) évalue l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis le dernier Rapport intérimaire et le Deuxième rapport de conformité (à savoir, les recommandations i, iii, iv et v) et donne une évaluation globale du niveau de conformité avec ces recommandations.
7. Le GRECO a chargé la Lituanie et la Grèce de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont : Mme Živilė ŠADIANEC, au titre de la Lituanie et Mme Panagiota VATIKALOU, au titre de la Grèce. Elles ont été assistées par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent Addendum.

II. **ANALYSE**

8. Dans son Rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé aux Pays-Bas sept recommandations. Dans son Deuxième Rapport de conformité, les recommandations ii, vi et vii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i et iv avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii et v n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les quatre recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

9. *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).*
10. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. Il s'était félicité de la révision des Règlements intérieurs des deux chambres (première et deuxième Chambres), sauf en ce qui concernait la question particulière relative aux contacts avec des tierces parties, comme les lobbyistes, qui restait en suspens. Le GRECO avait rappelé que des orientations étaient nécessaires pour indiquer aux parlementaires ce qu'il convenait de faire ou de ne pas faire dans leurs rapports avec les lobbyistes, au sein du Parlement ou à l'extérieur.
11. Les autorités néerlandaises indiquent à présent que, le 21 mai 2019, le Sénat a adopté un code de conduite applicable à ses membres¹ qui est entré en vigueur et a été publié le 11 juin 2019 (le jour de l'inauguration du nouveau Sénat). Le code de conduite contient des directives concernant les relations avec des tierces parties, notamment les lobbyistes (article 3). Il dispose que les sénateurs doivent se garder de l'influence excessive exercée par des tiers et faire preuve de transparence concernant leurs contacts. Les notes explicatives précisent que les sénateurs sont libres de choisir les tiers avec lesquels ils sont en contact et d'utiliser les informations obtenues grâce à leurs contacts (y compris celles fournies par des lobbyistes professionnels rémunérés). De plus, les sénateurs sont tenus à la transparence quant à leurs contacts avec des tiers au sujet de projets de loi particuliers ou d'autres questions. Les notes explicatives indiquent également que les sénateurs doivent être conscients qu'en acceptant des cadeaux, en particulier de la part de lobbyistes, ils peuvent donner l'impression qu'il existe un conflit d'intérêts.
12. Les autorités indiquent également que la Chambre des représentants a décidé d'examiner, en vue de son adoption, un code (accompagné de notes explicatives) pour les parlementaires (fondé sur les recommandations d'un groupe de travail thématique et sur les propositions du Présidium qui en découleront), qui devrait être le plus grand dénominateur commun des règles d'intégrité existantes. Le code couvrira en particulier les relations entre les députés et les lobbyistes et les règles sur les cadeaux. Il demandera, entre autres, aux députés de s'abstenir de promettre d'agir de telle ou telle manière à la suite d'une offre (et non d'une information) d'un lobbyiste. Le Présidium a soumis un projet de code aux membres de la Chambre des représentants pour adoption.

¹https://www.eerstekamer.nl/id/vkz9gbzhm5wp/document_extern/gedragcode_integriteit_geldend/f=/vkz9gcg6q4oi.pdf

13. Le GRECO se félicite de l'adoption d'un code de conduite pour les membres du Sénat, qui régleme nte en partie leurs contacts avec des tiers et des lobbyistes. En ce qui concerne le Sénat, la recommandation a bien été suivie. Il note également que la procédure d'adoption d'un code de conduite à l'intention des membres de la chambre basse (Chambre des représentants) est en cours et attend avec intérêt sa finalisation.

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

Recommandation iii.

15. *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.*

16. Le GRECO rappelle que, dans son Deuxième Rapport de Conformité, il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient fait valoir qu'en vertu de la Constitution, le contrôle et l'application de l'éthique dans le comportement des parlementaires ne pouvaient être que de nature politique et que les parlementaires ne pouvaient être contraints de démissionner pour avoir enfreint les règles d'intégrité. La Chambre des représentants ne prévoyait pas d'adopter un dispositif de contrôle et d'application des règles d'intégrité. Le GRECO avait considéré qu'il était possible d'instaurer des sanctions moins sévères, telles qu'une réprimande ou l'interdiction de participer à certaines sessions ou réunions, sur le modèle des sanctions prévues au Règlement intérieur des deux Chambres pour d'autres infractions, par exemple en cas de violation de la confidentialité. S'agissant du Sénat, le GRECO avait considéré que le « contrôle par les pairs » pourrait être une façon appropriée d'assurer le contrôle et la mise en œuvre des obligations de déclaration et d'autres règles de conduite, comme le prévoyait la recommandation. Il semblerait cependant que la Commission des membres de haut rang n'ait pas opté pour une approche proactive pour traiter les atteintes possibles à l'intégrité autres que celles relatives à la confidentialité et à la conduite appropriées lors des débats.

17. Les autorités néerlandaises indiquent à présent que le nouveau code de conduite des membres du Sénat prévoit un système de contrôle et d'application. L'article 10 charge la commission interne, dont le Président et les deux vice-présidents du Sénat sont membres, de veiller au respect du code. Il appartient à la commission interne de décider, à la demande d'un ou de plusieurs membres, ou de sa propre initiative, s'il y a eu violation du code de conduite dans des cas précis. La commission peut également émettre des recommandations. Les sénateurs qui ne sont pas d'accord avec une décision de commission peuvent saisir la plénière, qui ne peut que confirmer ou rejeter la décision. Une fois définitive, la décision est rendue publique. Les autorités soulignent que le Sénat a délibérément choisi des recommandations plutôt que des sanctions, estimant que des sanctions formelles, telles que la suspension et la cessation pures et simples du mandat d'un sénateur, violeraient le libre exercice du mandat de sénateur, qui est protégé par la Constitution. Toutefois, si un sénateur enfreint les dispositions relatives à la confidentialité (articles 7 à 9), il peut se voir refuser temporairement l'accès à des réunions de commission ou à des documents confidentiels (article 11 du Code de conduite).

18. Les autorités indiquent en outre que suite à la motion de la Chambre des représentants, le Présidium est en train d'élaborer une proposition concernant le contrôle et l'exécution. À cet égard, la question du rôle du Président et du Présidium est étudiée.

19. Le GRECO se félicite des dispositions relatives au contrôle et à l'application du code contenues dans le nouveau code de conduite des membres du Sénat, en vertu

desquelles la commission interne doit veiller au respect du code et formuler des recommandations en cas de violation. Il note que le Sénat a fait le choix de recommandations plutôt que de sanctions directes en cas de violation des règles de conduite, ce qui n'est pas le cas pour les violations des obligations en matière de confidentialité. Même si, à première vue, les sanctions peuvent sembler plus légères, le GRECO reconnaît que le système vise à renforcer le respect du code de conduite. Cette partie de la recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

20. Le GRECO note que la Chambre des représentants est en train de mettre en place un système de contrôle et d'application des règles et attend avec intérêt qu'il soit fonctionnel.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

22. *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.*
23. Le GRECO rappelle que, dans son Deuxième Rapport de Conformité, il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il s'était félicité de la mise en place, à la Chambre des représentants, d'un conseiller indépendant ayant comme attributions d'informer les parlementaires, à titre confidentiel, sur les questions d'intégrité, d'éthique et de conduite dans le respect du Règlement intérieur. Il avait également noté les séances de formation régulières sur l'intégrité dispensées par la Chambre des représentants. S'agissant de la Chambre des représentants, les deux parties de la recommandation avaient donc été mises en œuvre. Cependant, le Sénat n'avait pris aucune mesure nouvelle concernant la recommandation. Le GRECO avait émis des doutes quant au fait de confier la tâche de conseiller confidentiel au Président du Sénat (un rôle qu'il jouait déjà au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation). Des mesures de sensibilisation avaient été prises, mais aucune formation régulière sur les questions liées à l'intégrité n'avait été mise en place pour l'ensemble des sénateurs.
24. S'agissant de la première partie de la recommandation, les autorités néerlandaises indiquent à présent qu'en vertu du nouveau code de conduite des membres du Sénat (article 12), le conseiller confidentiel indépendant est nommé par le Sénat, sur proposition de la commission interne. Il ne peut s'agir ni d'un membre du Sénat, ni d'un fonctionnaire travaillant pour le Secrétariat du Sénat. Le poste de conseiller à titre confidentiel a été annoncé par le Sénat en octobre 2019. Les entretiens avec les candidats ont eu lieu le 19 novembre 2019 et l'entretien final avec le candidat pressenti s'est tenu le 26 novembre 2019. Il est prévu que la nomination du conseiller confidentiel soit finalisée en décembre 2019 et que ce dernier soit opérationnel à compter du 1 janvier 2020. En outre, les autorités indiquent qu'un conseiller indépendant a été nommé à la Chambre des représentants dans le but de renforcer la politique d'intégrité et de soutenir et conseiller les membres de la Chambre des représentants sur les questions liées à l'intégrité et l'application des règles existantes. Les députés peuvent décider de rendre ces avis publics. Ce nouveau modèle remplace le modèle actuel du conseil confidentiel. Le conseiller en intégrité peut faire des recommandations d'amélioration ou de clarification des règles existantes. Le conseiller indépendant entrera en fonction le 1er janvier 2020.

25. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités informent que le nouveau code de conduite des membres du Sénat a été porté à l'attention des nouveaux sénateurs et de ceux qui ont déjà accompli un ou plusieurs mandats. Une réunion d'information pour tous les sénateurs, pendant laquelle le secrétaire général du Sénat a présenté le code, s'est déroulée le 26 novembre 2019. La Commission des membres de haut rang (qui réunit tous les dirigeants des partis siégeant au Parlement) a décidé d'organiser deux sessions sur l'intégrité par an, qui permettront aux sénateurs d'échanger leurs expériences et bonnes pratiques. Le cas échéant, les sénateurs de haut rang pourront inviter des experts externes. La première d'une série de sessions régulières sur l'intégrité de la Commission des membres de haut rang aura lieu en janvier 2020.
26. Le GRECO se félicite des dispositions sur le conseil confidentiel contenues dans le nouveau code de conduite des membres du Sénat et des mesures prises par le Sénat afin de nommer un conseiller à titre confidentiel et d'organiser régulièrement des activités de formation et de sensibilisation des sénateurs aux questions d'intégrité. Le GRECO note également qu'un nouveau modèle de conseil confidentiel est en train d'être introduit à la Chambre des représentants pour renforcer le modèle actuel. Le GRECO attend que les mécanismes du conseil confidentiel soient pleinement opérationnels au sein de deux Chambres du Parlement et la formation spécifique au Sénat soit dispensée régulièrement.
27. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

28. *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.*
29. Le GRECO rappelle que, dans son Deuxième Rapport de Conformité, il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il avait noté le processus de consolidation visant à parvenir à un consensus à ce sujet au sein de la magistrature. Sur cette base, un groupe de travail spécialement constitué au sein du Conseil de la magistrature émettra une recommandation au Conseil de la magistrature, lequel formulera un avis qui servira de base à une décision gouvernementale sur cette question.
30. Les autorités néerlandaises déclarent à présent que le pouvoir judiciaire a pris conscience de la nécessité de séparer strictement la fonction judiciaire du mandat parlementaire. Dans ce contexte, le Conseil de la magistrature, les présidents des tribunaux et l'Association de la magistrature, le ministre pour la Protection juridique de l'État et le ministre de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume ont informé le Parlement qu'un projet de loi prévoyant l'interdiction de l'exercice simultané des fonctions de juge et de membre du Parlement sera élaboré. Ce projet de loi devrait être soumis pour consultation au cours du premier semestre de 2020.
31. Le GRECO prend note des résultats des consultations au sein de la magistrature, qui ont abouti à un avis positif du Conseil de la magistrature sur le principe de la nécessité d'interdire l'exercice simultané de la fonction de juge et de celle de membre du Parlement. Le GRECO note également que des modifications semblent être en cours à cette fin. En l'état actuel des choses, les modifications devant encore être élaborées et adoptées, la recommandation ne peut pas encore être considérée comme mise en œuvre, même partiellement.

32. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

33. **Les Pays-Bas ont quelque peu progressé dans la mise en œuvre des recommandations en suspens. Trois des sept recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, trois recommandations ont été partiellement mises en œuvre et une recommandation n'est toujours pas mise en œuvre.**

34. Plus précisément, les recommandations ii, vi et vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, iii et iv ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

35. S'agissant des parlementaires, le GRECO se félicite du nouveau code de conduite des membres du Sénat, qui contient des dispositions sur les contacts avec les lobbyistes, le contrôle et l'application des règles, ainsi que sur les conseils à titre confidentiel. Le GRECO attend avec intérêt la nomination prévue d'un conseiller à titre confidentiel et la mise en place d'une formation régulière des sénateurs sur les questions d'intégrité. La Chambre des représentants devrait encore adopter un code de conduite couvrant la question des relations des parlementaires avec les lobbyistes et sur un système de contrôle et d'application des règles de conduite. Elle a adopté un nouveau modèle renforcé du conseil confidentiel qui devrait être opérationnel à compter de 2020.

36. En ce qui concerne la magistrature, le GRECO note le consensus au sein de la magistrature et du gouvernement concernant l'instauration d'une interdiction pour les juges en fonction de siéger simultanément au Parlement. Le GRECO attend avec intérêt l'élaboration et l'adoption des dispositions pertinentes à cet égard.

37. Le GRECO note que des réformes essentielles sont en cours concernant les recommandations en suspens. Compte tenu du fait que quatre recommandations (sur sept) n'ont toujours pas été mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9 de son Règlement intérieur, demande au Chef de la délégation néerlandaise de communiquer des informations supplémentaires, en particulier concernant la mise en œuvre des recommandations i, iii, iv et v, d'ici le 31 décembre 2020.

38. 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.