

Strasbourg, 15 décembre 2000

Public
Greco Eval I Rep (2000)1F Final

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Belgique adopté par le GRECO lors de sa 4^{ème} Réunion plénière (12-15 décembre 2000)

I) INTRODUCTION

1. La Belgique a été le quatrième pays à être évalué dans le cadre du premier cycle d'évaluation du Groupe d'Etats contre la Corruption –GRECO. Cette évaluation a été conduite conformément à la Résolution (99)5 établissant le GRECO ainsi que le Règlement Intérieur de ce dernier. Conformément au Programme d'activités du GRECO pour l'année 2000, le premier cycle d'évaluation concerne les Principes Directeurs pour la lutte contre la corruption Nos 3, 6 et 7 qui sont relatifs au fonctionnement des organes et institutions chargés de lutter contre la corruption : Indépendance, autonomie et pouvoirs des personnes et agences responsables de la prévention, des enquêtes, des poursuites et des sanctions concernant les infractions de corruption (PDC3) ; la spécialisation, les moyens et la formation des personnes ou agences responsables de la lutte contre la corruption (PDC7) et les immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions concernant les infractions de corruption (PDC6) ;
2. Les examinateurs étaient Mme Nicoleta ILIESCU, Conseiller à la Direction de la législation et des études du Ministère de la Justice de Roumanie, M. Juan José LÓPEZ ORTEGA, Magistrat à la Section Pénale de l'Audiencia Nacional de Madrid et M. Jeff NEUENS, Commissaire Divisionnaire à la Direction du service de police judiciaire du Luxembourg. L'équipe d'évaluation accompagnée par un membre du Secrétariat du GRECO s'est rendue à Bruxelles pendant trois jours (10-12 octobre 2000). Avant leur visite en Belgique, les examinateurs ont reçu une réponse très complète au questionnaire d'évaluation mutuelle du GRECO ainsi que la législation pertinente.
3. L'équipe d'évaluation a apprécié l'hospitalité des autorités belges et la qualité de la coopération qui a pu être développée avec ces dernières, notamment la possibilité qui lui a été donnée de rencontrer toutes les institutions actives dans la lutte contre la corruption. L'équipe d'évaluation s'est entretenue avec des représentants des organes étatiques et institutions suivantes : le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère des Affaires Etrangères, la Magistrature (un juge d'instruction et un magistrat d'assistance), l'Office central de la répression de la corruption, le Collège des médiateurs fédéraux, la Commission des poursuites de la Chambre (Parlement), l'Université de Gand, Transparency International, le journal « Financieel Economische Tijd ». Ultérieurement, les examinateurs ont soumis au Secrétariat des contributions écrites sur lesquelles se fonde le présent rapport.
4. La Belgique est située en Europe occidentale et a des frontières communes avec les pays suivants : l'Allemagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas. La Belgique est une monarchie parlementaire à structure fédérale qui comporte trois régions (Bruxelles, la Flandre et la Wallonie), trois communautés (néerlandophone, francophone et germanophone). La population est de 10 millions.

II) LE PHENOMENE DE CORRUPTION ET LA POLITIQUE ANTICORRUPTION EN BELGIQUE

Le phénomène de corruption

5. La Criminalité en Belgique est stable, elle est comparable à celle des autres pays de l'Union européenne et notamment de ses voisins. Toutefois, il convient de souligner que le pays a connu lors des deux dernières décennies des affaires criminelles particulièrement traumatisantes pour l'opinion publique notamment du fait de la violence des actes commis (fusillades dans des lieux publics) ou de la vulnérabilité des victimes (affaires de pédophilie aggravée). Ces affaires ont mis en lumière certains dysfonctionnements graves des institutions étatiques, notamment un manque

de coordination parmi les organes policiers et ont entraîné des réformes profondes des structures policières et judiciaires non encore achevées à ce jour.

6. En ce qui concerne plus spécifiquement la corruption, les seules données chiffrées disponibles sont celles du service policier en charge de la lutte contre la corruption. Les statistiques de ce service font apparaître que fin 1998, 296 dossiers étaient en cours d'enquête dont 77 avaient été ouverts en 1998. Il est à noter que seulement 10 de ces dossiers dénonçaient directement des faits de corruption alors que dans les autres affaires les faits de corruption étaient mêlés à des faits relevant d'autres infractions économiques (faux en écriture et escroqueries commises à l'encontre des services publics). Il doit également être noté qu'à la fin de l'année 1998, des dossiers importants émanant des autorités de l'Union européenne sont venus à l'instruction. En outre, et sans que cela soit spécifiquement lié aux phénomènes de corruption, un nombre croissant de dossiers accusent un caractère transnational marqué et sont difficiles à résoudre du fait des difficultés de la coopération internationale en matière judiciaire, y compris, au sein même de l'Union européenne.
7. Parmi les raisons pouvant expliquer la corruption en Belgique, il semble que les facteurs indiqués ci-après ont joué ou jouent un rôle important. Tout d'abord, avant la loi du 12 février 1999 les dispositions de droit interne destinées à lutter contre la corruption comportaient un certain nombre de lacunes, notamment concernant les faits et comportements susceptibles d'être incriminés du chef de corruption. De plus, la preuve de l'existence d'un pacte de corruption devait être apportée, ce qui rendait les poursuites difficiles. En outre, les grands projets d'aménagement urbain par leur ampleur, en particulier dans le domaine immobilier, ont créé des conditions favorables au développement de la corruption. Enfin, la présence sur le territoire du Royaume d'institutions internationales gérant des sommes considérables, notamment dans le domaine de l'assistance technique au pays membres et non-membre de l'Union européenne, entraîne un accroissement des risques de corruption.

Politique anti-corruption de la Belgique

8. Le plan de sécurité fédérale du 30 mai 2000 expose la politique de la Belgique en matière de lutte contre la corruption. Ce plan, dans une partie intitulée lutte contre la corruption et création d'un Office Fédéral Anti-corruption (point 8.4, **Annexe A**) rappelle notamment les effets dévastateurs de la corruption (menace pour la démocratie, dérèglement de l'économie de marché et perte de confiance des citoyens dans l'Etat) et article la politique en la matière autour de 2 projets. D'une part, il vise une approche globale et pluridisciplinaire de la corruption axée sur la prévention et la répression qui s'intègre dans la réforme visant à moderniser l'administration publique ainsi qu'à réorganiser le cycle de contrôle financier. D'autre part, le plan prévoit la création d'un Office fédéral anti-corruption intégré dans la police fédérale, successeur de l'Office central de la répression de la corruption (O.C.R.C). Cet office devrait allier une fonction de recherche proactive et une fonction d'appui, recentré sur les affaires de corruption.
9. Il faut également noter que la Belgique est en train de mener à bien des réformes profondes tant en matière policière que judiciaire. En vertu de la loi du 7 décembre 1998, une vaste réforme du paysage policier a été conduite par étapes, dans le but d'organiser, à terme, un service de police intégré avec un niveau fédéral et un niveau local. L'ensemble de ce dispositif doit entrer en vigueur le 1er janvier 2002. Pendant la période transitoire, une directive ministérielle du 16 mars 1999 précise que les enquêtes relatives à la corruption sont en principe confiées à la police fédérale, c'est à dire à l'O.C.R.C. En matière judiciaire, une réforme est également en cours. Elle

devrait engendrer la création d'un parquet fédéral placé sous l'autorité du Ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux. Un projet de loi a été présenté au Parlement à cette fin.

10. La volonté du Gouvernement belge de renforcer les moyens de lutte contre la corruption a conduit à l'adoption d'une loi en date du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption, modifiant et complétant le dispositif du code pénal et du code d'instruction criminelle (Annexe B). L'un des objectifs principaux a été de clarifier les concepts de base ainsi que de moderniser la terminologie. Cette loi a intégré en droit national les dispositions des instruments internationaux en la matière et a permis d'incriminer la corruption passive, le trafic d'influence¹, la corruption des candidats à des fonctions publiques, la corruption d'agents publics étrangers ou ceux des organisations internationales ainsi que la corruption dans le secteur privé. Les sanctions ont également été revues ainsi que l'application territoriale de cette législation, notamment lorsque les faits de corruption sont commis à l'étranger par une personne exerçant des fonctions publiques en Belgique. Cette réforme a doté la Belgique d'une législation moderne et très complète, notamment en ce qui concerne les infractions de corruption. Cette loi prévoit également que la déductibilité des « commissions secrètes » ne peut plus être accordée, lorsqu'une telle commission est payée dans le cadre de l'obtention ou le maintien de marchés publics ou d'autorisations administratives (Art. 7 modifiant l'Art. 58 du Code des Impôts sur les Revenus de 1992).
11. En vertu de l'article 505 alinéas 2 à 4 du code pénal (Annexe C), le blanchiment des produits de la corruption est incriminé en droit belge, au même titre que tous les avantages patrimoniaux tirés de toute infraction. En outre, des mesures ont été prises pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, y compris l'identification des clients et l'obligation de déclarer les transactions suspectes (loi du 11 janvier 1993).
12. Des dispositions législatives ont été adoptées obligeant le personnel politique et les hauts fonctionnaires belges à déposer une liste de leurs mandats, fonctions et professions ainsi que d'effectuer une déclaration de patrimoine (loi du 2 mai 1995). Les textes relatifs aux modalités de la présentation, du dépôt et du contrôle de ces déclarations n'ont toutefois pas été pris.
13. Une loi en date du 4 mai 1999 a institué la responsabilité pénale des personnes morales.
14. Le système pénal belge est fondé sur un système mixte alliant les principes d'opportunité et de légalité des poursuites. Le procureur a le devoir d'examiner la légalité des poursuites, c'est à dire d'apprécier le bien-fondé apparent de l'action publique et la recevabilité de cette dernière. Il a également le pouvoir d'apprécier l'opportunité de poursuivre en vertu de l'article 28 quater al. 1 du Code d'instruction criminelle (Annexe D). L'enquête judiciaire est réalisée par les services de police (police communale, police judiciaire ou gendarmerie jusqu'au 31 décembre 2000 et ensuite par la police locale ou fédérale) sous la direction et le contrôle du magistrat (procureur ou juge d'instruction). Le procureur exerce l'action publique et le juge d'instruction instruit à charge et à décharge.
15. Dans le cadre des enquêtes judiciaire, la police peut notamment avoir recours aux moyens d'enquête suivants: le pseudo-achat, l'infiltration la livraison contrôlée, les observations et les informateurs. Il est à noter que ces techniques ne font pas l'objet d'une législation particulière mais sont réglementées par une circulaire ministérielle à l'attention des procureurs généraux en date du 24 avril 1990 et remise à jour en 1992.

¹ La définition du trafic d'influence ne couvre que les cas où celui qui use de son influence est un agent public ou une personne ayant une mission de service public

16. La Belgique a signé les conventions civile et pénale sur la corruption. La procédure de ratification de la convention pénale est en cours, celle de la convention civile devrait être initiée dans les meilleurs délais. La convention de l'OCDE a été ratifiée le 27 juillet 1999.
17. La Belgique est partie à de nombreux instruments internationaux (multilatéraux et bilatéraux) visant à faciliter et à organiser l'entraide judiciaire en matière pénale, y compris la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Même en l'absence de convention internationale applicable, les commissions rogatoires émanant d'une autorité judiciaire étrangère peuvent être exécutées en Belgique en application de l'article 873 du Code judiciaire après autorisation du Ministre de la Justice. En outre, conformément à l'article 11 du Code judiciaire les juges peuvent adresser des commissions rogatoires à des autorités étrangères, pour faire procéder à des actes d'instruction. De nombreux traités ont également été conclus pour faciliter et organiser la coopération en matière policière.

III) INSTITUTIONS IMPLIQUEES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Rôle des institutions impliquées dans la lutte contre la corruption

18. La Belgique a donné à plusieurs institutions ou personnes des attributions spécifiques dans la lutte contre la corruption.

- (i) Autorités répressives

L'Office central pour la répression de la corruption (O.C.R.C.)

19. Ce service de police national créé au sein du Commissariat général de la police judiciaire par un arrêté royal du 17 février 1998, joue un rôle clé. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'une création dans le sens littéral du terme, mais plutôt d'une transformation d'une structure existante, à savoir le comité supérieur de contrôle (C.S.C.) dont les origines remontent à 1910. L'O.C.R.C. dépend donc fonctionnellement du Commissariat général de la police judiciaire et a par conséquent une compétence nationale. La police judiciaire est placée sous l'autorité du Ministre de la Justice et des autorités judiciaires (Art. 97 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré).
20. Une directive ministérielle du 16 mars 1999 précise d'ailleurs que les enquêtes relatives à la corruption et aux crimes et délits complexes et graves portant préjudice aux intérêts moraux ou matériels du service public sont confiés à la police fédérale, sauf décision autre du magistrat. Ceci signifie que les dossiers graves de corruption sont en principe confiés à l'O.C.R.C., bien que les autres services de police aient également une compétence légale en la matière.
21. L'office est chargé de: (a) rechercher les crimes et délits complexes et graves portant préjudice aux intérêts moraux ou matériels du service public (y compris la corruption dans le secteur privé); (b) fournir un appui aux brigades de la police judiciaire quant à la recherche de ces crimes et délits; (c) rechercher et fournir un appui à la recherche des infractions commises dans le cadre des marchés et subsides publics et la délivrance d'autorisations, permis, agréments et agréments; (d) Gérer et exploiter une documentation spécialisée. L'OCRC est chargé des différentes missions énoncées uniquement sur réquisition du ministère public et n'agit pas de sa propre initiative. L'effectif théorique de l'O.C.R.C. s'élève à 95 enquêteurs, l'effectif réel est actuellement de plus ou moins 80 enquêteurs. L'organisation interne de l'O.C.R.C. repose sur une répartition des

enquêteurs en 4 sections, à savoir: marchés publics, subventions, finances et enquêtes dites "spéciales" (dossiers délicats).

(ii) La magistrature

22. Au sein des parquets certains magistrats ont des attributions qui concernent spécifiquement la lutte contre la corruption.
23. Au sein du Collège des procureurs généraux–CPG¹, l'un des cinq Procureurs Généraux de Belgique, est plus spécifiquement en charge de la mise en œuvre de la politique criminelle, définie par le Ministre de la Justice et le CPG, en matière de délinquance économique, financière et de la corruption. Il est aidé dans cette tâche par un magistrat d'assistance (membre du ministère public auprès de l'une des cours d'appel) ayant un pouvoir de proposition pour assurer cohérence et efficacité dans la mise en œuvre par les parquets et les services de police de la politique criminelle dans ce domaine. De plus, le magistrat d'assistance préside une cellule devant notamment réunir les magistrats spécialisés dans la lutte contre la délinquance économique et financière ainsi que d'autres institutions telles que la CTIF (Cellule de traitement des informations financières), la Commission Bancaire et le ministère des finances afin d'harmoniser leur politique en matière de lutte contre ce type de délinquance. Cette cellule a été créée et devrait être prochainement institutionnalisée.
24. Un magistrat a été désigné par le Ministre de la Justice sur proposition du CPG pour assurer, au nom de ce dernier, l'autorité et la surveillance sur l'O.C.R.C. Outre un rôle de coordination général dans le cadre des enquêtes judiciaires (notamment la coordination entre policiers et magistrats ou avec le magistrat national en ce qui concerne les affaires nationales ou internationales), ce magistrat veille à ce que la politique criminelle soit mise en œuvre et que les dossiers à traiter par l'O.C.R.C. entrent effectivement dans la compétence de ce dernier.
25. Certains juges d'instruction et juges du siège sont spécialisés en matière économique et financière, cette spécialisation peut s'avérer utile dans le cadre des affaires de corruption.

(iii) Autres institutions

26. Le Collège des médiateurs fédéraux, institué par la loi du 22 mars 1995, fonctionne depuis 3 ans. Il peut recevoir les plaintes des citoyens concernant les actes et le fonctionnement des administrations fédérales y compris en relation avec des faits de corruption. Ce type de plainte est rare : une ou deux plaintes seulement dans ce domaine sur une moyenne de 3500 plaintes par an. Dans l'hypothèse où des faits concordants permettent de supposer qu'il y a eu une infraction pénale, le Collège transmet ces affaires pour instruction au procureur compétent. Le Collège est indépendant et présente un rapport annuel au Parlement.
27. La Cour des Comptes (art. 5 et suivants de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des Comptes) est chargée principalement de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration et de tous les comptables envers le Trésor. Elle recueille, à cet effet, tous renseignements et toutes pièces comptables. En outre, elle arrête les sommes à recouvrer à charge des ordonnateurs délégués par le Ministre, du chef des engagements de crédits constatés en violation des dispositions légales ou du chef de dommages supportés par le Trésor. La Cour des Comptes, dans le cadre des contrôles qu'elle exerce, peut avoir connaissance de certaines

¹ Le Collège des procureurs généraux réunit les cinq procureurs généraux de Belgique

informations pouvant concerner des affaires de corruption. Lorsqu'il s'agit de crimes ou délits, elle a, comme toute autorité constituée, l'obligation d'en aviser les autorités répressives conformément à l'article 29 du code d'instruction criminelle.

28. Un certain nombre d'administrations ou services de l'Etat disposent de services d'audit ou de contrôle qui peuvent jouer un rôle dans la détection des affaires de corruption. C'est notamment le cas du Comité P (Comité permanent de contrôle des services de police) qui, sans se concentrer particulièrement sur les questions de corruption, prend en compte ce problème lors de ses contrôles (la corruption est l'un des éléments vérifiés lors des audits sur la base d'une liste récapitulative d'indices).

IV) IMMUNITES VIS A VIS DES POURSUITES PENALES

Immunités diplomatiques

29. Les immunités accordées aux diplomates belges en poste à l'étranger le sont conformément à la Convention de Vienne. Il n'y a pas de règles ou pratiques spécifiques et systématiques concernant la levée de l'immunité d'un diplomate, cette dernière doit être appréciée au cas par cas et notamment en fonction du pays dans lequel le diplomate est en poste. La pratique la plus courante consiste à rappeler le diplomate. Dans l'hypothèse où un diplomate belge serait soupçonné de corruption, l'affaire serait transmise au parquet afin qu'il soit décidé des suites devant être données en fonction des faits commis et notamment des règles de compétence territoriale du droit belge.
30. En ce qui concerne les agents bénéficiant d'un statut diplomatique du fait des fonctions qu'ils remplissent au sein des organisations internationales ayant leur siège en Belgique, les actes d'instruction doivent être précédés de la levée, par l'organisation concernée, de l'immunité diplomatique de l'agent ainsi que du secret professionnel. Il est à noter que ce type d'immunité ne concerne généralement que les actes accomplis dans le cadre des fonctions. La levée de l'immunité a déjà été obtenue sans difficultés particulières.

Autres immunités

31. Le Roi, dont la personne est inviolable, jouit de l'immunité totale de juridiction et d'exécution aux termes de l'article 63 de la Constitution. Cette immunité est reconnue par analogie aux souverains étrangers.
32. Les membres des assemblées fédérales (Sénat et Chambre des représentants), les membres des conseils des communautés et des régions ainsi que les parlementaires européens de nationalité belge jouissent non seulement de l'irresponsabilité pour les opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions mais aussi de l'immunité parlementaire. Cette immunité empêche l'accomplissement des actes de poursuite et d'arrestation pendant la durée de la session sans l'autorisation de la Chambre, sauf le cas de flagrant délit ou flagrant crime. Contrairement aux actes d'instruction que le juge ne peut accomplir qu'avec l'autorisation de la Chambre, les mesures d'information peuvent être prises sans cette autorisation. En outre, quand l'immunité ne joue pas ou qu'elle a été levée la procédure se poursuit comme à l'égard de n'importe quel autre justiciable. Les règles complémentaires applicables sont décrites à l'annexe E.
33. Les membres du gouvernement fédéral ainsi que des gouvernements communautaires et régionaux bénéficient de l'irresponsabilité juridique pour les opinions émises dans l'exercice de

leurs fonctions et sont jugés selon une procédure particulière qui prévoit une autorisation de l'assemblée parlementaire compétente pour l'arrestation et la détention provisoire (sauf cas de flagrant délit) ainsi qu'avant de pouvoir requérir devant la chambre des mises en accusation. Cette autorisation peut être refusée si l'assemblée estime que l'action publique et les faits sont manifestement fondés essentiellement sur des motifs politiques ou encore si les éléments fournis sont irréguliers, arbitraires ou insignifiants. Par contre, l'instruction ne nécessite pas d'autorisation préalable. Les règles complémentaires applicables sont décrites à l'annexe F.

34. Il est à noter que les juges ne jouissent d'aucune immunité particulière.

V) EVALUATION DES INSTITUTIONS LUTTANT CONTRE LA CORRUPTION ET DU REGIME DES IMMUNITES

Commentaires d'ordre général

35. Le cadre pénal actuel en matière de lutte contre la corruption est apparu très satisfaisant. Il incrimine du chef de corruption une variété importante de comportements répréhensibles aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé et concerne tant les personnes physiques que les personnes morales. Les sanctions prévues semblent adéquates et dissuasives. Le blanchiment des produits de la corruption est incriminé et les infractions comptables également.

36. Un service de police spécialisé dans la lutte contre la corruption existe. En outre, une organisation visant à instaurer une spécialisation dans cette matière au sein de la magistrature a été mise en place, ce qui constitue incontestablement des développements positifs.

37. Les données liées aux affaires de corruption (données policières – enquêtes et formes de corruption, données judiciaires – poursuites et décisions) ne semblent pas être recueillies de façon systématique et leur centralisation n'est actuellement pas assurée. Toutefois, les autorités belges ont donné l'assurance que cette collecte des données et leur centralisation étaient prévues dans la loi sur la réforme des polices et seront mises en œuvre dès le début de l'année 2001.

38. Par contre, les succès sont moins évidents en matière de détection des affaires de corruption, notamment du fait du manque de personnel tant au sein de la magistrature que des services de police et qu'une approche proactive n'ait pas été jugée comme prioritaire. Ce point est développé dans les paragraphes analysant le fonctionnement des institutions en charge de la lutte contre la corruption.

39. En outre, il semble que les aspects préventifs n'aient pas été jusqu'à ce jour une priorité, notamment en ce qui concerne la sensibilisation du public au phénomène de corruption y compris dans les administrations. Par ailleurs, bien que des dispositions législatives (lois spéciales du 2 mai 1995) obligent les membres du gouvernement fédéral et des gouvernements régionaux ainsi que ceux des différentes assemblées parlementaires à déposer une liste de leurs mandats et fonctions et à faire une déclaration de patrimoine en début et fin de mandat, les modalités de la présentation, du dépôt et du contrôle de ces déclarations n'ont pas encore été déterminées. Il serait souhaitable qu'il soit remédié à cette situation au plus vite car en l'état actuel des choses les dispositions de 1995 n'ont aucun effet. Il n'existe pas de code de conduite pour les agents des administrations. Toutefois, il existe un statut disciplinaire prévu par la législation et qui comporte des règles de déontologie.

40. En ce qui concerne le financement des partis politiques, il apparaît que les contrôles sont actuellement assurés par une commission parlementaire qui examine les déclarations faites par les partis. En outre, il existe une procédure d'audit externe réalisée par un réviseur d'entreprise conformément à l'article 23 de la loi de 1989 sur le financement des partis politiques. La détection des problèmes de corruption dans ce domaine peut être facilitée par de tels audits externes à condition qu'une bonne coordination existe entre les organes conduisant les audits et le service de police judiciaire spécialisé et/ou les parquets compétents.
41. Les examinateurs observent qu'il serait utile que les modalités de la présentation, du dépôt et du contrôle des déclarations de patrimoine des élus et des responsables gouvernementaux soient mis en place aussi rapidement que possible. Ils observent également qu'il serait utile que soit établi un code de conduite pour les agents publics incluant des règles visant à prévenir la corruption.
42. Les examinateurs recommandent aux autorités belges de veiller à ce qu'une coopération efficace existe entre les auditeurs externes et le service de police judiciaire spécialisé et/ou les parquets compétents.

Institutions luttant contre la corruption

A) Autorités répressives

43. Force est de constater que par rapport à la taille du pays, la Belgique dispose d'un arsenal répressif considérable pour lutter contre la corruption, autant en ce qui concerne les moyens mis en oeuvre, que son organisation. L'impression générale des examinateurs est donc globalement positive.

(i) Indépendance et autonomie

44. Les services de police, lorsqu'ils effectuent des enquêtes, travaillent sous le contrôle d'un magistrat ce qui constitue une protection contre la possibilité pour l'exécutif d'intervenir de façon abusive pour limiter ou dénaturer les enquêtes. Il ne semble pas y avoir de problème particulier dans ce domaine.

(ii) Les effectifs

45. Bien que l'effectif réel de l'O.C.R.C. soit tout à fait considérable, les enquêteurs rencontrés estiment qu'il est insuffisant pour mener à bien toutes les tâches demandées. L'analyse des statistiques du service montre que ceci est avant tout un problème lié à la complexité des affaires. Les personnes rencontrées n'ont cependant pas pu s'exprimer par rapport aux besoins réels en matière d'effectifs.

46. Les conséquences principales qui découlent de ce problème sont les suivantes :

- Le travail pro-actif est négligé, c'est-à-dire il n'y a pas ou seulement très peu, de recherche active des phénomènes de corruption, ce qui est d'autant plus néfaste qu'en matière de corruption les plaintes sont plutôt rares et que de ce fait un certain nombre d'infractions risquent de ne pas être découvertes. En outre ce service a perdu son pouvoir de contrôle administratif, par essence préventif et proactif. Cette fonction est maintenant assurée par le service des marchés publics au

sein du ministère de la fonction publique.

- Il a été mentionné que malgré le rôle central de l'O.C.R.C., certains magistrats préfèrent confier "leurs" enquêtes aux services de police avec lesquels ils ont l'habitude de travailler. La surcharge de l'O.C.R.C. permet aux autorités judiciaires de justifier cette façon de procéder et en conséquence la volonté de centraliser les affaires de corruption peut être anéantie.

En outre, il convient de noter que les autorités belges ont le sentiment qu'une meilleure organisation et gestion du service serait de nature à permettre la réalisation des tâches imparties avec les effectifs existants et que la centralisation ne doit concerner que les affaires graves et complexes, notamment si le service reste informé de tous les dossiers de corruption lorsque l'enquête est entamée, ce qui permettrait la mise en œuvre d'une analyse stratégique.

(iii) Les moyens

47. L'arsenal juridique spécifique dont dispose la Belgique dans le cadre de la lutte contre la corruption n'est pas sujet à critique. Toutefois, des efforts méritent d'être effectués en ce qui concerne certains outils pour mener à bien les procédures judiciaires.

48. Les problèmes les plus souvent évoqués ont été:

- Les interceptions de communications ne sont actuellement pas possibles dans les affaires de corruption. Il convient de mentionner cependant qu'un projet de loi est en cours pour remédier à cette situation.
- Les saisies par équivalent ne sont pas prévues en droit belge.
- L'absence de programmes de protection de témoins.
- L'absence de dispositions encourageant les délinquants à coopérer avec la justice (avantages accordés aux repentis en échange d'une collaboration étroite avec les organes judiciaires).

49. En outre, il est à noter que certains moyens d'enquête (le pseudo-achat, l'infiltration, les livraisons contrôlées, les observations et le recours aux indicateurs, etc.) ne sont pas encadrés par une législation précise. Ils sont toutefois soumis aux principes généraux suivants : la loyauté des recherches, l'interdiction de la provocation et les principes de proportionnalité et de subsidiarité. De plus, le fait que le procureur puisse apprécier l'opportunité des poursuites permet une certaine flexibilité notamment dans le cadre des infiltrations et livraisons contrôlées.

50. L'accès à l'information pourrait être amélioré. Ce volet concerne certaines banques de données disponibles au niveau de l'État belge auxquelles l'accès est limité pour les services de police, souvent pour des raisons légales, mais également des banques de données commerciales dont l'accès est une question budgétaire (p.ex. DUN & BRADSTREET, accès INTERNET). Un autre aspect est lié aux difficultés rencontrées pour accéder à des données relatives aux marchés publics entre administrations concernées en dehors d'une enquête judiciaire. Par ailleurs des lacunes existent en matière de documentation spécialisée : certains journaux ou revues ne sont pas disponibles.

51. En ce qui concerne le matériel à disposition de l'O.C.R.C., une amélioration a pu être constatée depuis que le service est rattaché à la police judiciaire (donc depuis 1998). Cependant des efforts supplémentaires pourraient encore être faits dans ce domaine.

(iv) La formation

52. La situation actuelle est satisfaisante, dans la mesure où avant le rattachement à la police judiciaire il était possible de recourir à un recrutement spécifique des enquêteurs en fonction des besoins réels. Toutefois, cet avantage n'existe plus à l'heure actuelle. En effet, depuis le rattachement à la police judiciaire, le recrutement du personnel de l'O.C.R.C. est aligné sur le recrutement général pratiqué au sein de cette administration qui n'offre pas les mêmes flexibilités. A défaut d'une prise en compte de cette problématique dans le cadre des réformes des services de police en cours, le bon niveau de formation actuel risque de connaître une évolution défavorable. En effet, actuellement, le seul point faible mentionné par les personnes rencontrées en matière de formation est l'absence d'analystes financiers au sein de l'O.C.R.C.

53. Les examinateurs recommandent aux autorités belges de :

- 1) s'assurer qu'en matière de recrutement du personnel de l'O.C.R.C. des dispositions soient prises afin de permettre (à nouveau) le recrutement de personnes disposant d'une formation ou d'une spécialisation utile au service, tout en s'assurant que la mobilité du personnel au sein de la police judiciaire ne soit pas préjudiciable au bon fonctionnement du service.
- 2) renforcer l'O.C.R.C. afin qu'il atteigne l'effectif légal et procéder, dans le cadre de la restructuration actuelle de la police et en tenant compte des gains en terme d'efficacité pouvant résulter d'une meilleure organisation et gestion des ressources, à une analyse des besoins du service en personnel à moyen terme, notamment afin de lui permettre de remplir pleinement sa mission de détection des faits de corruption. En outre, toujours en ce qui concerne la détection des faits de corruption, il conviendrait de s'assurer qu'un échange d'informations efficace existe entre l'O.C.R.C. et le service des marchés publics ainsi qu'avec les autres services de police ouvrant des enquêtes en matière de corruption.
- 3) réaliser les investissements nécessaires pour permettre l'accès aux sources d'informations privées indispensables et envisager la mise en œuvre rapide des dispositions de la loi sur la police permettant l'accès aux banques de données internes.
- 4) réaliser les modifications législatives nécessaires afin de permettre la mise en œuvre des moyens procéduraux qui font actuellement défaut (les écoutes téléphoniques pour les affaires de corruption et le mécanisme de la saisie par équivalent).
- 5) conduire une réflexion approfondie sur la nécessité d'encadrer par une législation précise les techniques d'enquête telles que le pseudo-achat, l'infiltration, les livraisons contrôlées, les observations et le recours aux indicateurs et aux repentis.
- 6) adopter des mesures permettant de développer la protection des témoins.

B) Le ministère public

(i) Indépendance et autonomie

54. L'indépendance et l'autonomie du ministère public sont assurées par le principe selon lequel les procureurs du Roi sont libres d'apprécier l'opportunité des poursuites selon les termes de l'Art. 28 quater al. 1^{er} du Code d'instruction criminelle. Les procureurs du Roi ne peuvent pas recevoir d'injonction visant à arrêter les poursuites engagées.

55. Par ailleurs, le pouvoir d'apprécier l'opportunité de poursuivre connaît certaines limites qui tempèrent ce pouvoir et empêchent qu'il soit utilisé de façon arbitraire. Tout d'abord, les procureurs généraux et le ministère de la Justice peuvent donner aux procureurs du Roi une injonction positive de poursuivre. De plus, les directives de politique criminelle définies par les procureurs généraux et le Ministre de la justice sont contraignantes pour tous les membres du ministère public. En outre, la personne lésée peut mettre elle-même l'action publique en mouvement en se constituant partie civile. Enfin, la décision de classer l'affaire sans suite doit être motivée et communiquée à la personne lésée et reste une décision provisoire tant que l'action publique n'est pas éteinte.

56. Ces mécanismes semblent assurer l'indépendance du ministère public et donner des garanties satisfaisantes contre l'arbitraire.

(ii) Effectifs, formation et spécialisation

57. Les examinateurs ont été informés que les parquets fonctionnent avec un sous-effectif d'un quart et que certains dossiers ne sont pas traités par manque de personnel. Les examinateurs espèrent que la création envisagée d'un parquet fédéral sera l'occasion d'augmenter les effectifs et qu'en tout cas, les magistrats qui rejoindront ce nouveau parquet seront remplacés dans leurs fonctions antérieures. Les effectifs des parquets sont reproduits à l'annexe G.

58. Le recrutement des magistrats (assuré par voie de concours) et la formation dispensée tant lors du stage obligatoire que pendant la durée des fonctions (par le biais de la formation continue), semblent satisfaisants.

59. Il est tout à fait remarquable que l'un des procureurs généraux de Belgique, avec l'aide d'un magistrat d'assistance, soit plus particulièrement en charge des aspects de politique criminelle en matière de délinquance économique, financière et de la corruption. De la même manière, la désignation d'un magistrat du parquet auprès de l'O.C.R.C. est également appréciée de manière très positive. En effet, elle permet de faire bénéficier le parquet d'une compréhension spécifique des dossiers de corruption à travers ce magistrat.

C) Les Juges d'instruction et Juges du siège

(i) Indépendance et autonomie

60. Les juges d'instruction, comme les juges du siège, jouissent d'une indépendance totale, notamment vis à vis du pouvoir exécutif et des parquets. Cette indépendance est en particulier garantie par leur inamovibilité. C'est le Conseil Supérieur de la Justice qui examine les plaintes formées à l'encontre des magistrats (l'instruction est conduite par un magistrat au niveau de la cour d'appel).

(ii) Effectifs, formation et spécialisation

61. Il semble que comme les procureurs, les juges d'instruction soient en nombre insuffisant pour traiter les dossiers qui leur sont confiés, dans des conditions satisfaisantes. L'idée de créer une école de la magistrature a été évoquée à plusieurs reprises. Les examinateurs soutiennent cette idée qui est facteur d'uniformisation et qui pourrait notamment permettre aux futurs magistrats de bénéficier d'un enseignement spécifique en ce qui concerne les affaires relevant de la criminalité économique y compris celles relatives à la corruption.

62. Leur formation est assurée de la même manière que celle des procureurs et semble satisfaisante.
63. Dans les grands arrondissements judiciaires (par exemple, Bruxelles ou Anvers) une certaine spécialisation existe : les affaires de corruption sont traitées par les juges d'instruction et les juges du siège spécialisés dans les affaires relatives à la délinquance économique et financière. Toutefois, cette spécialisation semble plutôt empirique et les examinateurs pensent qu'il serait souhaitable que les juges d'instruction et les magistrats du siège ayant à connaître des dossiers de corruption, puissent bénéficier de formations spécifiques conduisant à une plus grande spécialisation.
64. Les examinateurs ont été informés du fait que, dans le cadre de l'instruction des affaires particulièrement complexes, le recours à certains experts pose problème, notamment en ce qui concerne les analyses financières. Les sommes allouées pour ces expertises sont trop limitées (750 BEF/heure) et ne permettent pas d'avoir recours aux meilleurs experts.
65. Les dossiers de corruption demandent du temps du fait de leur complexité et par voie de conséquence une disponibilité en personnel, les examinateurs recommandent d'étudier les possibilités d'accroître le nombre de magistrats au sein des parquets ainsi que celui des juges d'instruction. Les examinateurs sont toutefois conscients du fait que le problème de sous-effectif n'est pas spécifiquement lié aux affaires de corruption mais ils insistent sur la nécessité de donner à la magistrature les moyens humains que nécessite le traitement des affaires économiques et financières complexes dans lesquelles se trouvent souvent des faits de corruption.
66. Les examinateurs recommandent également d'accroître la spécialisation de certains juges d'instruction et magistrats du siège sur les dossiers de corruption. En outre, ils recommandent d'accroître la formation sur le traitement des affaires relevant de la criminalité économique y compris celles relatives à la corruption.

D) Autres institutions

67. La création du Collège des médiateurs fédéraux est de nature à améliorer la détection des cas de corruption et les examinateurs s'en félicitent. Toutefois, cet organisme ne semble pas jouir, à l'heure actuelle d'une publicité suffisante au sein de la population pour remplir cette fonction de manière adéquate.
68. En outre, il ressort des entretiens que les examinateurs ont pu avoir avec l'O.C.R.C. que lorsque la Cour des comptes met en lumière des faits répréhensibles, les conclusions qui pourraient en être tirées et pouvant avoir un intérêt en matière de lutte contre la corruption, ne le sont pas toujours et que les autorités judiciaires n'en sont pas systématiquement informées. Il faut toutefois noter que l'Art. 29 du code d'instruction criminelle qui dispose que les agents publics sont tenus de dénoncer au procureur du Roi les crimes ou délits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, s'applique à la Cour des comptes.
69. Il a également été fait référence à des difficultés en matière de coopération avec l'administration fiscale du fait des dispositions de la charte du contribuable, qui empêche une collaboration étroite entre cette administration et la police judiciaire. Apparemment, pour obtenir et utiliser les informations détenues par ces services, les enquêteurs et inspecteurs des impôts doivent être entendus comme témoins. Des difficultés semblables se posent pour obtenir des informations des sociétés de télécommunication.

70. Les examinateurs recommandent que l'opportunité d'une campagne de sensibilisation du public sur l'existence du collège des médiateurs fédéraux soit étudiée.
71. La question de la coopération interservices étant un élément clé pour réussir une politique efficace de lutte contre la corruption, les examinateurs recommandent que la cellule inter-institutionnelle soit institutionnalisée et serve à proposer des solutions pour améliorer l'échange d'informations en matière de corruption. Il conviendrait également de prendre des mesures (législatives, si nécessaire) afin de faciliter la coopération entre, d'une part, les autorités répressives et judiciaires et d'autre part, l'administration fiscale ainsi que les sociétés de télécommunication (un registre national, consultable sur requête d'un juge d'instruction, contenant des renseignements sur les différents moyens de communication dont dispose une personne physique ou morale, pourrait être créé). Par ailleurs, il serait souhaitable d'étudier la nécessité de renforcer la coopération entre la Cour des comptes et le service policier ainsi que les magistrats en charge de la lutte contre la corruption afin de s'assurer que ces autorités disposent systématiquement des informations pouvant être utiles dans la détection des affaires de corruption même lorsqu'il ne s'agit pas de crimes ou délits.

Immunités vis à vis des poursuites

72. Le système des immunités en place en Belgique ainsi que les mécanismes permettant d'en obtenir la levée, tant pour les immunités diplomatiques que celles octroyées aux parlementaires et aux membres des exécutifs, ne semblent pas entraver de manière disproportionnée la conduite des enquêtes, les poursuites et le jugement des personnes concernées.

VI) CONCLUSIONS

73. Les efforts entrepris par la Belgique pour se donner les moyens de lutter contre la corruption sont importants. Le plan fédéral de sécurité prévoit une politique anti-corruption qui constitue un bon cadre d'action. La législation pénale en la matière a été récemment modifiée et un organe de la police judiciaire spécialisée dans la lutte contre la corruption a été créé. En outre, des magistrats ont été désignés pour concourir au bon fonctionnement de ce service de police et mettre en œuvre efficacement les mesures visant à lutter contre la corruption. Toutefois, une attention particulière devrait maintenant être portée aux aspects préventifs ainsi qu'à la détection des affaires de corruption, notamment en donnant au service de police spécialisé les moyens de conduire la recherche proactive envisagée par le plan fédéral de sécurité. L'amélioration de la coopération entre certaines institutions devrait intervenir au plus vite notamment entre, d'une part, les autorités policières et judiciaires et, d'autre part, l'administration fiscale ainsi que la cour des comptes. Les examinateurs espèrent que les recommandations et suggestions contenues dans ce rapport aideront les autorités belges à parfaire leur système de lutte contre la corruption qu'ils considèrent comme globalement positif.
74. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes aux autorités belges :
- i. de veiller, dans le contexte du financement des partis politiques, à ce qu'une coopération efficace existe entre les auditeurs externes et le service de police judiciaire spécialisé et/ou les parquets compétents ;
 - ii. de s'assurer qu'en matière de recrutement du personnel de l'O.C.R.C. des dispositions soient prises afin de permettre le recrutement de personnes disposant d'une formation ou d'une

spécialisation utile au service, tout en s'assurant que la mobilité du personnel au sein de la police judiciaire ne soit pas préjudiciable au bon fonctionnement du service ;

- iii. de renforcer l'O.C.R.C. afin qu'il atteigne l'effectif légal et procéder, dans le cadre de la restructuration actuelle de la police et en tenant compte des gains en terme d'efficacité pouvant résulter d'une meilleure organisation et gestion des ressources, à une analyse des besoins du service en personnel à moyen terme, notamment afin de lui permettre de remplir pleinement sa mission de détection des faits de corruption. En outre, toujours en ce qui concerne la détection des faits de corruption, il conviendrait de s'assurer qu'un échange d'informations efficace existe entre l'O.C.R.C. et le service des marchés publics ainsi qu'avec les autres services de police ouvrant des enquêtes en matière de corruption;
- iv. de réaliser les investissements nécessaires pour permettre l'accès aux sources d'informations privées indispensables et envisager la mise en œuvre rapide des dispositions de la loi sur la police permettant l'accès aux banques de données internes ;
- v. de réaliser les modifications législatives nécessaires afin de permettre la mise en oeuvre des moyens procéduraux qui font actuellement défaut (les écoutes téléphoniques pour les affaires de corruption et le mécanisme de la saisie par équivalent) ;
- vi. de conduire une réflexion approfondie sur la nécessité d'encadrer par une législation précise les techniques d'enquête telles que le pseudo-achat, l'infiltration, les livraisons contrôlées, les observations et le recours aux informateurs et aux repentis;
- vii. d'adopter des mesures permettant de développer la protection des témoins ;
- viii. d'étudier les possibilités d'accroître le nombre de magistrats au sein des parquets ainsi que celui des juges d'instruction;
- ix. d'accroître la spécialisation de certains juges d'instruction et magistrats du siège sur les dossiers de corruption ;
- x. d'accroître la formation des magistrats sur le traitement des affaires relevant de la criminalité économique y compris celles relatives à la corruption ;
- xi. que l'opportunité d'une campagne de sensibilisation du public sur l'existence du collège des médiateurs fédéraux soit étudiée ;
- xii. que la cellule inter-institutionnelle soit institutionnalisée et serve à proposer des solutions pour améliorer l'échange d'informations en matière de corruption ;
- xiii. de prendre des mesures (législatives, si nécessaire) afin de faciliter la coopération entre, d'une part, les autorités répressives et judiciaires et d'autre part, l'administration fiscale. Il conviendrait également de faciliter l'obtention d'informations auprès des sociétés de télécommunication par un accès centralisé;
- xiv. d'étudier la nécessité de renforcer la coopération entre la Cour des comptes et le service policier ainsi que les magistrats en charge de la lutte contre la corruption afin de s'assurer que ces autorités disposent systématiquement des informations pouvant être utiles dans la détection des affaires de corruption même lorsqu'il ne s'agit pas de crimes ou délits;

*
* *

75. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de la Belgique à tenir compte des observations formulées par les experts dans la partie analytique de ce rapport.
76. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Belgique à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus avant le 31 décembre 2001.

Plan de sécurité fédérale du 30 mai 2000 (point 8.4)

« 8.4. LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET CREATION D'UN OFFICE FEDERAL ANTI-CORRUPTION

1. Analyse

La corruption sous ses différentes formes nuit à la confiance du citoyen dans l'appareil de l'Etat et porte gravement atteinte au tissu économique de notre société.

2. Objectif

La corruption est non seulement une forme particulièrement préjudiciable de criminalité en col blanc ou de criminalité de « surface » qui porte atteinte à l'assise démocratique de l'Etat et qui dérègle les mécanismes de notre économie de marché mais elle est également un moyen fréquemment utilisé par les organisations criminelles pour s'infiltrer dans le monde légal et s'introduire dans le pouvoir réel. Le plan d'action contre la corruption doit redonner au citoyen le « sentiment de sécurité subjectif » en lui garantissant l'intégrité administrative à tous les niveaux de l'appareil de l'Etat. Il est tout aussi indispensable d'empêcher les effets néfastes de comportements corrupteurs qui conduisent à la désintégration de l'économie et de l'Etat de droit.

Les affaires de corruption peuvent rarement être considérées comme des cas isolés et par conséquent une lutte efficace contre cette forme de criminalité passe par une politique intégrée en la matière. Chaque maillon de la chaîne de sécurité est essentiel. Dans un système démocratique, il convient toutefois de préserver un équilibre sain entre les exigences d'une lutte efficace contre la corruption et le respect des droits et des libertés.

Projet 80 : Une approche intégrale et pluridisciplinaire de la corruption axée sur la prévention et la répression

Il convient avant tout de situer cette approche dans le cadre du rapport Copernic Modernisation de l'administration publique et plus particulièrement au niveau de la réorganisation du cycle du contrôle financier. La fonction d'audit doit réserver de l'espace à l'attention préventive portée à la corruption. De même, la fonction de passerelle vers la Justice doit être examinée dans cette optique. Ce projet sera réalisé par la Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration, le Ministre du Budget et la Ministre de la Justice.

Sur le plan préventif, le Gouvernement fédéral prendra les mesures suivantes :

Veiller à un climat politique favorable où la volonté de prêter attention au contrôle de l'intégrité et l'approche de la corruption sont formulées de manière claire et conséquente.

Développer un service public efficace et transparent qui responsabilise l'administration et la soumet à des contrôles externes. Cela implique notamment la transparence du processus décisionnel au niveau de l'autorité et une plus grande clarté quant aux responsabilités précises des fonctionnaires qui y sont associés. Les propositions de modernisation des administrations fédérales proposées par le Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration témoignent de cette philosophie.

Supprimer la surabondance de lois et de règlements pour que le citoyen et les instances de contrôle puissent disposer d'une réglementation claire et transparente.

Développer un appareil de contrôle solide et fiable permettant de déceler et de s'attaquer de manière appropriée aux abus.

Récolter et centraliser l'information en matière de corruption, notamment par le biais d'une centralisation et d'une meilleure attribution des dossiers répressifs et via une obligation de dénonciation à l'Office fédéral anti-corruption de manière à mettre en œuvre une analyse du phénomène.

Procéder à une étude scientifique sur le contrôle de l'intégrité et l'approche de la corruption en appui de la politique.

Les stratégies préventives suivantes seront introduites dans les différents départements :

Prêter attention à l'intégrité et à la corruption lors de la sélection et de la formation des agents par le biais de critères de sélection spécifiques ou d'une enquête sur les antécédents des agents dans le cas de fonctions sensibles.

Optimiser la structure organisationnelle au travers d'un inventaire des services sensibles à la corruption, (faire) exécuter des audits préventifs, instaurer, si nécessaire, un système de rotation, renforcer le contrôle social par le « pride and peer control » et le « teamwork » et créer un service de médiation destiné au citoyen.

Optimiser la culture organisationnelle par la mise en place d'une plus grande ouverture en ce qui concerne les problèmes d'intégrité et de corruption, l'information externe et interne et la responsabilisation. C'est essentiel pour que chacun se sente responsable de tout ce qui se trouve dans sa sphère de compétence, clairement délimitée, et puisse, pour se faire, être tenu pour responsable par l'organisation. Les fonctionnaires dirigeants doivent mener une politique claire quant au comportement espéré et montrer ainsi l'exemple.

Elaborer des codes de comportement. Ceux-ci doivent exprimer de manière claire quelles sont les exigences auxquelles un comportement intègre doit répondre et expliciter les prescriptions légales sur ce plan. Par ailleurs, il est impératif que ces codes soient également communiqués et enseignés à ceux à qui ils sont destinés.

Sur le plan répressif, dans le cadre de la réforme des polices, un groupe de travail élabore actuellement des propositions concernant l'organisation et les missions de l'Office fédéral anti-corruption. Ces propositions seront évaluées ultérieurement par le Gouvernement fédéral.

Projet 81 : Office fédéral anti-corruption

L'approche purement répressive de la corruption prendra forme, comme il se doit, dans le cadre de la politique pénale des autorités judiciaires et ce en fonction des options décidées en matière de politique criminelle par le Ministre de la Justice. Dans ce domaine, un rôle instrumental important est réservé à un Office central pour la répression de la corruption revitalisé et modernisé qui sera intégré dans la police fédérale. Cet office devra par conséquent renoncer à l'approche purement réactive du phénomène de corruption, suivie actuellement, et assimiler, conformément aux articles 95 et 102 de

la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré à deux niveaux, une approche intégrée, un fonctionnement programmatique et une fonction de recherche proactive.

A cet égard, une analyse stratégique de l'utilisation des techniques policières particulières en matière de délits de corruption s'impose indéniablement car elle est de nature à augmenter de façon exponentielle les chances de détecter ces délits et d'accroître le « taux d'élucidation ». Certes, les caractéristiques spécifiques du délit font qu'un équilibre extrêmement délicat doit être maintenu entre les exigences d'une répression efficace de la corruption et le respect des droits civils et des libertés inaliénables.

De plus, cet Office est tenu de remplir sa mission d'appui opérationnel vis-à-vis des unités judiciaires déconcentrées et de constituer une documentation opérationnelle optimale. A cet égard, il convient également de maintenir une capacité de recherche tactique pour des enquêtes supralocales particulièrement sensibles.

Il est dès lors évident que cette unité à vocation purement répressive et policière qui sera intégrée dans la police fédérale, doit se replier sur son « corebusiness », à savoir la lutte anti-corruption qui nécessitera une réévaluation de la compétence et de la qualification du personnel. Parmi les nombreux dossiers traités actuellement, on se concentre beaucoup trop sur la fraude aux subventions et sur les infractions associées aux marchés publics qui ne donnent que très rarement lieu à des poursuites et auxquelles est donnée la qualification pénale de « corruption active et passive ». Pour regrouper les énergies sur le phénomène de la corruption, il faut se désengager des missions inhérentes aux autres programmes et les confier à l'Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée. Cela aura un effet secondaire positif en ce sens que l'on évitera en grande partie la double compétence. »

Annexe B

Loi du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption

(N'existe que sur version papier)

Annexe C

Article 505 alinéas 2 à 4 du code pénal

505. [Seront punis d'un emprisonnement de quinze jours à cinq ans et d'une amende de vingt-six francs à cent mille francs ou d'une de ces peines seulement :

1° ceux qui auront recelé, en tout ou en partie, les choses enlevées, détournées ou obtenues à l'aide d'un crime ou d'un délit ;

2° ceux qui auront acheté, reçu en échange ou à titre gratuit, possédé, gardé ou géré des choses visées à l'article 42, 3°, alors qu'ils en connaissaient ou devaient en connaître l'origine ;

3° ceux qui auront converti ou transféré des choses visées à l'article 42, 3°, dans le but de dissimuler ou de déguiser leur origine illicite ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la réalisation de l'infraction d'où proviennent ces choses, à échapper aux conséquences juridiques de ses actes ;

4° ceux qui auront dissimulé ou déguisé la nature, l'origine, l'emplacement, la disposition, le mouvement ou la propriété des choses visées à l'article 42, 3°, alors qu'ils en connaissaient ou devaient en connaître l'origine.

Les infractions visées au 3° et 4° du présent article existent même si leur auteur est, le cas échéant, également auteur, coauteur ou complice de l'infraction d'où proviennent les choses visées à l'article 42, 3°.

Les choses visées aux 1°, 2°, 3° et 4° du présent article constituent l'objet des infractions couvertes par ces dispositions, au sens de l'article 42, 1°, et seront confisquées, même si la propriété n'en appartient pas au condamné, sans que cette confiscation puisse cependant porter préjudice aux droits des tiers sur les biens susceptibles de faire l'objet de la confiscation.

La tentative des délits visés aux 2°, 3° et 4° du présent article sera punie d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de vingt-six francs à cinquante mille francs ou d'une de ces peines seulement.

Les personnes punies en vertu des présentes dispositions pourront, de plus, être condamnées à l'interdiction, conformément à l'article 33.]

Annexe D

Article 28 quater al. 1 du Code d'instruction criminelle

Compte tenu des directives de politique criminelle définies en vertu de l'article 143ter du Code judiciaire, le procureur du Roi juge de l'opportunité des poursuites. Il indique le motif des décisions de classement sans suite qu'il prend en la matière.

Il exerce l'action publique suivant les modalités prévues par la loi.

Le devoir et le droit d'information du procureur du Roi subsistent après l'intentement de l'action publique. Ce devoir et ce droit d'information cessent toutefois pour les faits dont le juge d'instruction est saisi, dans la mesure où l'information porterait sciemment atteinte à ses prérogatives, sans préjudice de la réquisition prévue à l'article 28septies, alinéa premier, et dans la mesure où le juge d'instruction saisi de l'affaire ne décide pas de poursuivre lui-même l'ensemble de l'enquête.

Immunités parlementaires

Les parlementaires jouissent, non seulement de l'irresponsabilité pour les opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions mais aussi de l'immunité parlementaire. L'on vise ici les membres des assemblées fédérales (Sénat et Chambre des représentants) mais aussi les membres des Conseils de communauté et de région. Elle s'applique également aux parlementaires européens de nationalité belge.

Cette immunité parlementaire est dite relative. En effet, aux termes de la Constitution (art. 58, 59 et 120), les parlementaires jouissent de garanties en matière de poursuites et d'arrestation dans le but de préserver le libre exercice de leur mandat et d'assurer l'indépendance des assemblées législatives vis-à-vis des autres pouvoirs ainsi que le bon fonctionnement des institutions représentatives.

- principe

L'article 59 de la Constitution prévoit qu'aucun membre ne peut être poursuivi durant la durée de la session qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie.

Cette garantie ne s'applique pas en cas de flagrant délit ou de flagrant crime. La notion de flagrant délit comprend toute infraction (crime, délit ou contravention) qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre.

- durée de l'immunité

L'immunité parlementaire s'applique dès que le membre du Parlement est élu, et même avant sa prestation de serment, pourvu que la session ait commencé.

En dehors de la session parlementaire, l'action publique peut être exercée à l'égard d'un membre d'une des assemblées parlementaires sans condition ni restriction comme à l'égard de tout citoyen.

- procédure de demande de levée d'immunité

- L'autorisation de levée est formulée au président de l'assemblée concernée par le procureur général près la cour d'appel du ressort où les poursuites devront être engagées. La demande doit être motivée et accompagnée des pièces utiles à l'appui de la requête.
- La requête doit présenter les caractéristiques suivantes :

1. avoir un caractère sérieux

Les faits litigieux doivent être de nature à entraîner une condamnation pénale. En outre, la matérialité des faits allégués dans la demande doit être établie à suffisance pour justifier la mesure demandée.

2. être sincère et ne pas être dictée par des considérations politiques

3. L'assemblée doit également examiner si les faits reprochés qui justifient la demande d'autorisation de levée présentent un degré de gravité suffisant justifiant une perturbation de la marche régulière des travaux parlementaires.
 - L'assemblée peut donner une autorisation partielle limitée à certains faits.
 - Lorsque l'assemblée a donné son autorisation, la procédure se poursuit comme à l'égard de n'importe quel autre justiciable

Immunités des membres des gouvernements

Les membres des gouvernements fédéral, communautaires et régionaux bénéficient de l'irresponsabilité juridique pour les opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions (art. 101 et 124 Const.) Cette irresponsabilité ne peut être levée.

Ils bénéficient d'un régime particulier de poursuites :

- personnes et infractions concernées

En vertu des articles 103 et 125 de la Constitution, les ministres fédéraux, les membres des gouvernements des régions et des communautés ainsi que les secrétaires d'Etat sont exclusivement jugés par la cour d'appel pour les infractions qu'ils ont commises dans l'exercice de leurs fonctions. Il en va de même des infractions commises par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions. Une protection similaire est instaurée par les articles 124 et 125 de la Constitution, à l'égard des membres des gouvernements des communautés et des régions.

Deux lois du 25 juin 1998 règlent la responsabilité pénale des ministres et des membres des gouvernements des communautés et des régions et en déterminent la procédure.

- procédure

Seul le procureur général près la cour d'appel compétente peut intenter les poursuites à l'encontre d'un membre du gouvernement. (art 103, al.4 et 125, al.4 Const.)

L'information est menée sous la direction et l'autorité du procureur général. En cas d'instruction, les fonctions de juge d'instruction sont assurées par un conseiller à la cour d'appel.

Hors les cas de flagrant délit, l'arrestation et la mise en détention d'un ministre ou d'un membre de gouvernement ne sont possibles qu'en vertu d'une autorisation de la chambre ou du conseil devant lequel le membre est responsable.

Lorsque le conseiller instructeur considère son instruction complète, il communique la procédure et son rapport au procureur général. Avant de pouvoir requérir le règlement de la procédure devant la chambre des mises en accusation, le procureur général est tenu de solliciter l'autorisation préalable de l'assemblée parlementaire compétente.

L'assemblée saisie siège à huis clos sur la demande d'autorisation conformément aux dispositions de son règlement.

Le procureur général transmet un relevé des indices et l'indication de leur qualification possible ainsi que, le cas échéant, l'acte d'inculpation du conseiller instructeur.

Sans se prononcer sur le fond du dossier, l'assemblée, après avoir entendu les différentes parties, si elle le souhaite, vérifie si la demande est sérieuse. Elle peut refuser son autorisation lorsqu'il s'avère que :

- l'action publique et les faits sont manifestement fondés essentiellement sur des motifs politiques ;
- les éléments fournis sont irréguliers, arbitraires ou insignifiants.

