

Adoption : 18 mars 2016
Publication : 20 septembre 2016

Public
GrecoRC3(2016)2

Troisième Cycle d'Evaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur la Belgique

« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 71^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 14-18 mars 2016)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur la Belgique lors de sa 42^e réunion plénière (15 mai 2009). Ce rapport a été rendu public le 22 juin 2009, suite à l'autorisation de la Belgique (Greco Eval III Rep (2008) 8F [Thème I](#) / [Thème II](#)).
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités belges ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO avait chargé l'Andorre et le Luxembourg de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité.
3. Dans le Rapport de Conformité qu'il a adopté lors de sa 51^e réunion plénière (27 mai 2011), le GRECO a conclu que la Belgique a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante une seule des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. De ce fait, il a jugé le très faible niveau actuel de mise en œuvre des recommandations « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Le GRECO avait décidé en conséquence d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle.
4. Le premier Rapport de conformité intérimaire avait été adopté par le GRECO à l'occasion de sa 55^e réunion plénière (16 mai 2012) et rendu public le 18 septembre 2012. Le Deuxième Rapport de conformité intérimaire a ensuite été adopté lors de la 61^e réunion plénière du GRECO (18 octobre 2013) et rendu public le 4 juillet 2014. Dans son Troisième Rapport de conformité intérimaire, adopté quant à lui à l'occasion de sa 65^e réunion plénière du 10 octobre 2014 et rendu public le 5 mars 2015, le GRECO a conclu que la Belgique avait mis en œuvre trois recommandations sur les quinze contenues dans le Rapport d'Evaluation, neuf autres recommandations ont été partiellement mises en œuvre et les trois recommandations restantes n'ont pas été suivies d'effet. Le GRECO avait décidé de ne plus appliquer la procédure de conformité renforcée (le degré de conformité n'étant plus « globalement insatisfaisant »).
5. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités belges ont soumis leur Deuxième Rapport de Situation contenant des informations supplémentaires sur les actions entreprises pour se conformer aux recommandations jugées partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre dans le Rapport de Conformité. Ce rapport a été reçu le 25 septembre 2015 et a servi de base au présent Deuxième Rapport de Conformité. Des informations complémentaires ont été soumises par la suite.
6. Le GRECO a retenu l'Andorre et le Luxembourg afin de désigner les Rapporteurs pour la procédure de conformité. Andorre a ainsi désigné Mme Ester MOLNÉ SOLDEVILA, Responsable des Affaires Juridiques au sein du ministère de la Justice et de l'Intérieur - et le Luxembourg, M. David LENTZ, Procureur d'Etat adjoint. Les Rapporteurs ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Deuxième Rapport de Conformité qui évalue l'avancement, depuis le précédent rapport intérimaire, dans la mise en œuvre des recommandations en suspens et donne une appréciation globale du degré de conformité de la Belgique avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Thème I – Incriminations

7. Il est rappelé que dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 4 recommandations à la Belgique au titre du Thème I. Le Rapport de Conformité concluait en mai 2011 que les recommandations i à iv avaient été partiellement mises en œuvre, situation qui restait identique dans le Rapport de Conformité intérimaire de mai 2012. Dans le second Rapport de Conformité intérimaire d'octobre 2013, le GRECO jugeait que les recommandations ii et iii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante. Dans le troisième Rapport de Conformité intérimaire, les recommandations i et iv restaient partiellement mises en œuvre. Les paragraphes ci-après examinent donc l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations i et iv.

Recommandation i.

8. *Le GRECO avait recommandé de prendre les mesures nécessaires (circulaire, texte interprétatif ou formations) en vue de rappeler que la « réception » avec intention d'un avantage, au sens de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), est incriminée au titre des diverses infractions de corruption passive.*
9. Le GRECO rappelle qu'à ce jour, cette recommandation reste partiellement mise en œuvre. Les autorités belges avaient proposé dès mai 2011 d'élaborer une circulaire générale qui aborderait notamment les clarifications suggérées par cette recommandation avec l'inclusion d'un paragraphe préparé par le Service Public Fédéral (SPF) de la Justice. Les travaux étaient engagés mais ils n'ont jamais abouti pour diverses raisons (raisons annoncées : absence d'accord au sein du réseau d'expertise Corruption et charge de travail importante des membres). Une formation conjointe police-magistrats a eu lieu le 19 novembre 2011 au cours de laquelle il aurait été indiqué que la réception d'un avantage fait intégralement partie de toutes les formes de corruption et l'Institut de Formation Judiciaire avait prévu d'autres formations pertinentes en 2015. Les autorités belges signalaient également dans le même temps l'absence de nouvelle jurisprudence pertinente sur la « réception » d'avantages indus.
10. Les autorités belges indiquent à présent que a) aucune nouvelle jurisprudence pertinente n'est intervenue ; b) que s'agissant de formations, à l'initiative de l'Institut de formation judiciaire une réunion s'est tenue le 18 septembre 2015 et une journée d'étude est prévue en mai 2016 ; c) que finalement, la circulaire a été adoptée par le Collège des procureurs généraux le 10 septembre 2015 – « COL 11/2015 – Corruption publique, corruption privée, concussion, prise d'intérêt et détournement par une personne exerçant une fonction publique : politique criminelle, traitement des dossiers et cadre légal ». Ce texte vise à renforcer la lutte contre la corruption, il indique que les dossiers concernant les infractions de corruption publique doivent être traités de manière prioritaire. Elle contient également des directives pour le traitement des dossiers: attribution obligatoire au magistrat de référence des dossiers de corruption publique, concussion, prise d'intérêt et détournement par une personne exerçant une fonction publique, information systématique du chef de corps des projets de décision et des difficultés rencontrées à tous les stades de la procédure¹, suivi actif des durées de traitement, maîtrise de l'objet de l'instruction, saisie des avantages patrimoniaux tirés des infractions, suivi des commissions rogatoires internationales, gestion des éventuelles transactions pénales, enregistrement informatique,

¹ En particulier, le classement sans suite pour le motif « capacité d'enquête insuffisante » ou « autres priorités en matière de recherche ou de poursuite » d'un dossier de corruption publique, de concussion, de prise d'intérêt et de détournement par une personne exerçant une fonction publique, ne peut avoir lieu que moyennant l'accord exprès du chef de corps.

information de l'autorité hiérarchique (notamment s'il est envisagé de classer l'affaire pour manque de moyens, communication de la jurisprudence. Le texte rappelle aux procureurs la teneur de la Convention de l'Union européenne de 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires communautaires ou nationaux et la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe de 1999 en ce qui concerne la réception intentionnelle d'un avantage indu, les attentes du GRECO mais aussi de l'OCDE sur la même question, et la jurisprudence pertinente de la Cour de Cassation.

11. Surtout, le ministre de la justice a soutenu l'élaboration d'un texte modifiant effectivement les articles du code pénal concernant la corruption passive dans le secteur public (article 246 paragraphe 1) et la corruption passive dans le secteur privé (article 504 bis paragraphe 1) : le texte remplace ainsi les mots « de solliciter ou d'accepter » sont remplacés par les mots « de solliciter, d'accepter ou de recevoir ». Ces amendements (et diverses autres dispositions) faisaient partie de la loi modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice. Le texte présenté à l'automne 2015² a été adopté par le parlement le 28 janvier dernier, signé par le Roi le 5 février et publié au Moniteur Belge le 19 février ; il est entré en vigueur le 29 février.
12. Le GRECO salue le fait que la circulaire judiciaire annoncée dès 2011 ait finalement pu être adoptée par le Collège des procureurs généraux le 10 septembre 2015 puis diffusée à l'ensemble des parquets. Le GRECO en apprécie le contenu non seulement du point de vue de la présente recommandation, mais aussi de celui du renforcement de l'action répressive à l'encontre de la corruption publique et privée en général, puisque le texte poursuit une série d'objectifs plus généraux. Le GRECO salue également l'adoption finale en janvier 2016 d'amendements au code pénal visant à introduire explicitement la notion de « réception » d'un avantage indu. Ceci vient consacrer avec davantage de visibilité les évolutions jurisprudentielles datant de la fin des années 1990 ainsi que l'autonomie des infractions de corruption également dans leur forme passive, en accord avec l'article 3 de la Convention pénale sur la corruption de 1999. La Belgique a ainsi répondu pleinement aux attentes de la présente recommandation.
13. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

14. *Le GRECO avait recommandé de i) prendre les mesures nécessaires pour clarifier, notamment à l'attention des praticiens, la portée de l'article 12bis du Code d'Instruction Criminelle (qui permet à la Belgique d'être compétente sur la base de l'article 17 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (ETS 173) dans tous les cas où les règles de droit interne ne satisferaient pas à l'article 17 paragraphe 1 en question), y compris le fait que la double incrimination n'est pas requise dans les dossiers de corruption et de trafic d'influence ; ii) examiner l'opportunité de retirer ou de ne pas renouveler la réserve effectuée à l'article 17 de la Convention.*

Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée « partiellement mise en œuvre » jusqu'à présent. Comme indiqué dans les précédents rapports de la présente procédure de conformité, en réponse à la seconde partie de la recommandation, la réserve à l'article 17 de la Convention a été retirée avec effet au 1^{er} juillet 2010 – les autorités belges ayant en fait indiqué qu'elle ne se justifiait plus en l'état actuel de l'interprétation des textes (il a été considéré que le principe de compétence universelle posé par l'article 12bis du Code d'Instruction Criminelle – CIC n'est pas limité à la matière humanitaire). Un projet de circulaire sur l'article 12bis CIC avait donc

² <http://www.dekamer.be/flwb/pdf/54/1418/54K1418001.pdf>

été préparé dans la foulée mais ensuite abandonné, vu les implications d'une compétence universelle. La Belgique a finalement préféré modifier sa législation dans le sens de l'article 17 de la Convention et un projet d'amendement des articles 10 quater et 12 CIC avait été préparé en janvier 2013, qui serait ensuite soumis au prochain Ministre de la Justice après la formation du nouveau gouvernement.

15. Les autorités belges indiquent à présent que le projet de texte d'amendement des articles 10 quater et 12 du CIC réglant la compétence extraterritoriale de la Belgique, a été présenté dans une note du 11 mars 2015 soumise au nouveau ministre. Le parquet fédéral et le Collège des procureurs sont impliqués dans les consultations.
16. Le GRECO prend note de l'absence de toute avancée tangible dans la mise en œuvre de la présente recommandation. Il encourage encore une fois la Belgique à redoubler d'efforts pour, à présent, mettre son droit national pleinement en accord avec la Convention et assurer la mise en œuvre de la présente recommandation.
17. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Thème II – Transparence du financement des partis politiques

18. Dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé 11 recommandations à la Belgique concernant le Thème II. A l'issue du Troisième Rapport de conformité intérimaire, la situation est à ce jour la suivante : les recommandations ii, iv, v, vi, viii, ix et xi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii, vii et x restent non mises en œuvre. La recommandation i avait été jugée mise en œuvre de façon satisfaisante dans le premier rapport de conformité. Les développements qui suivent étudient donc les suites données par la Belgique aux recommandations ii à xi.
19. Le GRECO rappelle que c'est le parlement fédéral de Belgique qui a conduit jusqu'à présent les travaux en vue de transposer les recommandations du troisième Cycle d'Evaluations sur le Thème II, plus précisément par le biais du groupe de travail « Partis politiques » mis en place en décembre 2000 (puis mandaté à nouveau en octobre 2007 afin de réfléchir à une réforme), par la Commission parlementaire de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques. Le GRECO a eu l'occasion au travers des rapports précédents, de commenter les travaux et la proposition de loi en cours d'élaboration qui visait un certain nombre de changements relatifs à des questions traitées dans le Rapport d'Evaluation. Les travaux du parlement sont résumés dans un document de travail de celui-ci³. Le GRECO avait dû attirer l'attention de la Belgique sur les attentes précises du rapport et sur le fait que les propositions de modification ne visaient qu'une partie de ces attentes (certaines n'ont pas même été discutées). Les amendements ont finalement été adoptés en même temps qu'un paquet législatif de quatre lois, en novembre et décembre 2013, publiées au *Moniteur belge* du 31 janvier 2014⁴ : a) révision de l'article 142 de la Constitution du 6 janvier 2014 (p. 8546) ; b) loi spéciale du 6 janvier 2014 modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (p. 8592) ; c) loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la

³ <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/2854/53K2854001.pdf>

⁴ Voir http://www.senate.be/actueel/homepage/Staatshervorming/Moniteur_%20du_31-01-2014.pdf. Les autorités précisait que certaines des dispositions de ces textes sont entrées en vigueur le jour de leur publication au *Moniteur belge*, d'autres sont entrées en vigueur le jour des élections du 25 mai 2014, et que d'autres entreraient en vigueur à la date fixée par la loi (par exemple le 1^{er} janvier 2015).

comptabilité ouverte des partis politiques, le Code électoral, la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen et la loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques (p. 8664) ; d) loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen et modifiant la loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques (p. 8675).

20. Les autorités belges indiquent qu'après les élections parlementaires fédérales de mai 2014, la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques a été installée dans sa nouvelle composition le 20 janvier 2015 et un Groupe de travail « partis politiques » reformé dans la foulée. Celui-ci s'est réuni à plusieurs reprises en 2015 et s'est attelé à revoir les statuts et le règlement intérieur de la Commission de contrôle et à élaborer un nouveau modèle de format financier pour les partis politiques, en coopération avec l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (un premier projet était prévu pour le mois de septembre 2015). Du fait des retards dans la mise en place de ces structures et dans l'adoption du nouveau format financier, l'entrée en vigueur de la nouvelle législation a dû être reportée au 1^{er} janvier 2016 et le dépôt des comptes selon le nouveau format se fera donc en 2016 au titre de l'année 2015 (loi du 11 juin 2015 – *Moniteur belge* du 22 juin 2015⁵).
21. Concernant les recommandations du GRECO en suspens : a) le nouveau groupe de travail a été invité – comme ses prédécesseurs – à examiner les suites à leur donner et les groupes politiques à formuler d'éventuelle propositions. ; b) le Président de la Chambre des Représentants – qui préside aussi la Commission de contrôle – a décidé de porter officiellement à l'attention des parlements de Communauté et de Région, par un courrier du 19 juin 2015, les recommandations du GRECO iv à viii, x et xi (celles qui mentionnent une invitation aux entités à prendre des mesures dans le sens attendu). Le Parlement de Wallonie, le Parlement de la Communauté germanophone et le Parlement flamand⁶ devraient en principe participer au nouveau groupe de travail à compter d'avril 2016. Les autorités belges soulignent que cette participation des parlements des entités fédérées aux travaux d'un groupe de travail du Parlement fédéral, compétent pour préparer le travail législatif, est assez exceptionnelle. Il est bien entendu que les propositions de loi, de décret ou d'ordonnance devront être discutées dans les commissions compétentes des parlements respectifs. Le parlement flamand a d'ores et déjà indiqué son intention de déposer une proposition de décret.

Recommandation ii.

22. *Le GRECO avait recommandé i) d'amender la loi du 4 juillet 1989 et les autres lois pertinentes pour que soient pris en compte les partis lorsqu'ils ne bénéficient pas de financement public fédéral ainsi que ii) d'introduire des critères permettant d'étendre plus systématiquement le*

⁵ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2015061105

⁶ Le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles estime pour sa part ne pas devoir participer aux travaux compte tenue de ses compétences et de sa composition.

périmètre comptable des partis et formations politiques aux structures liées, notamment les sections locales du parti, afin que le contrôle s'exerce aussi sur le niveau local.

23. Le GRECO rappelle que cette recommandation est considérée comme partiellement mise en œuvre à ce jour. Les amendements de janvier 2014 avaient donné lieu à des mesures répondant à la première partie de la recommandation mais pas à la seconde : le GRECO avait rappelé la situation hétérogène qui règne en Belgique, résultant d'une application variable des textes en fonction des partis politiques (cf. les rappels au Rapport d'Evaluation dans le précédent rapport de la procédure de conformité). Il avait rappelé que des critères appropriés permettraient précisément de consolider les états financiers des partis politiques de manière à éviter des documents de 1000 pages, et une multiplicité d'audits, comme l'objectaient les autorités belges.
24. Les autorités belges indiquent aux paragraphes 20 et 21 que les travaux relatifs à la mise en œuvre des recommandations pendantes ont repris en 2015 mais pour l'heure il n'est pas fait état de mesures concrètes concernant cette recommandation en particulier.
25. Le GRECO prend note de la reprise des travaux parlementaires en 2015 mais il regrette que pour l'heure, il n'y ait eu aucun nouveau développement allant dans le sens de la première partie de la recommandation.
26. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

27. *Le GRECO avait recommandé de mieux préciser dans la réglementation fédérale les obligations et responsabilités respectives incombant aux partis et à [leurs] composantes, en faisant en sorte que les flux financiers passent autant que possible par l'association de financement du parti.*
28. Le GRECO rappelle que cette recommandation est considérée comme non mise en œuvre à ce jour. Les autorités belges indiquaient qu'après délibérations, il a été conclu que la réglementation belge était suffisamment contraignante, transparente et complète. Le GRECO avait pour sa part rappelé que le rapport d'évaluation avait mis en évidence une situation hétérogène manquant de transparence en matière de flux financiers et de responsabilités financières au sein des partis politiques (cf. les rappels au Rapport d'Evaluation dans le précédent rapport de la procédure de conformité), de même qu'en matière de consolidation des comptes comme déjà rappelé au titre de la recommandation précédente.
29. Les autorités belges indiquent aux paragraphes 20 et 21 que les travaux relatifs à la mise en œuvre des recommandations pendantes ont repris en 2015 mais pour l'heure il n'est pas fait état de mesures concrètes concernant cette recommandation en particulier.
30. Le GRECO prend note de ce qui précède et de la reprise des travaux parlementaires en 2015 mais il regrette que pour l'heure, il n'y ait eu aucun nouveau développement allant dans le sens de la présente recommandation.
31. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

Recommandation iv.

32. *Le GRECO avait recommandé i) d'introduire l'enregistrement obligatoire des dons inférieurs à 125 euros aux partis et candidats ; ii) de favoriser le recours à des modalités modernes et plus sûres de versement des dons afin de permettre leur traçabilité ; iii) de préciser ou définir la notion de don afin d'une part d'encadrer les prestations gratuites ou inférieures à la valeur du marché, et d'autre part de mettre en cohérence le sponsoring et les règles existantes en matière de dons ; iv) d'inviter le cas échéant les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.*
33. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre à ce jour. La Belgique essentiellement donné effet aux mesures préconisées sans le second élément de la recommandation mais n'avait pas donné de suite satisfaisante, voire aucune suite aux autres éléments. S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO avait rappelé que les entretiens pendant la visite sur place avaient montré « qu'en l'absence de dispositions explicites sur les dons inférieurs à 125 euros, les avis restent partagés sur l'obligation d'enregistrer de tels dons » (paragraphe 35 du rapport d'Evaluation). S'agissant du troisième élément, la Belgique s'était bornée avec les amendements de janvier 2014 à introduire des règles sur le sponsoring d'une manière qui donne finalement toute sa légitimité à une pratique en principe prohibée du fait de l'interdiction des dons de personnes morales. La question du sponsoring s'inscrivait pour le GRECO dans le problème plus large de la nécessité d'une définition adéquate des dons. Il avait rappelé que la Belgique a opté depuis 1993 (à la suite d'affaires controversées) pour l'interdiction des soutiens provenant de personnes morales mais que la législation et les organes de supervision n'auraient pas suffisamment ou expressément mis « hors la loi » dans tous les cas envisageables. Dans le même temps, la définition des dons en Belgique est très large et englobe toutes les formes de soutiens (financier, en nature, « *sous quelque forme que ce soit* ») mais des élus rencontrés pendant la visite préconisaient que cette définition soit encore plus spécifique afin d'englober aussi le sponsoring. Aux fins d'assurer une plus grande cohérence qu'appelait cette partie de la recommandation, il aurait donc fallu soit que la Belgique revienne à une situation antérieure à 1993 pour ce qui est des apports de personnes morales tout en précisant les modalités de prise en compte du sponsoring dans les comptes politiques, soit qu'elle mette hors la loi cette pratique d'une manière qui soit claire et acceptée par tous. Le GRECO avait souligné que la solution adoptée par la Belgique en 2014 n'a suivi aucune de ces deux approches et que les règles introduites sur le sponsoring se bornent en réalité à exiger le respect des prix du marché dans l'évaluation des soutiens en nature provenant de sponsors, ou des frais couverts directement par ceux-ci. Les règles existantes en matière de plafond aux dons ne sont pas applicables (sauf pendant la campagne électorale) ce qui constitue une autre incohérence au vu de la logique de la réglementation belge : celle-ci est basée sur des plafonds tant pour les montants des soutiens individuels que pour les dépenses électorales. Le GRECO avait aussi souligné que la différenciation entre soutiens de personnes morales permis et dons de personnes morales interdits risquait d'être problématique en pratique, aux fins de transparence générale et de la supervision.
34. Comme indiqué précédemment, les autorités belges font état aux paragraphes 20 et 21 de la reprise des travaux parlementaires en 2015 en vue de répondre aux recommandations en suspens. Mais pour l'heure il n'est pas fait état de mesures concrètes concernant cette recommandation en particulier. Le courrier du 19 juin 2015 adressé par le Président de la Chambre des Représentants – qui préside aussi la Commission de contrôle – a porté officiellement à l'attention des parlements de Communauté et de Région le contenu et les

attentes de la présente recommandation. Comme indiqué au paragraphe 21, les parlements des entités fédérées seront à présents associés aux travaux au niveau fédéral.

35. Le GRECO note avec satisfaction l'envoi d'un courrier officiel du 19 juin aux parlements de Communauté et de Région relatif au contenu et aux attentes de la présente recommandation. Le GRECO note que cela semble apporter la nouvelle dynamique nécessaire à la transposition des mesures préconisées au niveau des entités fédérées. La Belgique a donc donné effet au quatrième élément de la recommandation mais le GRECO regrette que pour l'heure, les premier et troisième éléments restent non mis en œuvre.
36. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

37. *Le GRECO avait recommandé i) d'examiner l'opportunité d'allonger la période de prise en compte comptable et financière des campagnes électorales afin que les déclarations reflètent mieux la réalité des ressources et dépenses afférentes à ces campagnes ; ii) d'inviter le cas échéant les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.*
38. Le GRECO rappelle qu'il a considéré cette recommandation comme partiellement mise en œuvre du fait que les amendements de janvier 2014 ont introduit des mesures allant dans le sens de la première partie. Mais aucune suite n'avait encore été donnée au second élément de la recommandation.
39. Comme indiqué précédemment, les autorités belges font état aux paragraphes 20 et 21 de la reprise des travaux parlementaires en 2015 en vue de répondre aux recommandations en suspens et le courrier du 19 juin 2015 adressé par le Président de la Chambre des Représentants – qui préside aussi la Commission de contrôle – a porté officiellement à l'attention des parlements de Communauté et de Région le contenu et les attentes de la présente recommandation. Comme indiqué au paragraphe 21, les parlements des entités fédérées seront à présents associés aux travaux au niveau fédéral.
40. Le GRECO note avec satisfaction l'envoi d'un courrier officiel daté du 19 juin aux parlements de Communauté et de Région, sur le contenu et les attentes de la présente recommandation. Le Parlement flamand indique vouloir examiner les suites à donner. Le GRECO espère que cette invitation permettra d'apporter la dynamique nécessaire à la transposition des mesures préconisées. La Belgique a donc à présent donné effet à l'ensemble des attentes de la présente recommandation.
41. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

42. *Le GRECO avait recommandé i) d'allonger le délai de conservation des pièces justificatives au-delà de deux ans ; ii) d'introduire une telle obligation lorsqu'elle fait défaut (en particulier au niveau provincial, districale et communal, selon la loi du 7 juillet 1994) ; iii) d'inviter les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (recommandation vi).*
43. Le GRECO rappelle que la recommandation vi a été jugée partiellement mise en œuvre du fait que les amendements de janvier 2014 avaient allongé le délai de conservation des pièces

justificatives dans le sens attendu par le premier élément de la recommandation. Mais il n'avait pas été donné de suite tangible aux deuxième et troisième éléments de celle-ci. Les autorités avaient rappelé que « le législateur fédéral est compétent pour les élections européennes, les élections fédérales et les élections des entités fédérées, tandis que les régions ne sont compétentes que pour les élections locales ».

44. Comme indiqué précédemment, les autorités belges font état aux paragraphes 20 et 21 de la reprise des travaux parlementaires en 2015 en vue de répondre aux recommandations en suspens. Le courrier du 19 juin 2015 adressé par le Président de la Chambre des Représentants – qui préside aussi la Commission de contrôle – a porté officiellement à l'attention des parlements de Communauté et de Région le contenu et les attentes de la présente recommandation. Comme indiqué au paragraphe 21, les parlements des entités fédérées seront à présents associés aux travaux au niveau fédéral.
45. Le GRECO prend note de ce qui précède. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, comme les autorités belges l'avaient rappelées dans le précédent rapport, « le législateur fédéral est compétent pour les élections européennes, les élections fédérales et les élections des entités fédérées, tandis que les régions ne sont compétentes que pour les élections locales ». Le GRECO relève que la situation est en réalité assez complexe car cette compétence est parfois exclusive et parfois partagée. Ainsi, pour ce qui est de la loi (fédérale) du 7 juillet 1994 *relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils [provinciaux, communaux et de districts] et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale*, a) celle-ci a été complètement abrogée pour la Communauté flamande dans la mesure où elle concerne les élections provinciales, communales et de district ; b) celle-ci a été partiellement abrogée pour la région wallonne : cela concerne les articles 8, 9, 10, 12, 13, alinéa 2, première phrase, 13bis, et 14 à 33, en ce qu'ils concernent le contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de districts ; c) celle-ci reste apparemment en vigueur dans sa totalité pour le reste de la Belgique, et donc à l'égard de la Région de Bruxelles-Capitale⁷. Les autorités belges confirment au moment de la discussion du présent rapport que cela semble effectivement être la situation actuelle. Le législateur fédéral conserverait donc, en partie au moins, une compétence pour régler les mesures attendues en vertu du second élément de la recommandation. Mais il est clair aussi que cela ne peut se faire sans une interaction avec les parlements de Communauté et de Région. La troisième partie de la recommandation a été suivie d'effet de par le courrier du 19 juin 2015 adressé officiellement par le Président de la Chambre des Représentants aux parlements de Communauté et de Région. Comme indiqué précédemment, le parlement flamand s'est d'ores et déjà engagé à examiner la question et il semble que ce courrier ait donné un regain de dynamique au processus, plusieurs parlements des entités fédérées étant appelées à participer aux travaux au niveau fédéral. Le Rapport d'Evaluation avait souligné que les règles en matière de conservation des pièces étaient déjà supérieures à deux ans, en vertu des règles comptables générales. Au vu de ces considérations et également des améliorations déjà apportées en janvier 2014, le GRECO estime que la présente recommandation a, dans l'ensemble, été prise en compte.
46. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

⁷ Informations tirées des notes de haut de page de la base de données législative : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1994070734&table_name=loi

Recommandation vii.

47. *Le GRECO avait recommandé i) d'introduire, dans le respect des principes constitutionnels, une obligation pour les partis/candidats aux élections de publier les donations individuelles dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur ; ii) d'inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.*
48. Le GRECO rappelle qu'il a considéré la recommandation vii comme non mise en œuvre. La Belgique avait annoncé que les amendements de janvier 2014, avaient mis en place un système de déclaration publique de « tous les dons de personnes morales au titre du sponsoring » quel que soit le montant et elles avaient réitéré certaines réserves s'agissant de la publicité des donateurs-personnes physiques (protection de la vie privée). Le GRECO avait estimé que les nouvelles mesures concernant le sponsoring ne répondaient pas aux attentes de la première partie de la recommandation, a fortiori vu les problèmes de cohérence de la réglementation qui en résulte (cf. recommandation iv). Quant aux avis rendus par la Commission de la vie privée en 2007 et surtout en 1999⁸, il apparaissait que leur conclusion défavorable sur la question de la publication de l'identité des donateurs était essentiellement motivée par l'état des textes sur le financement politique et donc l'absence de base juridique autorisant la publicité des informations. Une modification des textes semblerait permettre de répondre à la première partie de la recommandation. S'agissant de la seconde partie, il n'avait pas encore été pris de mesure dans le sens attendu.
49. Comme indiqué précédemment, les autorités belges font état aux paragraphes 20 et 21 de la reprise des travaux parlementaires en 2015 en vue de répondre aux recommandations en suspens. Le courrier du 19 juin 2015 adressé par le Président de la Chambre des Représentants – qui préside aussi la Commission de contrôle – a porté officiellement à l'attention des parlements de Communauté et de Région le contenu et les attentes de la présente recommandation. Comme indiqué au paragraphe 21, les parlements des entités fédérées seront à présents associés aux travaux au niveau fédéral.
50. Le GRECO prend note de ce qui précède et de la reprise des travaux parlementaires en 2015. Il regrette l'absence de nouveaux développements pour l'heure, allant dans le sens de la première partie de la recommandation. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, le courrier officiel adressé aux parlements de Communauté et de Région répond aux attentes et comme souligné précédemment, il semble que cela ait apporté un regain de dynamique aux travaux législatifs dans l'ensemble de la Belgique. Cette seconde partie de la recommandation a donc été mise en œuvre.
51. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

⁸ L'avis de 1999 est largement évoqué dans celui de 2007. La Commission indiquait que « Il résulte de ce qui précède que publier ou faire connaître ces relevés [des donateurs au-delà de 125 euros] en dehors de la Commission de contrôle reviendrait à violer le principe d'adéquation du traitement à sa finalité d'autant plus que ni la loi sur le financement des partis politiques ni son arrêté d'exécution du 10 décembre 1998 ne le prévoient. Ces relevés sont confidentiels et aussi bien l'article 16 de la loi du 8 décembre 1992 qui impose la confidentialité et la sécurité des traitements, que l'article 6 de la loi du 4 juillet 1989 le rappellent. (...) Aucune publicité donnée à ces relevés ne peut donc être admise. »

Recommandation viii.

52. *Le GRECO avait recommandé i) de mettre en place un système – éventuellement unifié – de contrôle du financement des partis et campagnes électorales qui soit le plus indépendant possible des partis politiques et doté des moyens nécessaires à l'exercice d'un contrôle substantiel et adéquat ; ii) d'inviter les régions à prendre en compte cette recommandation dans le cas où la création d'un système unifié s'avèrerait trop difficile dans le contexte institutionnel du pays.*
53. Le GRECO rappelle qu'il a considéré la recommandation viii comme partiellement mise en œuvre. S'agissant de la première partie de celle-ci, la Belgique a finalement choisi de ne pas établir un nouveau mécanisme unifié de contrôle mais dans le même temps les améliorations opérées avec les changements décidés en janvier 2014 restaient insuffisants. Il était fait état en particulier de la nouvelle composition de la Commission (parlementaire) de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques qui comprend à présent quatre personnalités extérieures sur les 21 membres qui la composent, ainsi que de la nouvelle faculté pour la Cour des comptes de demander des renseignements complémentaires aux associations opérant comme mandataires financiers des partis politiques (mais cela ne s'applique pas aux dépenses électorales). Pour ce qui est du second élément de la recommandation, il n'avait pas encore été pris de mesures dans le sens attendu.
54. Comme indiqué précédemment, les autorités belges font état au paragraphe 21 de la reprise des travaux parlementaires en 2015 en vue de répondre aux recommandations en suspens. Mais pour l'heure il n'est pas fait état de mesures concrètes concernant cette recommandation en particulier. Le courrier du 19 juin 2015 adressé par le Président de la Chambre des Représentants – qui préside aussi la Commission de contrôle – a porté officiellement à l'attention des parlements de Communauté et de Région le contenu et les attentes de la présente recommandation. Comme indiqué au paragraphe 21, les parlements des entités fédérées seront à présents associés aux travaux au niveau fédéral.
55. Le GRECO prend note de ce qui précède et de la reprise des travaux parlementaires en 2015. Il regrette l'absence de nouveaux développements pour l'heure, allant dans le sens de la première partie de la recommandation. Il rappelle aussi que la supervision adéquate et efficace du financement politique constitue un volet essentiel de la réglementation sur le financement politique dans les pays. Il s'agit là d'une recommandation importante qui vise à améliorer une situation décrite comme très insatisfaisante le Rapport d'Evaluation. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, le courrier officiel adressé aux parlements de Communauté et de Région, ainsi que la nouvelle dynamique des consultations et travaux législatifs qui en résultent répondent aux attentes de la seconde partie de la recommandation. Le GRECO espère que cela permettra de rouvrir la discussion sur une possible unification du dispositif de contrôle.
56. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

57. *Le GRECO avait recommandé i) de convenir avec l'Institut des Réviseurs d'Entreprises de normes plus exigeantes en matière d'audit des comptes des partis politiques, y compris des règles visant à assurer l'indépendance nécessaire des réviseurs et ii) d'examiner l'opportunité d'étendre les obligations d'audit au-delà des comptes annuels des partis pour couvrir notamment leurs rapports sur les dépenses électorales.*

58. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. Aucune nouvelle mesure n'a été prise dans le sens attendu par la première partie de la recommandation, la Belgique jugeant les mesures existantes suffisantes. Le GRECO avait rappelé dans le précédent rapport de la procédure de conformité un certain nombre de lacunes qui avaient pourtant été relevées dans le Rapport d'Evaluation. Concernant la seconde partie de la recommandation, la possibilité d'introduire un audit s'agissant aussi des dépenses électorales avait été examinée, comme cela était préconisé.
59. Comme indiqué précédemment, les autorités belges font état au paragraphe 21 de la reprise des travaux parlementaires en 2015 en vue de répondre aux recommandations en suspens. Mais pour l'heure il n'est pas fait état de mesures concrètes concernant la première partie de cette recommandation en particulier.
60. Le GRECO prend note de ce qui précède et de la reprise des travaux parlementaires en 2015. Il regrette l'absence de nouveaux développements pour l'heure, allant dans le sens de la première partie de la recommandation.
61. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

62. *Le GRECO avait recommandé i) de faire en sorte que si un parti manque à ses obligations tirées de la loi du 4 juillet 1989 (ou d'autres textes pertinents) et encourrait normalement la perte du financement fédéral, cela se traduise par une perte de l'ensemble des prestations dont il bénéficie dans le pays au titre de l'aide publique ; ii) d'inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.*
63. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre du fait de l'absence de toute mesure prise dans le cadre du processus de révision des textes en 2014, au sujet de la première partie de la recommandation. Les autorités belges ont souligné que cette recommandation pose des problèmes pour des raisons tenant au principe de proportionnalité des sanctions et à la répartition des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées. Il n'avait pas non plus été pris de mesures en réponse au second élément de la recommandation.
64. Comme indiqué précédemment, les autorités belges font état aux paragraphes 20 et 21 de la reprise des travaux parlementaires en 2015 en vue de répondre aux recommandations en suspens. Mais pour l'heure il n'est pas fait état de mesures concrètes concernant cette recommandation en particulier. Le courrier du 19 juin 2015 adressé par le Président de la Chambre des Représentants – qui préside aussi la Commission de contrôle – a porté officiellement à l'attention des parlements de Communauté et de Région le contenu et les attentes de la présente recommandation. Comme indiqué au paragraphe 21, les parlements des entités fédérées seront à présents associés aux travaux au niveau fédéral.
65. Le GRECO prend note de ce qui précède et de la reprise des travaux parlementaires en 2015. Il regrette l'absence de nouveaux développements pour l'heure, allant dans le sens de la première partie de la recommandation. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, le courrier officiel adressé aux parlements de Communauté et de Région semble entraîner une nouvelle dynamique des travaux au niveau de la plupart des entités fédérées, ce qui répond aux attentes. Le GRECO espère encore une fois que cela permettra d'apporter les améliorations nécessaires

en faveur d'une meilleure articulation entre les mécanismes de sanction au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées.

66. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

67. *Le GRECO avait recommandé i) de clarifier les compétences des autorités appelées à se prononcer sur les peines applicables en cas de manquement aux règles sur le financement politique ; ii) d'assurer une échelle de sanctions davantage proportionnées et dissuasives pour les divers manquements des partis et candidats (par exemple en généralisant l'inéligibilité, en diversifiant les peines, en alourdissant les peines pénales et en prévoyant des règles sur la récidive) ; iii) d'inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation.*

68. Le GRECO rappelle qu'il a considéré la recommandation xi comme partiellement mise en œuvre. Les amendements de janvier 2014 ont introduit certains changements mais soit ceux-ci ne répondaient pas réellement aux problèmes identifiés au cours de la visite sur place (première partie de la recommandation), soit les améliorations réelles restaient nettement insuffisantes (seconde partie de la recommandation). Il n'avait pas été pris de mesure en réponse au troisième élément de la recommandation. Les autorités de Belgique avaient souligné que la question des sanctions restant une compétence essentiellement fédérale – par exemple les sanctions concernant les dépenses électorales et la comptabilité des partis politiques. Les régions étant compétentes pour les élections locales, l'attention des parlements des entités fédérées serait toutefois attirée sur les modifications apportées à la législation fédérale, ainsi que sur les recommandations du GRECO.

69. Comme indiqué précédemment, les autorités belges font état au paragraphe 21 de la reprise des travaux parlementaires en 2015 en vue de répondre aux recommandations en suspens. Mais pour l'heure il n'est pas fait état de mesures concrètes concernant cette recommandation en particulier. Le courrier du 19 juin 2015 adressé par le Président de la Chambre des Représentants – qui préside aussi la Commission de contrôle – a porté officiellement à l'attention des parlements de Communauté et de Région le contenu et les attentes de la présente recommandation. Comme indiqué au paragraphe 21, les parlements des entités fédérées seront à présents associés aux travaux au niveau fédéral.

70. Le GRECO prend note de ce qui précède et de la reprise des travaux parlementaires en 2015. Il regrette l'absence de nouveaux développements pour l'heure, allant dans le sens des deux premiers éléments de la recommandation. S'agissant de la dernière partie de la recommandation, le courrier officiel adressé aux parlements de Communauté et de Région répond aux attentes. Le GRECO note que cela a visiblement permis d'apporter un regain de dynamique nécessaire à la transposition des mesures préconisées au niveau des entités. Cette seconde partie de la recommandation a donc été suivie d'effet.

71. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

72. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Belgique a désormais mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante six des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. Huit autres recommandations ont été partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre.** Depuis le dernier rapport intérimaire d'octobre 2014, la Belgique a donc accompli quelques progrès, certes modestes, par la pleine mise en œuvre de trois recommandations supplémentaires et de la mise en œuvre partielle de deux autres recommandations.
73. Plus précisément, concernant le Thème I – Incriminations, la recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre (les recommandations ii et iii ayant été considérées comme mises en œuvre à l'issue du second rapport intérimaire du Premier Rapport de Conformité). S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations v et vi s'ajoutent à la recommandation i pour les recommandations pleinement mises en œuvre (la recommandation i ayant été jugée mise en œuvre de façon satisfaisante dans le premier rapport de conformité), et les recommandations vii et x s'ajoutent aux recommandations ii, iv, viii, ix et xi qui ont déjà été partiellement mises en œuvre en vertu des divers précédents rapports dans la procédure de conformité. La recommandation iii reste non mise en œuvre.
74. Concernant le thème des incriminations, le GRECO note que les progrès enregistrés concernant l'une des deux recommandations qui étaient encore en suspens, sont dus à l'adoption le 28 janvier 2016 d'amendements introduits par la Loi modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice et à l'adoption d'une circulaire pour les procureurs. Ces mesures consacrent définitivement la notion de « réception » dans la définition pénale des infractions de corruption passive. Cette avancée est à saluer. Toutefois, s'agissant de la deuxième recommandation, la Belgique n'a toujours pas solutionné la question de sa compétence extraterritoriale pour les faits de corruption après qu'elle ait retiré sa réserve à l'article 17 de la Convention avec effet au 1^{er} juillet 2010. Curieusement, le pays n'a pas mis à profit l'élaboration et l'adoption de la loi ci-dessus du 28 janvier 2016 afin d'amender son droit interne comme cela avait été décidé par le gouvernement. Le GRECO estime que les incertitudes juridiques qui pourraient découler de la situation actuelle, et dont témoignent les hésitations des autorités belges, génèrent des risques inutiles pour le traitement pérenne des dossiers de corruption internationaux.
75. S'agissant du financement des partis politiques, le Président de la Chambre des Représentants a adressé aux parlements de Communauté et de Région une invitation à prendre en compte les recommandations du GRECO qui touchent à des domaines de la réglementation qui sont de leur compétence. Le Parlement – plus précisément la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques – a également remis en place le Groupe de travail « partis politiques » en vue de mettre en œuvre certaines conséquences de la réforme de janvier 2014 (règlement de la Commission de contrôle, format des rapports financiers). Comme indiqué au paragraphe 20, cela s'est fait avec du retard et avec des conséquences pour l'entrée en application d'une partie des réformes de janvier 2014. Mais ceci a aussi visiblement retardé l'examen des suites à donner aux recommandations en suspens du thème II. Ceci peut expliquer au moins en partie pourquoi les avancées relatives au thème II restent aussi modestes. Le GRECO réitère donc, encore une fois, son appel à la Belgique à poursuivre avec davantage de détermination la mise en œuvre des diverses recommandations en suspens.

76. Pour résumer, les résultats de la Belgique restent dans l'ensemble encore insuffisants au stade de ce Second Rapport de Conformité, presque sept années après l'adoption du Rapport d'Évaluation de mai 2009. Les recommandations émises au titre du Thème II n'ont encore, dans leur majorité, pas été pleinement mises en œuvre et elles concernent parfois des points particulièrement importants pour la qualité de la réglementation, la transparence et la supervision du financement politique. Les travaux parlementaires ont repris et il apparaît qu'ils s'appuieront sur une collaboration avec les entités fédérées, ce qui constitue un fait assez exceptionnel selon les autorités belges. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO, conformément à l'article 31.9 du Règlement Intérieur, demande au chef de la délégation belge de soumettre des informations supplémentaires au sujet de la mise en œuvre de la recommandation iv (Thème I - Incriminations) et des recommandations ii, iii, iv et vii à xi (Thème II - Financement des partis), au plus tard le 31 décembre 2016.
77. Enfin, le GRECO invite les autorités belges à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire vers le néerlandais (et éventuellement l'allemand) et à rendre cette (ces) traduction(s) publique(s).