



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 22 septembre 2021
Publication : 14 décembre 2021

Public
GrecoRC4(2021)14

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

PAYS-BAS

Adopté par le GRECO lors de sa 88e réunion plénière
(Strasbourg, 20-22 septembre 2021)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le deuxième 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 n'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 donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.1 relatif aux membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation 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 dans la mise en œuvre de certaines recommandations. Trois des sept recommandations avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante (ii, vi et vii), deux avaient été partiellement mises en œuvre (i et iv) et deux 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 et avait demandé aux Pays-Bas de communiquer des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens.
6. L'[Addendum au Deuxième rapport de conformité](#) a été adopté lors de la 84^e réunion plénière du GRECO (6 décembre 2019) et rendu public le 30 janvier 2020, après avoir obtenu l'autorisation des Pays-Bas. Le GRECO a conclu que des progrès supplémentaires avaient été faits dans la mise en œuvre des recommandations en suspens. Toutefois, le nombre de recommandations en suspens est resté inchangé : trois des sept recommandations avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante, trois avaient été partiellement mises en œuvre et une recommandation n'avait toujours pas été mise en œuvre.
7. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités néerlandaises ont soumis un Rapport de situation contenant des informations supplémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ce rapport,

reçu le 1^{er} juin 2021, a servi de base au Deuxième addendum au Deuxième rapport de conformité.

8. Le GRECO a chargé la Lituanie et 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 été assistées par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent rapport.

II. ANALYSE

9. Il est rappelé que, dans son Rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé sept recommandations aux Pays-Bas. Dans l'addendum au Deuxième rapport de conformité, il avait conclu que les recommandations ii, vi et vii avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante, que les recommandations i, iii et iv avaient été partiellement mises en œuvre et que la recommandation v n'avait pas été mise en œuvre. La conformité avec les quatre recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

10. *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).*
11. Cette recommandation a été considérée comme étant partiellement mise en œuvre dans l'addendum au Deuxième rapport de conformité. Le GRECO avait salué l'adoption d'un code de conduite pour les membres du Sénat et conclu que la recommandation avait été mise en œuvre pour ce qui concernait le Sénat. Il avait également constaté que la procédure d'adoption d'un code de conduite à l'intention des membres de la Chambre basse (Chambre des représentants) était en cours.
12. Les autorités néerlandaises font à présent état de l'adoption, le 22 septembre 2020, d'un code de conduite (dont le texte a été mis à la disposition du GRECO) pour les membres de la Chambre des représentants. Le code a été publié sur le site Web officiel et l'intranet de la Chambre, reproduit dans une nouvelle brochure sur les questions d'intégrité et un programme de formation pour les députés nouvellement élus et réélus. Avant son adoption, le projet de code a été soumis à une commission et à une audition en plénière.
13. Le GRECO se félicite de l'adoption du code de conduite pour les membres de la Chambre des représentants, qui s'applique à la conduite des députés dans l'exercice de leurs fonctions et à leur conduite en général dès lors qu'elle peut porter gravement préjudice à l'autorité et à la dignité de la Chambre. Le GRECO note avec satisfaction que le code constitue un ensemble solide de règles d'intégrité et donne des consignes sur la conduite à tenir en cas de conflit d'intérêts, sur les cadeaux, les obligations d'enregistrement, les activités annexes, les relations avec les lobbyistes et le respect de certaines règles d'intégrité par les membres de la famille proche des députés. Compte tenu des développements décrits précédemment, le GRECO conclut qu'il a été satisfait à toutes les exigences de cette recommandation et que celle-ci a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

14. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

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. Cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans l'addendum au Deuxième rapport de conformité. Le GRECO s'était félicité 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 devait veiller au respect du code et émettre des recommandations en cas de violation. Cette partie de la recommandation avait été traitée de manière satisfaisante. S'agissant de la Chambre des représentants, des règles relatives au contrôle de la conduite éthique des députés étaient en cours d'élaboration.
17. Les autorités néerlandaises font à présent état de l'adoption et de l'entrée en vigueur, en avril 2021, d'un règlement sur le suivi du code de conduite et son application par les membres de la Chambre des représentants (cf. recommandation i). Le règlement établit une commission d'enquête indépendante sur l'intégrité chargée, par la Chambre, de traiter les plaintes concernant les violations du code. La commission est composée d'un président et de deux membres, nommés par le Présidium et par l'ensemble de la Chambre, pour un mandat de cinq, six et quatre ans respectivement. Un appel à candidatures ouvert a été publié en janvier 2021 et les trois membres ont été officiellement nommés le 20 avril 2021.
18. Les autorités expliquent que la Commission peut être saisie par toute personne souhaitant déposer plainte. Pour faciliter cette démarche, un formulaire de plainte et des directives sont en ligne sur le site Web de la Chambre. Les conclusions de la commission doivent être consignées par écrit, et le député concerné peut y répondre. Le rapport final doit être transmis au Présidium de la Chambre, qui doit le publier dans un délai de quatre semaines. Le député concerné peut introduire un recours qui est examiné par une commission temporaire constituée à cet effet.
19. Trois types de sanctions sont prévues si la commission conclut à la violation du code : l'avertissement, le blâme et la suspension. La Chambre décide de la sanction qui sera imposée. La commission peut aussi recommander des améliorations à apporter au code dans son rapport annuel (le premier rapport sera publié en avril 2022).
20. Les autorités ajoutent que tous les développements susmentionnés ont été dûment pris en compte dans le Règlement intérieur révisé du Parlement (article 15.24).
21. Le GRECO se félicite de l'établissement d'un système permettant de contrôler le respect des règles de conduite par les membres de la Chambre des représentants, telles qu'elles figurent dans le nouveau code de conduite (cf. recommandation i). Le système comprend une commission d'enquête indépendante et une commission de recours, prévoit un système de sanctions progressives et permet d'améliorer le code en tenant compte de sa mise en œuvre dans la pratique. Le GRECO conclut que la recommandation dans son ensemble a été mise en œuvre de manière satisfaisante.
22. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iv.

23. *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.*
24. Cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans l'addendum au Deuxième rapport de conformité. Le GRECO s'était félicité des dispositions sur le conseil confidentiel contenues dans le nouveau code de conduite des membres du Sénat. Toutefois, le processus de nomination d'un conseiller à titre confidentiel pour le Sénat n'était pas finalisé et le dispositif de formation régulière sur les questions d'intégrité n'était pas encore opérationnel. Le GRECO avait également noté qu'un nouveau modèle de conseil confidentiel était en cours d'introduction à la Chambre des représentants.
25. Les autorités néerlandaises indiquent à présent que, s'agissant du Sénat, une conseillère externe indépendante chargée d'informer les parlementaires à titre confidentiel a été nommée le 17 décembre 2019 pour un mandat de quatre ans¹. Outre une mission de conseil, ses fonctions prévoient l'évaluation du code de conduite récemment adopté et la participation à des sessions thématiques périodiques sur les questions d'intégrité au Sénat. Des informations sur le fonctionnement d'un conseiller confidentiel sont disponibles sur le site Web du Sénat, ainsi que d'autres données relatives à l'intégrité, à savoir le code de conduite, le registre des cadeaux et le registre des voyages à l'étranger. Des sessions de formation sur les questions d'intégrité ont déjà été organisées et ont désormais lieu deux fois par an. La dernière s'est tenue le 15 juin 2021² et la prochaine aura lieu en automne
26. Les autorités indiquent également que le Présidium a nommé un conseiller confidentiel indépendant chargé d'informer les parlementaires à titre confidentiel pour la Chambre des représentants le 1^{er} janvier 2020, pour un mandat de six ans, et que son premier rapport annuel a été publié en avril 2021³. Il contient entre autres des informations sur le nombre et la nature des demandes de conseil reçues et des offres et des informations sur la réglementation relative aux rémunérations légales et à l'enregistrement des intérêts privés, ainsi que des recommandations tendant à renforcer la sensibilisation aux règles d'intégrité et leur accessibilité, contribuant ainsi à l'évolution, à l'interprétation et à l'application du code de conduite. Le programme de formation de la Chambre des représentants comprend de multiples sessions couvrant des sujets pertinents pour le travail d'un député. L'intégrité est l'un de ces sujets. Après les élections, les sessions de formation sont organisées très fréquemment afin de permettre à tous les députés et au nouveau personnel d'y participer. Les années sans élections, le programme de formation est organisé plusieurs fois par an. En outre, la conseillère confidentielle indépendante a proposé aux partis politiques de discuter des questions d'intégrité à un niveau général (par opposition aux conseils qu'elle donne à des députés individuels) et de nombreux partis ont déjà accepté cette offre.

¹ Depuis décembre 2019, elle a mené des réunions avec tous les partis parlementaires et reçu une dizaine de demandes d'avis, principalement concernant l'acceptabilité des postes annexes pour les sénateurs.

² Les autorités informent que les dirigeants des 15 partis politiques représentés au Sénat (ou leurs adjoints) ont participé à cette formation, de même que le président du Sénat (qui a présidé la réunion) et les premier et deuxième vice-présidents. Le conseiller confidentiel y a également participé. Les chefs de tous les partis politiques doivent rendre compte à leurs collègues sénateurs de ce qui a été discuté.

³ Informatie over Bijlage 978918 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

27. Le GRECO note que les mécanismes de conseil confidentiel sont devenus pleinement opérationnels au sein des deux chambres du Parlement. Le GRECO note également qu'une formation spécifique à l'intégrité est désormais dispensée régulièrement à la Chambre des représentants. Cependant, en ce qui concerne le Sénat, les sessions de formation sont organisées deux fois par an uniquement pour les dirigeants des partis politiques et la direction du Sénat. Le reste des sénateurs ne sont pas couverts. De ce fait, le GRECO conclut que cette recommandation reste partiellement mise en œuvre.
28. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

29. *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.*
30. Cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre dans l'addendum au Deuxième rapport de conformité. Le GRECO avait pris note des résultats des consultations au sein de la magistrature, qui avaient 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 député. Des modifications juridiques semblaient être en cours à cette fin.
31. Les autorités néerlandaises informent à présent que les travaux législatifs se poursuivent en vue d'interdire le cumul des fonctions de juge et de membre de l'une ou l'autre chambre du Parlement. Le projet de loi correspondant devrait être disponible pour une consultation publique au cours du second semestre de 2021
32. Le GRECO demande instamment aux autorités d'accélérer le processus législatif pour donner effet à la recommandation. Compte tenu du fait que le processus est encore à un stade précoce, le GRECO ne peut que conclure que cette recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre.
33. Le GRECO conclut que la recommandation v reste non mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

34. **Les Pays-Bas ont quelque peu progressé dans la mise en œuvre des recommandations en suspens. Cinq des sept recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du Quatrième cycle ont à présent été mises en œuvre de manière satisfaisante, une recommandation reste partiellement mise en œuvre et une recommandation n'est toujours pas mise en œuvre.**
35. Plus précisément, les recommandations i, ii, iii, vi et vii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre et la recommandation v reste non mise en œuvre.
36. En ce qui concerne les membres du Parlement, le GRECO se félicite de l'adoption du nouveau Code de conduite pour les membres de la Chambre des représentants, qui constitue un ensemble solide de règles d'intégrité et donne des consignes sur la conduite à tenir en cas de conflit d'intérêts, sur les cadeaux, les obligations d'enregistrement, les activités annexes, les relations avec les lobbyistes et le respect de certaines règles d'intégrité par les membres de la famille proche des députés. Le GRECO se félicite également de l'établissement d'un système permettant de suivre

le respect des règles de conduite par les membres de la Chambre des représentants. Ce système comprend une commission d'enquête indépendante, une commission de recours, prévoit un système de sanctions progressives et permet d'améliorer le code en tenant compte de sa mise en œuvre dans la pratique. Enfin, le GRECO note que les mécanismes de conseil à titre confidentiel sont désormais pleinement opérationnels dans les deux chambres du Parlement et qu'une formation à l'intégrité est désormais dispensée régulièrement à la Chambre des représentants. Il est toutefois difficile de savoir si des programmes de formation similaires ont été mis en place à la Chambre des représentants. Cependant, un programme de formation similaire au Sénat doit être étendu de la direction du Sénat et de la direction des partis politiques au reste des sénateurs. Le GRECO se félicite que les Pays-Bas aient à présent donné effet à presque toutes les recommandations concernant les membres des deux Chambres du Parlement.

37. En ce qui concerne les procureurs et les juges, une seule recommandation est en suspens. Le GRECO constate avec préoccupation que les travaux législatifs visant à interdire le cumul des fonctions de juge et de membre de l'une ou l'autre chambre du Parlement n'ont pas progressé. Il s'agit d'une question de première importance et les autorités sont invitées à accélérer la procédure en question et à donner effet à la recommandation dans les meilleurs délais.
38. L'adoption du Deuxième addendum au Deuxième rapport de conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième cycle concernant les Pays-Bas. Les autorités pourraient toutefois vouloir informer le GRECO d'autres faits nouveaux concernant la mise en œuvre des recommandations iv et v.
39. Enfin, le GRECO invite les autorités néerlandaises à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.