



Bruxelles, le 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 19

**ANNEXE**

**PAYS-BAS**

*du*

**Rapport anticorruption de l'UE**

---

## PAYS-BAS

### 1. INTRODUCTION – PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

#### *Cadre de lutte contre la corruption*

**Approche stratégique.** D'importantes initiatives de lutte contre la corruption destinées à renforcer l'intégrité ont été prises aux Pays-Bas, telles qu'un livre blanc<sup>1</sup> de 2005 sur la prévention de la corruption, ainsi que des réformes juridiques et administratives, dont la plupart concernaient la promotion de l'intégrité. En 2006, par exemple, la loi sur les fonctionnaires et d'autres lois régissant les municipalités ont été modifiées de manière à rendre obligatoire la mise en œuvre d'une politique d'intégrité des fonctionnaires. Un autre exemple important est la récente adoption, en 2013, de la loi sur le financement des partis politiques. Le programme du gouvernement destiné à lutter contre la criminalité financière et économique (FINEC) a été introduit pour donner la priorité à la lutte contre la fraude, le blanchiment d'argent et la corruption. Toutefois, il n'existe pas de programme de lutte contre la corruption qui soit autonome et complet<sup>2</sup>. Le FINEC met l'accent sur la prévention, le recouvrement des actifs et l'amélioration de la coordination entre les services responsables de la détection des infractions et ceux qui sont chargés de mener les enquêtes.

**Cadre juridique.** Le cadre juridique de lutte contre la corruption est en place pour l'essentiel. Lors du troisième cycle d'évaluation, toutes les recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe concernant des incriminations avaient été mises en œuvre en 2010<sup>3</sup>; les progrès ont été plus lents en ce qui concerne les recommandations relatives au financement des partis politiques. La dernière réforme législative en date concernant la lutte contre la corruption a été annoncée en juillet 2012; elle permettrait d'étendre les mesures de lutte contre la criminalité financière et économique<sup>4</sup>. Le projet de loi prévoit un renforcement des sanctions et une prolongation du délai de prescription pour la corruption. Il porte également à 10 % du chiffre d'affaires annuel l'amende maximale infligée à une organisation. À la suite de son quatrième cycle d'évaluation, le GRECO a loué les efforts déployés par les Pays-Bas pour que les institutions publiques aient la confiance des citoyens, mais il s'est inquiété de l'absence de mécanismes de contrôle des mesures qui sont en vigueur, et notamment pour les déclarations d'intérêts des membres du Parlement<sup>5</sup>.

**Cadre institutionnel.** S'il n'existe pas d'agence spécialisée dans la prévention et la lutte contre la corruption, ces mesures anticorruption et d'intégrité sont au cœur des priorités de l'administration publique néerlandaise, aux niveaux tant national que local, en particulier en ce qui concerne la prévention. Un bureau pour la promotion de l'intégrité du secteur public (BIOS) est chargé spécifiquement d'aider l'administration publique à élaborer et faire appliquer les politiques de lutte contre la corruption<sup>6</sup>. Pour lutter contre la corruption, les

---

1 Nota Corruptiepreventie – Rijksoverheid Kamerstukken 2005-2006, III, 30374 n<sup>o</sup>s 2 et 6.

2 *Verzamelbrief financieel-economische criminaliteit*, 12 juillet 2012. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/07/12/verzamelbrief-financieel-economische-criminaliteit.html>; *Memorie van Toelichting Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit)*. Le 5 juillet 2013, la proposition de loi a été adressée à la seconde chambre.

3 Troisième cycle d'évaluation; rapport de conformité, adopté le 11 juin 2010. GRECO RC-III (2010) 5E.

4 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Verzamelbrief financieel-economische criminaliteit*, 12 juillet 2012. *Le projet de loi n'a pas été adopté; la seconde chambre a rendu son avis le 12 novembre 2013.*

5 Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs — quatrième cycle d'évaluation, adopté le 21 juin 2013. GRECO Eval IV Report (2012) 7E.

6 Pour plus de détails, voir la section ci-dessous relative à l'«intégrité de l'administration publique et des agents publics nommés ou élus».

autorités policières néerlandaises disposent d'un service d'investigation hautement spécialisé (*Rijksrecherche*) depuis 1996. Ce service, qui rend compte au Conseil des procureurs généraux, est chargé de mener des enquêtes sur les cas de corruption impliquant des fonctionnaires de police, des magistrats ou de hauts fonctionnaires. Plus récemment, il a également été chargé d'enquêter sur la corruption transnationale. Le GRECO a récemment souligné qu'aux Pays-Bas, la prévention de la corruption chez les députés, les juges et les procureurs repose dans une large mesure sur la confiance mutuelle, la transparence et le contrôle démocratique, et a salué leurs efforts en matière d'intégrité<sup>7</sup>. Quant aux risques dans la pratique, le *Rijksrecherche* a procédé en 2010 à une analyse stratégique des points faibles qui pourraient augmenter le risque de corruption de fonctionnaires<sup>8</sup>. Cette analyse a conclu que, si les allégations de corruption ne sont pas réparties de manière égale dans la fonction publique, la situation globale est positive, la corruption n'étant pas très répandue.

### ***Sondages d'opinion***

**Enquêtes de perception.** Si 61 % des Néerlandais pensent que la corruption est répandue dans leur pays, cette proportion est inférieure à la moyenne de l'UE (76 %).

**Corruption vécue.** Dans l'enquête Eurobaromètre 2013, seuls 9 % des répondants estimaient être touchés par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %). La proportion est presque nulle (2 %, contre 4 % en moyenne dans l'UE) pour les personnes déclarant avoir réellement fait l'expérience de la corruption mineure.

**Enquêtes auprès des entreprises.** Le rapport mondial sur la compétitivité 2013-2014 du Forum économique mondial classe les Pays-Bas en huitième position des économies les plus compétitives du monde (sur 148 pays)<sup>9</sup>. Selon un sondage Eurobaromètre réalisé en 2013 auprès des entreprises<sup>10</sup>, seuls 24 % des entreprises néerlandaises interrogées estiment que la corruption est un problème pour l'activité économique aux Pays-Bas, contre 43 % pour la moyenne de l'UE. De même, seuls 26 % des entreprises néerlandaises interrogées pensent qu'il est indispensable d'entretenir des relations politiques pour réussir dans les affaires, contre 47 % en moyenne dans l'UE. En outre, seuls 21 % des entreprises ayant participé à des marchés publics au cours des trois dernières années aux Pays-Bas ont indiqué avoir été empêchées de remporter un marché à cause de la corruption, contre 32 % pour la moyenne de l'UE. Dans l'enquête Eurobaromètre auprès des entreprises, 24 % des représentants d'entreprises estiment que la corruption est un obstacle à l'activité économique aux Pays-Bas, tandis que le même pourcentage de répondants estime que le népotisme et le favoritisme constituent des obstacles. Cette perception est considérablement plus positive aux Pays-Bas, puisque ces chiffres s'élèvent respectivement à 43 % et 41 % en moyenne dans l'UE.

### ***Questions de fond***

**Secteur privé.** Les Pays-Bas ont transposé la décision-cadre 2003/568/JAI relative à la corruption dans le secteur privé et, dès 2003, ils ont informé la Commission que, de leur point de vue, le code pénal néerlandais était déjà conforme à cette décision-cadre<sup>11</sup>. La Commission a constaté en 2007 un certain nombre de lacunes législatives dans la législation

---

7 Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs — quatrième cycle d'évaluation, quatrième rapport d'évaluation (2012) 7E:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)7\\_The\\_Netherlands\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)7_The_Netherlands_EN.pdf).

8 *Rijksrecherche* (2010). *Niet voor persoonlijk gebruik! Omkoping van ambtenaren in de civiele openbare sector*. Résumé disponible à l'adresse suivante: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/6403.00.003-Rapport-1-.pdf>.

9 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf).

10 Flash Eurobaromètre 374.

11 Document de travail des services de la Commission: annexe au rapport de la Commission fondé sur l'article 9 de la décision-cadre 2003/568/JAI, du 22 juillet 2003, relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé {COM(2007) 328 final} – Bruxelles, 18.6.2007; SEC(2007) 808.

pénale néerlandaise, tout comme l'a fait le GRECO en 2008. Les Pays-Bas ont modifié leurs dispositions concernant la corruption dans le secteur privé en 2009, et le GRECO a reconnu les améliorations apportées en déclarant en 2010 que la mise en œuvre de la convention pénale sur la corruption était satisfaisante<sup>12</sup>.

**Système judiciaire.** Dans l'enquête Eurobaromètre de 2013, seuls 5 % des Néerlandais interrogés déclarent avoir été confrontés à la corruption, tandis qu'ils sont 3 % à en avoir été les témoins et que 36 % d'entre eux l'ont dénoncée. Il semble que le public ait confiance dans le système judiciaire et dans le Médiateur, puisqu'environ la moitié des personnes interrogées informeraient ces institutions en cas de corruption. Les statistiques de la criminalité ne donnent qu'une vue partielle, dans la mesure où il n'existe pas de système commun d'enregistrement des délits de corruption<sup>13</sup>. En outre, de nombreux cas sont traités dans le cadre de procédures disciplinaires internes<sup>14</sup>. Néanmoins, une étude a confirmé que dans neuf cas sur dix, les poursuites menées à l'encontre d'un suspect conduisent à une condamnation pénale et que la plupart des personnes condamnées pour corruption le sont à des peines de probation ou à des amendes<sup>15</sup>. En 2011, les directives à l'attention des procureurs relatives à la détection des cas de corruption dans le secteur public et aux enquêtes y afférentes ont été modifiées et précisées<sup>16</sup>.

**Financement des partis politiques.** Même s'il existe un cadre législatif complet sur les partis politiques, les règles relatives à la transparence du financement des partis et des dons dont ils bénéficient ont récemment fait l'objet de débats publics. Avant les élections de 2012, les médias ont remis en question le manque de transparence dans le financement de la campagne électorale de l'un des plus grands partis politiques<sup>17</sup>. Dans son deuxième rapport de conformité de 2013 concernant le financement des partis politiques, le GRECO s'est inquiété du grand nombre de recommandations qui n'avaient été prises en considération que partiellement ou pas du tout<sup>18</sup>. Parallèlement, il a reconnu que la nouvelle version de la loi sur le financement des partis politiques<sup>19</sup> — encore en cours d'élaboration après plusieurs années — renforcerait considérablement le degré de transparence du financement des partis politiques aux Pays-Bas. Cette loi, élaborée partiellement en réponse à des recommandations antérieures du GRECO, a été adoptée le 7 mars 2013. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2013. Le seuil pour la publication des dons est fixé à 4 500 euros, soit un montant équivalent à celui que prévoyait la législation précédente critiquée par le GRECO. Le seuil pour les dons anonymes est de 1 000 euros. En juin 2013, le GRECO a reconnu qu'un certain nombre de recommandations supplémentaires avaient été mises en œuvre, mais pas celles concernant les seuils pour les dons privés anonymes, les comptes des sections locales des partis politiques et l'exigence d'un contrôle financier indépendant<sup>20</sup>.

---

12 Rapport de conformité sur les Pays-Bas, troisième cycle d'évaluation. GRECO RC-III (2010) 5E:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)5\\_Netherlands\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)5_Netherlands_EN.pdf).

13 <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/meer-corruptie-in-publieke-sector-geen-zicht-op.6261839.lynkx>.

14 La principale raison pour laquelle le ministère public peut renoncer aux poursuites est que l'employeur du fonctionnaire impliqué a pris des mesures disciplinaires. Source: Public corruption and law enforcement, *H. Nelen*. In *Justitiële Verkenningen*, 2007.

15 Public corruption and law enforcement, *H. Nelen*. In *Justitiële Verkenningen*, 2007.

16 <http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/opsporing/@156023/aanwijzing-opsporing-4/>.

17 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2013-93.html>.

18. En 2013, le GRECO a conclu que sept recommandations avaient été partiellement mises en œuvre, tandis que six autres ne l'avaient pas été.

19 [http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32752\\_wet\\_financiering\\_politieke](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32752_wet_financiering_politieke).

20 Troisième cycle d'évaluation; rapport de conformité intérimaire, adopté le 21 juin 2013. GRECO RC-III (2013) 8E.

**Lanceurs d'alerte.** Le règlement de 2010 concernant les lanceurs d'alerte dans le secteur public<sup>21</sup> a mis en place un système de notification et instauré une commission de l'intégrité publique. Le traitement confidentiel des données provenant des lanceurs d'alerte est essentiel. Il existe cependant de sérieuses interrogations quant à son efficacité dans la pratique<sup>22</sup>. Jusqu'à la fin 2013, la seule disposition concernant les lanceurs d'alerte dans le secteur privé figurait dans le code néerlandais de la gouvernance d'entreprise, qui s'applique aux entreprises cotées en bourse<sup>23</sup>. En décembre 2013, la Chambre néerlandaise des représentants a approuvé un projet de loi (n° 33.258) visant à protéger les lanceurs d'alerte des conséquences de leurs révélations<sup>24</sup>, par la création d'une nouvelle organisation, relevant des services du Médiateur national, habilitée à mener des enquêtes dans les secteurs tant public que privé.

**Transparence des activités des groupes d'intérêts.** En 2012, le Parlement a mis en place un registre public volontaire pour les groupes d'intérêts (lobbys)<sup>25</sup>, qui est en ligne depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012<sup>26</sup>. Toutefois, les activités des groupes d'intérêts ne font l'objet d'aucune réglementation aux niveaux national, régional et local, et la plupart des partis politiques représentés au Parlement s'accordent sur la nécessité d'une plus grande transparence.

## 2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE

### *Intégrité de l'administration publique et des agents publics nommés ou élus*

L'intégrité est l'une des valeurs fondamentales de l'administration publique néerlandaise. La politique néerlandaise de lutte contre la corruption est principalement, mais non exclusivement, axée sur la sensibilisation et la prévention. Dans une enquête de la Commission européenne sur la corruption dans l'administration publique, seul 1 % des personnes interrogées ont constaté de la corruption dans leurs relations avec les autorités publiques néerlandaises, alors que la moyenne de l'UE à cet égard est de 10 %<sup>27</sup>.

Il existe un cadre administratif sophistiqué pour prévenir les délits liés à la corruption dans la fonction publique, et la loi sur la fonction publique néerlandaise comporte des règles de base relatives à la politique d'intégrité. Des codes de conduite sont en vigueur dans la plupart des administrations publiques, comme l'exige la législation néerlandaise. Toutes les règles destinées à prévenir les conflits d'intérêts des fonctionnaires sont présentées et expliquées en détail dans le manuel consacré au conflit d'intérêts<sup>28</sup>. Ces règles sont accompagnées d'un outil d'autoévaluation connu sous le nom de «SAINT» (Self-Assessment INTEGRiteit), qui a été mis au point pour évaluer les risques et procéder à une auto-évaluation de l'impact de la politique

21 Besluit van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie (Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie).

<http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/Klokkenluidersregeling.pdf>.

22 Bovens, M. and Pikker, G. (2010). *Klokkenluidersregelingen: Nuttig maar niet Afdoende*. p.38-47. In: Karssing, E, and Zweegers, M. (Eds). *Jaarboek Integriteit 2010*. Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

23 <https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.mccg.nl%2Fdownload%2F%3Fid%3D606>.

24 [http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33258\\_initiatiefvoorstel\\_van\\_raak](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33258_initiatiefvoorstel_van_raak). Le Sénat examinera le projet de loi en janvier 2014.

25 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012), *Lobbyistenregister*.

[http://www.tweedekamer.nl/over\\_de\\_tweede\\_kamer/lobbyistenregister/index.jsp](http://www.tweedekamer.nl/over_de_tweede_kamer/lobbyistenregister/index.jsp) (Assessed 1/10/12).

26 Register van lobbyisten in de Tweede Kamer (2012)

[http://www.tweedekamer.nl/images/Formulier\\_lobbyisten\\_\(18\\_sept\\_2012\)\\_118-229467.pdf](http://www.tweedekamer.nl/images/Formulier_lobbyisten_(18_sept_2012)_118-229467.pdf).

27 Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States – Rapport rédigé en 2011-2012 pour la Commission européenne (DG Entreprises et industrie) par l'Institut autrichien de recherches économiques (WIFO), Vienne, Autriche (responsabilité générale); Centre de recherches économiques européennes (ZEW), Mannheim, Allemagne. IDEAConsult, Bruxelles, Belgique. p. 140.

28 Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS/CAOP), *Handreiking Belangenverstrengeling*, juillet 2010.

[http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS\\_Belangenverstrengeling\\_handreiking.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS_Belangenverstrengeling_handreiking.pdf).

d'intégrité des pouvoirs publics. Les pouvoirs publics ont également consenti des efforts pour renforcer l'impact des mesures prises en matière d'intégrité: l'étude universitaire commandée par le ministère de l'intérieur et des relations au sein du Royaume confirme ces efforts<sup>29</sup>. Elle souligne des lacunes en ce qui concerne les enquêtes en matière d'intégrité menées au sein des autorités publiques et la connaissance des procédures à suivre en cas d'allégations de violation des règles relatives à l'intégrité. Elle exprime également des inquiétudes en ce qui concerne le respect des normes professionnelles en vigueur par les agents qui mènent les enquêtes en matière d'intégrité, d'une part, et le respect des normes de transparence, de l'autre. Cette étude devrait être examinée tout au long de l'année 2014 avec les députés, les municipalités et les associations professionnelles, afin de pouvoir tirer des conclusions et prendre les mesures qui s'imposent.

***Bonnes pratiques: guichet unique pour la promotion et le développement de l'intégrité du secteur public***

*L'intégrité, la transparence et la responsabilité sont des principes activement promus dans l'administration publique néerlandaise. Un certain nombre d'initiatives illustrent l'importance accordée à l'intégrité du secteur public et à la poursuite de son développement.*

*Le BIOS (Bureau integriteitsbevordering Openbare sector — office pour la promotion de l'intégrité du secteur public) joue un rôle central à cet égard. Il encourage et soutient le secteur public dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique d'intégrité. Créé par le ministère de l'intérieur et des relations au sein du Royaume, le BIOS fonctionne comme un office central indépendant qui met l'accent sur la promotion<sup>30</sup> de l'intégrité et de la politique d'intégrité dans le secteur public, au niveau tant de l'organisation que de la stratégie. Ses tâches, multiples, portent sur l'acquisition et le développement de connaissances, le développement de réseaux et le signalement: il acquiert des connaissances en matière d'intégrité pour l'ensemble du secteur public, les étouffe et les met à disposition dans le cadre de réunions, d'exposés et de cours, ainsi que sur son site web. Il mène en outre des activités de recherche.*

*Le BIOS traduit son savoir-faire en modèles, méthodes, produits et formations pratiques destinés à son public cible. Il aide également les organismes du secteur public à instaurer et faire appliquer leurs politiques d'intégrité. Composé d'experts, le BIOS vise l'échange de connaissances par l'intermédiaire d'une série de plateformes (réseaux de connaissances, conférences, communautés d'apprentissage et réunions nationales). Cet office central indépendant chargé des questions relatives à l'intégrité analyse de manière critique les évolutions dans ce domaine, en organisant des réunions pour certains acteurs spécifiques. Il attire l'attention sur certaines de ces questions et mène des recherches scientifiques sur le sujet. Ces activités lui permettent de fournir des conseils au secteur public.*

*Le BIOS organise également une Journée nationale de l'intégrité. Cet événement, destiné à dresser un bilan annuel, permet d'aborder de multiples aspects liés à l'intégrité du secteur public, de recenser les problèmes constatés, d'évaluer les politiques menées et de tester les futures initiatives, dans le cadre d'ateliers et de conférences. Par ailleurs, un rapport annuel sur l'intégrité est publié à l'occasion de cette journée. Ce rapport, qui contient des interviews*

29 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Toezeggingen en uitvoering moties integriteit in het openbaar bestuur; aanbieding rapport Tilburg University n.a.v. motie Heijnen c.s., 8 novembre 2013, p. 5.

30 Il s'agit, par exemple, de publications régulières dans lesquelles il se penche sur différents aspects de la politique d'intégrité. Voir par exemple:  
[http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Brochures/BIOS\\_Jaarboek\\_Integriteit\\_2012.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Brochures/BIOS_Jaarboek_Integriteit_2012.pdf).

*et des articles sur différents aspects de l'intégrité en tant qu'élément clé de la bonne gouvernance, fait l'objet d'une large diffusion, notamment en ligne.*

Les Pays-Bas ont également adopté des méthodes innovantes pour lutter contre la corruption au niveau local. De nombreuses villes et communes ont mis au point une «boîte à outils» destinée à favoriser les comportements éthiques et l'intégrité des administrations et des responsables politiques locaux et régionaux. L'importance des outils locaux de lutte contre la corruption a été illustrée par la récente condamnation, pour corruption, blanchiment d'argent et fraude, d'un ancien gouverneur de province chargé de la planification et des finances<sup>31</sup>. Dans l'ensemble, les citoyens néerlandais savent très bien quel comportement ils sont en droit d'attendre de leurs élus locaux et fonctionnaires. Ils disposent également de différents moyens de signaler les comportements répréhensibles, comme l'illustre la politique locale d'intégrité de la ville d'Amsterdam.

***Bonnes pratiques: promouvoir l'intégrité au niveau local – la politique d'intégrité de la ville d'Amsterdam***

*La quasi-totalité des villes et communes néerlandaises ont élaboré et mettent en œuvre une politique locale d'intégrité. En 2010, une étude d'évaluation de ces politiques locales d'intégrité<sup>32</sup> avait constaté que le nombre de cas de pratiques illicites détectés chaque année avait augmenté de manière assez significative, passant de 135 en 2003 à 301 en 2010. Cette augmentation s'explique en partie par l'amélioration des méthodes de détection.*

*Un service de l'administration de la ville d'Amsterdam, l'office de l'intégrité (Bureau Integriteit — BI) est un centre d'expertise sur l'intégrité. Il promeut l'intégrité à l'échelon politique et administratif local, mais également auprès des prestataires de services et des entreprises. Le BI soutient tous les départements municipaux en leur proposant les services suivants: conseil, formation, évaluation des risques, traitement des affaires disciplinaires et conseil juridique, et enquête en matière d'intégrité. Il sert de point de contact pour les personnes qui souhaitent faire état d'une violation de règles relatives à l'intégrité. Le personnel du BI dispose d'une grande expérience du travail au service de la municipalité et d'une formation aux activités de conseil en matière d'intégrité. Il peut, par exemple, aider un service à formuler et mettre en œuvre une politique d'intégrité adaptée ou le conseiller sur la manière d'appliquer la notion d'intégrité dans des cas ou des situations de travail spécifiques. Les agents chargés de l'analyse des risques conseillent les entreprises, les prestataires de services et même d'autres municipalités pour déterminer, maîtriser et réduire les risques en matière d'intégrité. Les atteintes à l'intégrité peuvent être signalées au BI, qui peut mener une enquête interne. Si un service propose d'infliger une sanction pour une telle atteinte, il doit demander l'avis des juristes qui travaillent au sein du BI. Cette demande obligatoire a pour but de veiller à la cohérence des sanctions infligées dans ces cas.*

*Le BI dispose également d'un service téléphonique consacré à l'intégrité (lancé en 1996 et pris en charge par le BI depuis 2001), qui fournit des informations sur le type et le nombre d'atteintes à l'intégrité constatées à Amsterdam. Les données obtenues par ce service contribuent à mieux cartographier et cerner les domaines/secteurs qui posent problème et à élaborer une politique de prévention. Les dernières données disponibles concernent l'année*

31 En décembre 2013, le gouverneur de la province de Hollande septentrionale a été condamné en première instance à trois ans de prison.

32 Integriteit van het lokale bestuur. Rapport, décembre 2010. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met de steun van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging van Griffiers.

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/12/08/integriteit-van-het-lokaal-bestuur.html>.

*2010, durant laquelle 85 cas de suspicion d'atteinte à l'intégrité ont été signalés au BI. Ceux-ci ont débouché sur 21 enquêtes et sur 35 avis relatifs à des mesures disciplinaires. Neuf personnes ont été licenciées pour manquement grave à l'intégrité. Le BI a rendu 30 avis, et des centaines de personnes ont suivi une formation en matière d'intégrité.*

Alors que l'intégrité est l'un des piliers les plus solides de l'administration publique néerlandaise, des lacunes ont été décelées dans le cadre assurant l'intégrité des responsables politiques, comme en témoignent des affaires récentes, et notamment une affaire d'escroquerie immobilière et de corruption impliquant un régime de retraite, jugée en janvier 2012.

À certains niveaux, il n'existe pas de règles ou mécanismes de correction pour les conflits d'intérêts. La question de la transparence et de la surveillance des intérêts financiers et commerciaux des ministres et des secrétaires d'État en est un exemple<sup>33</sup>. Avant leur désignation, leurs intérêts doivent être déclarés, et le Premier ministre informe la seconde chambre de la réception des informations. Il n'existe toutefois aucune transparence sur la manière dont se déroule la procédure actuelle, qui repose entièrement sur la confiance. En outre, les membres des États généraux ne sont soumis à aucune restriction sur les fonctions qu'ils peuvent assumer après leurs mandats, ni sur leurs contacts avec des tiers<sup>34</sup>. La politique en matière de «pantouflage» est fondée sur des lignes directrices générales, qui visent avant tout à éviter que les personnes concernées commettent des actes inappropriés dans le cadre de leur mandat ou qu'elles utilisent de façon inadéquate les informations obtenues dans ce cadre<sup>35</sup>.

La déclaration de situation patrimoniale est une pratique ancienne des membres du Parlement, des ministres, des secrétaires d'État et des hauts fonctionnaires, qui doivent publier leurs revenus provenant de mandats publics. Toutefois, la publication des intérêts privés, financiers et commerciaux est considérée comme une affaire privée et, par conséquent, il n'existe aucune donnée relative à ce type de patrimoine et d'intérêts<sup>36</sup>. Aucune règle n'oblige les députés à déclarer les conflits d'intérêts potentiels et/ou les empêchant de détenir des intérêts financiers ou d'exercer des activités à l'extérieur de leur institution. Les membres des États généraux peuvent accepter des cadeaux sans restriction. Les membres de la Chambre des représentants doivent déclarer les cadeaux d'une valeur supérieure à 50 euros, ainsi que les invitations pour des voyages à l'étranger provenant de tiers<sup>37</sup>. Toutefois, le registre des dons ne couvre pas les autres avantages, comme ceux liés à l'hôtellerie et à la restauration ou les invitations à différents types d'événements. Quant aux sénateurs, ils ne sont soumis à aucune obligation de déclaration: ils ne sont tenus de déclarer ni les revenus tirés de leurs autres activités, ni les cadeaux qu'ils reçoivent, ni les voyages à l'étranger qui leur sont offerts, ni aucun autre avantage. Ces points ont été soulevés par une récente évaluation du GRECO, qui estime que les registres actuels ne permettent pas de révéler nombre de conflits d'intérêts potentiels ou réels<sup>38</sup>.

Dans la pratique, les soupçons de conflits d'intérêts concernant d'anciens ministres et secrétaires d'État ont fait l'objet de débats au Parlement et dans la société. Un récent cas de

33 Rijksoverheid Kamerstukken 2010-2011, II, 32 500 n° 14.

34 Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs — quatrième cycle d'évaluation, quatrième rapport d'évaluation du GRECO (2012) 7E.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)7\\_The\\_Netherlands\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)7_The_Netherlands_EN.pdf).

35 Handboek voor aantredende bewindspersonen; <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2013/04/16/handboek-voor-aantredende-bewindspersonen.html>.

36 Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens; <http://www.wetboek-online.nl/wet/Wet%20openbaarmaking%20uit%20publieke%20middelen%20gefinancierde%20topinkomens.html>.

37 Article 150 bis du règlement de la chambre des représentants.

38 Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs — Quatrième cycle d'évaluation, quatrième rapport d'évaluation du GRECO (2012) 7E, paragraphe 55.

pantouflage a donné lieu à une motion du Parlement européen, rappelant la nécessité de fixer des règles plus claires<sup>39</sup>. Toutefois, le gouvernement n'a pas donné suite à cette motion<sup>40</sup>.

### ***Corruption transnationale***

Les enquêtes pénales relatives à des actes de corruption transnationale sont rares, comme en témoigne le dernier rapport de l'OCDE, adopté en décembre 2012<sup>41</sup>. L'OCDE a félicité les Pays-Bas pour ses efforts de sensibilisation aux actes de corruption transnationale dans les secteurs public et privé, pour ses mesures visant à faciliter le signalement de la corruption étrangère et pour l'efficacité de son régime de confiscation. Néanmoins, l'OCDE a invité les Pays-Bas à redoubler d'efforts pour faire appliquer sa législation en matière de corruption transnationale. Elle a signalé que 14 des 22 cas de suspicion de corruption transnationale n'avaient pas fait l'objet d'une enquête. L'OCDE a ensuite formulé un certain nombre de recommandations visant à renforcer les capacités des Pays-Bas à enquêter sur les actes de corruption transnationale et poursuivre leurs auteurs de manière plus proactive. Au moment de l'évaluation de la phase 3 par l'OCDE, le parquet national chargé des affaires de corruption, qui coordonne les poursuites contre la corruption transnationale, ne comptait que deux procureurs. L'OCDE a rappelé que les autorités judiciaires devaient disposer de ressources adéquates pour pouvoir traiter efficacement le grand nombre d'allégations de corruption transnationale nécessitant une enquête. Elle a recommandé également que les Pays-Bas augmentent les sanctions financières infligées aux entreprises et aux organisations, comme envisagé dans un projet de loi annoncé en juillet 2012<sup>42</sup>, et introduisent des sanctions supplémentaires pour celles-ci, telles que l'interdiction de participer à des procédures d'attribution de marchés publics ou d'autres marchés financés par des fonds publics<sup>43</sup>. Selon l'OCDE, à la fin 2012, aucune sanction n'avait été infligée à une entreprise pour une infraction liée à la corruption transnationale<sup>44</sup>.

Dans le Bribe Payers Index 2011 de Transparency International, qui classe les pays en fonction de la résistance supposée des entreprises au versement de pots-de-vin à l'étranger, les Pays-Bas figuraient parmi les meilleures de 28 des principales économies de la planète. Néanmoins, la même organisation a noté dans son rapport de suivi 2012 sur la mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption<sup>45</sup> que les Pays-Bas ne luttaient que «modérément» contre la corruption. Elle les appelle également à améliorer et intensifier la lutte contre la corruption transnationale, à renforcer les sanctions à l'encontre des responsables et à étendre et institutionnaliser la coopération entre les institutions concernées.

---

39 En 2011, un ancien ministre des transports a obtenu un poste de cadre supérieur au sein de la compagnie aérienne KLM après avoir démissionné de ses fonctions ministérielles. Le secteur de l'aviation avait été soumis à son autorité précédemment, lorsqu'il était ministre des transports.

40 Slingerland, W., F. Eijkelhof, M. van Hulten, O. Popovych et J. Wempe (2012) «*National Integrity System Assessment Netherlands*», La Haye: Transparency International Netherlands pp. 78-79. <http://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2012/05/TI-NL-NIS-report.pdf>.

41 <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/Netherlandsphase3reportEN.pdf>.

42 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Verzamelbrief financieel-economische criminaliteit, 12 juillet 2012 [pas encore adopté]*.

43 La sanction financière maximum pour les personnes morales est dix fois supérieure à l'amende applicable aux personnes physiques, soit 780 000 euros, mais les amendes relatives à différentes infractions peuvent se cumuler. Les amendes peuvent également être combinées à des mesures de confiscation.

44 Dans son rapport du troisième cycle d'évaluation (paragraphe 47), l'OCDE décrit précisément la situation en ce qui concerne les sanctions appliquées en cas de corruption avérée et souligne que, lorsque des entreprises ont été sanctionnées, elles l'ont été essentiellement dans le cadre de procédures de règlement extrajudiciaire des litiges, ou pour des motifs autres que la corruption. <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/Netherlandsphase3reportEN.pdf>.

45 Exporting corruption? Country enforcement of the OECD anti-bribery convention. Progress report 2012 [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting\\_corruption\\_country\\_enforcement\\_of\\_the\\_oecd\\_anti\\_bribery\\_convention](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention).

Depuis lors, une nouvelle version des instructions pour les enquêtes et poursuites relatives à des affaires de corruption transnationale a été publiée. Celles-ci dressent la liste des éléments à prendre en considération pour déterminer s'il y a lieu d'engager des poursuites pour corruption<sup>46</sup>. Les intérêts économiques et commerciaux ne sont plus mentionnés comme des éléments permettant de déterminer s'il convient ou non d'engager des poursuites pour corruption transnationale. Tous les cas de corruption transnationale doivent être signalés au procureur national chargé de la corruption (*Landelijk Corruptieofficer van Justitie*) et les instructions évoquent l'engagement général des autorités néerlandaises à lutter contre la corruption transnationale. Le procureur ne doit pas tenir compte des intérêts économiques nationaux. Toutefois, l'incidence concrète des modifications apportées doit encore être évaluée.

Reconnaissant l'importance de la lutte contre la corruption transnationale, plusieurs ministères (de la sécurité et de la justice, des affaires étrangères et de l'économie), ainsi que des organisations professionnelles représentant des PME et une organisation représentant les grandes entreprises (VNO/NVW) ont publié le rapport «Eerlijk Zakendoen, zonder corruptie» en octobre 2012<sup>47</sup>. Il contient des lignes directrices conseillant les entreprises sur le comportement à adopter face à la corruption à l'étranger. Les lignes directrices du procureur ont été modifiées au début de l'année 2013 afin de renforcer les mesures de lutte contre la corruption dans les pays étrangers. Toutefois, il reste à voir si cela aboutira à une augmentation du nombre de poursuites. En outre, le gouvernement néerlandais a annoncé son intention de présenter un document d'orientation tenant compte des recommandations formulées par des organisations internationales, dont l'OCDE<sup>48</sup>.

### 3. PROCHAINES ETAPES

L'intégrité est traditionnellement une valeur très importante aux Pays-Bas. Il existe une forte demande des citoyens pour plus de transparence et de responsabilité, dans les domaines tant public et privé. L'approche intégrée de la prévention et de la détection de la corruption, aux niveaux tant central que local, pourrait servir de modèle dans d'autres pays de l'UE. On constate une grande compréhension collective des effets néfastes de la corruption, ainsi qu'une pression publique constante pour maintenir un niveau élevé de transparence et de responsabilité. Cependant, nous manquons de preuves que l'action menée contre la corruption transnationale est appropriée, alors que les entreprises néerlandaises jouent un rôle important dans le commerce mondial.

Les actions suivantes méritent une plus grande attention:

- Étendre les règles sur les actifs et les intérêts aux **élus et aux membres du gouvernement** et mettre en place un système de vérification efficace et transparent. Élaborer un cadre pour les conflits d'intérêts survenant après la cessation de fonctions.
- Concentrer les efforts sur les poursuites engagées à l'encontre des personnes tant physiques que morales soupçonnées de corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales, notamment en renforçant de manière plus proactive les capacités d'enquête et de poursuites dans le domaine de la **corruption transnationale**.

---

46 Aanwijzing opsporing en vervolging buitenlandse corruptie.

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0032624/CIRDIV1344379/CIRDIV1344385/Tekst/geldigheidsdatum\\_19-12-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0032624/CIRDIV1344379/CIRDIV1344385/Tekst/geldigheidsdatum_19-12-2013).

47 «Eerlijk Zakendoen, zonder corruptie».

48 <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/01/08/nederland-doet-meer-tegen-buitenlandse-omkoping.html>;

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/21/antwoorden-kamervragen-over-het-bericht-dat-nederland-laks-is-in-de-bestrijding-van-corruptie.html>.

Envisager d'élargir l'éventail de sanctions et d'augmenter le niveau des amendes applicables à des personnes morales.