



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 27 mai 2011

Public
Greco RC-III (2011) 6F

Troisième Cycle d'Evaluation

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 51^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 23-27 mai 2011)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de la Belgique pour mettre en œuvre les 15 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Belgique (voir paragraphe 2), qui portent sur deux thèmes différents, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations:** articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STCE n°191) et au Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques:** articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 42^e Réunion Plénière du GRECO (15 mai 2009) et a été rendu public le 22 juin 2009, suite à l'autorisation de la Belgique (Greco Eval III Rep (2008) 8F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. 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. Ce rapport, reçu le 26 janvier 2011, y compris des annexes reçues le 28 mars 2011, a servi de base pour l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Andorre et le Luxembourg de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Gérard ALIS EROLES au titre de l'Andorre et Mme Doris WOLTZ, au titre du Luxembourg. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation qui n'a pas encore été suivie d'effet (c'est-à-dire qui a été partiellement mise en œuvre ou qui n'a pas été mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un rapport de situation qui devrait être remis par les autorités dans un délai donné, après adoption du présent Rapport de Conformité (voir paragraphe 48).

II. ANALYSE

6. En guise d'introduction générale, les autorités belges rappellent l'écho qui a été donné au Rapport d'Évaluation du GRECO : mise en ligne et diffusion aux médias par le Service Public Fédéral Justice, publication sur les sites des deux chambres du Parlement, diffusion par le biais du réseau d'expertise « Corruption » du Collège des procureurs généraux et du groupe de travail interdépartemental OCDE-GRECO-ONU. Ce groupe de travail rassemble notamment des représentants du réseau d'expertise "corruption", de l'Office central de répression de la corruption de la police fédérale, du Bureau d'éthique et de déontologie administratives du SPF Budget, du SPF Justice et de la Cellule stratégique du Ministre de la Justice, de la Chambre des représentants, et du Sénat.).

7. Elles soulignent surtout la crise politico-institutionnelle actuelle et le fait que depuis la publication du Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle en juin 2009, la Belgique n'a eu un gouvernement de plein exercice que pendant 10 mois (en raison de la chute du gouvernement et de la dissolution des chambres législatives, le 7 mai 2010); dans l'attente d'un nouveau gouvernement, les compétences gouvernementales se limitent aux « affaires courantes » et cela rend difficile la mise en œuvre des recommandations contenues dans ledit Rapport.

Thème I : Incriminations

8. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 4 recommandations à la Belgique concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
9. Les autorités belges indiquent que la nécessité de définir une politique criminelle en matière de lutte contre la corruption a été formulée dans le Plan d'action 2009 du réseau d'expertise "corruption" du Collège des procureurs généraux, approuvé lors de la réunion du 10 décembre 2008. Cette politique criminelle sera précisée dans une circulaire du Collège des procureurs généraux et du ministre de la Justice et sera contraignante à l'égard de tous les magistrats du ministère public. Lors de la réunion du 11 février 2009, il a été décidé de créer un comité restreint de réflexion et de rédaction composé de représentants de la magistrature, de la police et du Service Public Fédéral Justice (SPF Justice). Ce comité de rédaction s'est réuni la première fois le 25 mars 2009 pour un échange de vues sur le contenu potentiel de la circulaire. La circulaire est actuellement en cours de rédaction au sein du Collège des procureurs généraux.

Recommandation i.

10. *Le GRECO a 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.*
11. Les autorités de la Belgique citent trois extraits de jurisprudence dans lesquels la notion de « réception de don » apparaît, ce qui montrerait que cet élément est déjà couvert : deux décisions de la cour de cassation de 1997 et 1998 ; comme il s'agit toutefois de décisions antérieures à la refonte des incriminations de la corruption en 1999 (et à l'abolition dans les textes de l'exigence systématique d'un accord entre corrupteur et corrompu), une décision de 2005 rendue par le Tribunal de première instance de Bruxelles est également citée. Les autorités belges indiquent qu'aucun problème n'a été constaté dans la pratique et que la notion de « réception » avec intention d'un avantage est bien couverte par la législation belge.
12. Toutefois, 1) il a été décidé de diffuser le rapport du GRECO au sein du réseau des procureurs spécialisés en matière de corruption afin d'attirer leur attention sur ce point ; 2) le SPF Justice a suggéré en janvier 2010 au ministre de la Justice de faire figurer dans la circulaire du Collège des procureurs généraux et du ministre de la Justice une précision conforme à la recommandation du GRECO sur l'incrimination de corruption passive en particulier sur la notion de la « réception » ; le représentant de la Cellule Stratégique du ministre a donné son accord le 3 mars 2010 et comme indiqué au paragraphe 9, la circulaire est actuellement en cours de rédaction ; 3) dans le Plan d'action 2009 du réseau d'expertise "corruption" du Collège des procureurs généraux (voir paragraphe 9 ci-dessus), il a été stipulé qu'une formation mixte sur la corruption doit être donnée aux magistrats et aux agents de police qui traitent des dossiers de corruption. A cette fin, le

réseau d'expertise a demandé à l'Institut de formation judiciaire d'organiser ladite formation. Cet Institut a confirmé que son plan d'Action 2011 contient une formation « droit pénal économique et financière » et une formation particulière « corruption » est prévue ; dans le cadre de cette dernière, l'attention des participants sera attirée sur la question de la réception d'un avantage. Cette formation pourrait éventuellement être organisée en octobre 2011 dans le cadre d'une réunion plénière du réseau de corruption et de la police fédérale.

13. Le GRECO prend note et se félicite des initiatives entreprises par la Belgique pour mettre en œuvre la présente recommandation ; pour l'heure, autant la circulaire évoquée ci-dessus que les actions de formation demeurent des projets qu'il conviendra d'examiner plus en détails une fois que les décisions auront été arrêtées.
14. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandations ii et iii.

15. *Le GRECO a recommandé d'examiner l'opportunité i) de reformuler l'incrimination de la corruption dans le secteur privé de l'article 504bis du Code pénal de manière à ce que l'élément tiré de la connaissance ou de l'approbation des actes du délinquant par les dirigeants, employeurs ou mandataires ne puisse être détourné pour permettre des ententes entre dirigeants de différentes entités ou permettre de disculper à posteriori l'employé poursuivi et donc ii) de retirer ou ne pas renouveler la réserve faite au titre des articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). (recommandation ii)*
16. *Le GRECO a recommandé d'examiner l'opportunité i) d'incriminer le trafic d'influence conformément aux divers éléments de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (en prévoyant que le « trafiquant » d'influence peut ne pas être un agent public, que les catégories de personnes « cibles » sont celles de la Convention et qu'il n'importe pas que l'influence ait été exercée ou non, ou produise le résultat escompté) et donc ii) de retirer ou de ne pas renouveler la réserve faite à l'article 12 de ladite Convention. (recommandation iii)*
17. En ce qui concerne la recommandation iii sur l'incrimination du trafic d'influence, les autorités de la Belgique rappellent que dès le 14 janvier 2008 (c'est-à-dire avant l'adoption du Rapport d'Evaluation le 15 mai 2009), le Sénat avait été saisi de la proposition de loi n° 4/507 complétant le Code pénal en vue d'incriminer le trafic d'influence commis par des particuliers à l'égard de personnes qui exercent une fonction publique (et non plus seulement le trafic d'influence commis par une autorité publique à l'égard de personnes qui exercent une fonction publique, ce qui est le cas actuellement). Il s'agit là d'une initiative parlementaire et celle-ci avait reçu le soutien du gouvernement par la voix du ministre de la Justice (qui ajouta également que l'initiative pour la poursuite du travail législatif dans ce domaine serait laissée au Parlement). Le gouvernement avait toutefois déposé un amendement à la proposition de loi, en vue d'une conformité totale avec l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (ainsi que la Convention des Nations Unies contre la corruption). L'amendement visait à incriminer le trafic d'influence privé tant passif qu'actif et à étendre la proposition aux catégories de personnes visées par la Convention pénale (agents publics étrangers et agents des organisations internationales de droit public).
18. La proposition amendée a été approuvée par le Sénat et transmise à la Chambre des représentants le 14 février 2008, qui avait saisi le Conseil d'Etat pour avis (qui fut rendu le 3 avril 2008 et qui concluait que les incriminations étaient définies de manière trop imprécise). Après plusieurs réunions, y compris en concertation avec la Cellule Stratégique du ministre de la

Justice, les membres de la commission Justice de la Chambre n'ont finalement pas pu dégager un accord sur ce projet de loi - le blocage résidait essentiellement dans la crainte de voir des formes légitimes de lobbying incriminées par cette législation.

19. Le ministre de la Justice voulant laisser au Parlement l'initiative de légiférer en cette matière, aucune action n'a été prise dans un premier temps pour débloquent le projet de loi. Toutefois, une note de janvier 2010 du SPF Justice sur les quatre recommandations du GRECO attirait une nouvelle fois l'attention du ministre de la Justice sur la situation de ce projet de loi et sur son blocage par manque de volonté politique.
20. En ce qui concerne la recommandation ii sur l'incrimination de la corruption dans le secteur privé, le SPF Justice suggérait en outre dans cette note qu'en cas de débloquent du projet de loi, un amendement pourrait être déposé afin de donner également exécution à la deuxième recommandation (sur la corruption privée). Autrement dit, la discussion du projet de loi serait mise à profit pour proposer également l'adaptation de la législation sur la corruption privée afin de la rendre entièrement conforme à la Convention du Conseil de l'Europe.
21. Dans un courrier électronique du 3 mars 2010, le représentant de la Cellule Stratégique du ministre de la Justice a attiré l'attention sur les initiatives parlementaires en cours et a donné, par la même occasion, instruction de préparer un amendement pour l'adaptation de la législation sur la corruption privée.
22. Toutefois, en raison de la chute du gouvernement et de la dissolution des chambres législatives, le 7 mai 2010, aucune suite n'a pu être donnée à ces développements et dans l'intervalle, les réserves aux articles 7, 8 et 12 de la Convention pénale (qui arrivaient à échéance en avril 2010) ont été – logiquement – reconduites le 17 mars 2010. Le projet de loi est actuellement devenu caduc à la Chambre des représentants, mais rien n'empêche de le réexaminer au cours de la prochaine législature. Dès qu'un nouveau ministre de la Justice sera nommé, le SPF Justice lui adressera une note pour lui expliquer la problématique relative à ces deux recommandations du GRECO et lui suggérer des actions potentielles à entreprendre.
23. Le GRECO prend note des informations fournies ci-dessus et salue la volonté affirmée des services gouvernementaux d'assurer la mise en œuvre des préconisations du Rapport d'Evaluation. Toutefois, la situation politique entrave ces efforts. En ce qui concerne la recommandation iii, il est clair que le processus législatif déjà engagé avant la visite sur l'extension de l'incrimination du trafic d'influence vise à améliorer grandement la transposition en droit interne de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption en incriminant le trafic d'influence dans les cas où le « trafiquant » d'influence n'est pas lui/elle-même un agent public. Toutefois, la question se pose de savoir si depuis l'adoption du Rapport d'Evaluation en mai 2009 qui avait déjà pris note de l'initiative parlementaire de janvier 2008, le gouvernement mais peut-être aussi le parlement (le premier ayant laissé l'initiative législative au second) ont procédé à un examen d'opportunité portant sur l'ensemble des améliorations légales préconisées : en effet, la recommandation visait en particulier la nécessité de préciser dans tous les cas les personnes cibles de l'influence, et qu'il n'importe pas que l'influence ait été ou non exercée ou que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché – voir le paragraphe 102 du Rapport d'Evaluation. Au vu des informations fournies, le GRECO ne peut conclure qu'un examen d'opportunité ait réellement été conduit ni qu'il ait été décidé de suites à donner concernant l'ensemble des objectifs de la recommandation iii (au surplus, les travaux parlementaires antérieurs à l'adoption du Rapport d'Evaluation n'abordent pas les questions soulevées par ledit paragraphe 102). De ce fait, cette dernière ne peut être considérée comme pleinement mise en

œuvre. Concernant la recommandation ii, le GRECO note avec satisfaction que la Cellule Stratégique du Ministre de la justice a donné, dans un premier temps, instruction de préparer un amendement pour l'adaptation de la législation sur la corruption privée. Ce travail intra-ministériel s'est toutefois interrompu à un stade précoce et le gouvernement (ni même éventuellement le Parlement) n'a pas eu l'occasion, entre le 3 mars et le 7 mai 2010, d'arrêter une décision à proprement parler concernant l'examen d'opportunité relatif à la recommandation ii. Le GRECO ne peut donc conclure, là encore, à une mise en œuvre complète de la recommandation.

24. Le GRECO conclut que les recommandations ii et iii ont été partiellement mises en œuvre.

Recommandation iv.

25. *Le GRECO a recommandé i) de 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) d'examiner l'opportunité de retirer ou de ne pas renouveler la réserve effectuée à l'article 17 de la Convention.*
26. Les autorités de la Belgique indiquent que compte tenu de l'étendue de la compétence de la Belgique en vertu des dispositions actuelles du Code d'instruction criminelle – en particulier l'article 10ter et l'article 12bis cité dans la recommandation iv – la réserve à l'article 17 de la Convention pénale ne se justifiait plus et le retrait de celle-ci est a pris effet le 1^{er} juillet 2010 après publication au Moniteur Officiel (deuxième partie de la recommandation). En ce qui concerne la première partie de la recommandation, une circulaire spécifique sur cette question a été préparée fin 2008, destinée à attirer l'attention des praticiens sur la portée et l'utilité de l'article 12bis du Code d'instruction criminelle. Le projet a été discuté en 2009 et 2010 avec le réseau des praticiens anti-corruption du Collège des Procureurs généraux. Il a été étendu à la problématique du blanchiment et du financement du terrorisme mais des problèmes sont apparus, tenant au champ d'application de l'article 12bis qui s'avère finalement trop large et est de nature à accroître de manière significative la charge de travail du parquet fédéral ; de ce fait, l'opportunité de légiférer pour étendre la portée d'autres dispositions (articles 10 quater et 12) est actuellement une des alternatives ou options envisagées pour répondre à cette recommandation. Pour l'heure, la circulaire mentionnée ci-dessus reste donc en projet.
27. La formation sur la corruption prévue par l'Institut de formation judiciaire dans son plan d'Action 2011, citée précédemment au paragraphe 12, abordera le problème de la compétence extraterritoriale de la Belgique.
28. Le GRECO prend note des informations fournies ci-dessus et salue la réactivité des autorités belges. Toutefois, la circulaire de décembre 2008 est toujours à l'état de projet, et son contenu / son issue semble dépendre dans une certaine mesure de la question d'un éventuel amendement des règles de compétences de la Belgique contenues dans le Code d'Instruction criminelle. En ce qui concerne les mesures de formation annoncées pour 2011, le GRECO ne peut en apprécier la pertinence à ce stade, a fortiori compte tenu du manque d'informations.
29. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

30. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 11 recommandations à la Belgique concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
31. A titre préliminaire, les autorités de la Belgique indiquent qu'il est de tradition constante que la législation en matière de financement des partis politiques et de contrôle des dépenses électorales soit considérée comme un domaine où le Parlement fédéral prend toujours l'initiative (par le biais d'un groupe de travail désigné à cet effet), même si la collaboration du gouvernement est néanmoins une condition indispensable pour parvenir à une réglementation, notamment lorsque la mise en œuvre de certaines recommandations exigerait une modification de la législation, voire de la Constitution, relative à l'organisation et aux attributions de certaines juridictions (voir par exemple la recommandation viii).

Recommandation i.

32. *Le GRECO a recommandé d'engager des consultations sur la nécessité d'une révision d'ensemble de la réglementation belge en matière de financement des partis et des campagnes électorales, en vue de la rendre plus uniforme, plus cohérente, plus précise et plus efficace.*
33. Les autorités de la Belgique indiquent que dès avant le début du troisième cycle d'évaluation du GRECO, on s'était rendu compte, au Parlement fédéral, et plus particulièrement au sein de l'organe de contrôle compétent, à savoir la Commission parlementaire de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, que la législation en matière de dépenses électorales et de financement des partis politiques présentait une série d'imperfections. C'est pourquoi la Commission de contrôle a créé, dès le 21 décembre 2000, un groupe de travail « Partis politiques » chargé de l'évaluation de cette législation. Les travaux de ce groupe de travail ont abouti à une proposition de loi qui a été déposée à la Chambre des représentants en juillet 2002 (document Chambre, 2001-2002, n° 50 1959/1). Celle-ci n'ayant pas fait l'objet d'un large consensus à la Chambre, une version allégée a été élaborée et finalement adoptée en 2003¹. À l'issue des élections du 18 mai 2003, les travaux se sont pratiquement arrêtés. Mais après les élections du 10 juin 2007, plus précisément le 27 octobre 2007, la Commission de contrôle a remis sur pied le groupe de travail en le chargeant prioritairement de dresser l'inventaire des dispositions légales qui devraient être modifiées. Sur la base de cet inventaire des problèmes, il a notamment été décidé : a) d'accorder la priorité à l'élaboration d'une proposition de loi visant à solutionner une série de problèmes qui se posent en ce qui concerne les délais dans lesquels la Commission de contrôle doit exercer les compétences qui lui sont conférées par la loi. Cela a abouti à la loi du 18 janvier 2008 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 comptabilité ouverte des partis politiques, en ce qui concerne les délais fixés pour l'exercice des compétences de la Commission de contrôle (*Moniteur belge* du 23 janvier 2008) ; b) d'aborder la question de l'élargissement des possibilités de sanctions pour la Commission de contrôle ; c) d'attendre le rapport d'évaluation du GRECO du 3^{ème} cycle (adopté en mai 2009) avant de poursuivre les travaux.

¹ Loi du 2 avril 2003 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 comptabilité ouverte des partis politiques, et modifiant le Code électoral - *Moniteur belge* du 16 avril 2003

34. Depuis cette date, et jusqu'à la dissolution du Parlement en mai 2010, le Groupe s'est réuni à trois reprises (le 27 octobre et les 9 décembre 2009, et le 9 février 2010) avec une mission reprécisée par le rapport en question. Le Groupe a dressé un programme de travail le 27 octobre en vue d'aborder les points suivants : 1. *la position de la Commission de contrôle à la lumière de la critique formulée par le GRECO à l'égard de la composition politique de cet organe*; 2. *l'inégalité entre les candidats en matière de montants maximums pour les dépenses électorales*; 3. *l'opportunité de l'interdiction de certaines méthodes de campagne électorale*; 4. *l'ampleur du périmètre de consolidation et son élargissement aux sections locales du parti, demandé par le GRECO*; 5. *la problématique des dons et de la sponsorisation*; 6. *la problématique des sanctions, entre autres en cas de récidive, aux infractions à la réglementation relative aux dépenses électorales et à la comptabilité des partis politiques*.
35. Le point 1 ci-dessus a été discuté le 9 décembre 2009 et les points 2, 3 et 6 ont été discutés le 9 février 2010.
36. Consciente de la date buttoir du 30 novembre 2010 pour la soumission des informations au GRECO, la Commission de contrôle elle-même a débattu le 10 février 2010, des travaux de son Groupe de travail ; en conséquence – et aux fins d'une plus grande efficacité – tous les partis ont été invités 1) à réagir à chacune des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation ; 2) indiquer les autres parties de la législation (dépenses de campagne et comptabilité des partis) qui devraient être modifiées prioritairement et dans quel sens. Tous les partis représentés au sein de la Commission, ainsi qu'un parti représenté au Parlement fédéral et bénéficiant également de la dotation publique ont soumis une note.
37. Toutefois, la dissolution du parlement en mai 2010 a interrompu les travaux et depuis, les négociations se poursuivent toujours pour former un nouveau gouvernement. En décembre 2010, la Commission de contrôle a institué un nouveau Groupe qui s'est réuni le 5 avril 2011. Lors de cette réunion, il a été décidé de poursuivre les travaux sur la base des décisions du 9 février 2010. Ainsi, les points de vue des partis politiques relatifs aux recommandations du GRECO ainsi que leurs priorités en vue de la modification d'autres parties de la législation ont été repris dans un tableau synoptique qui a été communiqué à tous les membres du groupe de travail avec prière de compléter/peaufiner leurs positions en vue d'une réunion à la fin du mois de mai 2011. A cette occasion seront également évoquées la demande des Parlements des entités fédérées de pouvoir être associés aux travaux du groupe de travail, ainsi que l'opportunité de procéder à des auditions.
38. La Belgique indique également que la Commission de contrôle a approuvé le 4 mai 2010 de nouveaux modèles de rapport financier et de résumé du rapport financier, qui ont été publiés comme annexes au règlement d'ordre intérieur de la Commission dans le *Moniteur belge* du 15 juillet 2010, Ed. 2.
39. Le GRECO prend note des efforts continus de la Commission parlementaire de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, et de son Groupe de travail, pour améliorer sa législation relative au financement des partis et des campagnes électorales. Le GRECO aurait apprécié que les consultations impliquent également des personnalités non politiques afin d'assurer un débat aussi ouvert que possible (cette possibilité sera apparemment envisagée lors de la prochaine réunion prévue dans quelques jours); cela dit, il relève que jusque là, les réunions tenues depuis 2009 témoignent d'une volonté réelle de procéder à une refonte législative qui prendrait en compte non seulement les diverses recommandations adressées par le GRECO mais aussi d'autres insuffisances soulignées par les partis politiques eux-mêmes. Le

GRECO espère vivement que le rythme de travail s'accélérera compte tenu de l'absence d'avancées concrètes à ce jour dans la mise en œuvre des diverses autres recommandations, comme le montrent les développements ci-après.

40. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandations ii à xi.

41. Le GRECO a recommandé :

de i) 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) introduire des critères permettant d'étendre plus systématiquement le 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. (recommandation ii)

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. (recommandation iii)

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) inviter le cas échéant les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation. (recommandation iv)

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. (recommandation v)

i) d'allonger le délai de conservation des pièces justificatives au-delà de deux ans ; ii) introduire une telle obligation lorsqu'elle fait défaut (en particulier au niveau provincial, districale et communal, selon la loi du 7 juillet 1994) ; iii) inviter les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation. (recommandation vi)

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. (recommandation vii)

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) 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. (recommandation viii)

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) 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. (recommandation ix)

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) inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation. (recommandation x)

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. (recommandation xi)

42. Comme indiqué par les autorités de la Belgique aux paragraphes 33 à 38 ci-dessus, il n'a pas encore été adopté d'amendement législatif ou autre mesure concrète visant à mettre en œuvre les diverses recommandations, au-delà de la première qui concerne la question des consultations. Dans le cadre du thème *l'opportunité de l'interdiction de certaines méthodes de campagne électorale*, discuté par le Groupe de travail le 9 février 2010, la question du sponsoring (recommandation iv) a été abordée (les partis restent divisés – certains veulent interdire cette pratique, d'autres la conserver). La question de l'indépendance et de l'efficacité de l'organe de contrôle (recommandation viii) a été abordée par le Groupe de travail le 9 décembre 2009. Un consensus semble s'être dessiné, que le Président du Groupe de travail a résumé comme suit : a) maintien de la situation actuelle, b) sous réserve de renforcer le contrôle que la Cour des Comptes exerce, à la demande des assemblées parlementaires, à l'occasion des opérations qui visent à vérifier l'utilisation des moyens publics mis à disposition des partis politiques et de leurs membres, plus particulièrement à l'occasion des campagnes électorales ; c) sous réserve d'une possibilité de recours (devant la Cour Constitutionnelle ou le Conseil d'Etat) pour connaître des contestations que susciterait, de la part des candidats non élus, une décision de l'organe de contrôle du parlement fédéral ou des parlements régionaux. Enfin, des pistes de réflexion ont été envisagées² dans le cadre du thème des sanctions (recommandation xi), discuté par le Groupe de travail le 9 février 2010. Au-delà de cela, les informations des paragraphes 33 à 38 ci-dessus montrent que les thèmes des recommandations n'ont pas encore été discutés (pour l'heure, les divers partis représentés ont simplement été invités à soumettre leur position).
43. Le GRECO prend note de la situation actuelle et du fait qu'il n'ait été donné aucune suite tangible aux recommandations ii à xi. Le Groupe de travail parlementaire n'a pas même eu l'occasion de les examiner, à l'exception de trois d'entre elles. En ce qui concerne la recommandation viii, le GRECO regrette que le consensus trouvé jusqu'à présent vise pour l'essentiel à un statu quo concernant des changements qui ne répondraient pas aux diverses faiblesses relevées aux

² Le Président du Groupe de travail les a résumées ainsi dans son rapport succinct daté du 9 février 2010 : a) identification des infractions ; b) diversification des infractions ; c) distinction entre les sanctions qui affectent un candidat, une liste ou un parti ; d) proportionnalité entre les infractions et les sanctions ; e) intervention d'une autorité de justice, par exemple, en cas de recours, si la sanction doit conduire au retrait d'un mandat parlementaire.

paragrapes 78 à 82 du Rapport d'Evaluation, en particulier concernant le manque d'indépendance opérationnelle de la Commission de contrôle fédérale et de ses homologues régionales³. La mise en place d'une instance d'appel répond par ailleurs à d'autres considérations (qui concernent la question des sanctions et l'élément ii de la recommandation xi). Les deux autres recommandations, les recommandations iv et xi, ont été discutées de manière succincte. Le GRECO invite donc instamment la Belgique à reprendre et à intensifier les travaux pour la mise en œuvre des recommandations ii à xi du thème II du Rapport d'Evaluation.

44. Pour l'heure, le GRECO conclut que les recommandations ii à xi n'ont pas été mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

45. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Belgique a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante une seule des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, iii et iv ont été partiellement mises en œuvre. Concernant le Thème II – Financement des partis politiques, la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante, et les recommandations ii à xi n'ont pas été mises en œuvre.
46. S'agissant des incriminations, deux circulaires sont en cours de préparation, destinée : a) l'une à rappeler aux procureurs chargés des dossiers de corruption 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 ; b) l'autre à attirer leur attention sur l'étendue des règles de compétence extraterritoriale de la Belgique. Cette initiative est destinée à être complétée en 2011 par des actions de formation. Le manque de volonté politique du parlement, suivi de la crise politico-institutionnelle après le 7 mai 2010 (date de dissolution des chambres législatives) et de l'absence de gouvernement, font qu'aucune décision politique ou avancée suffisante n'a pu avoir lieu concernant l'opportunité d'aligner les incriminations de la corruption privée et du trafic d'influence sur les exigences de la Convention.
47. Cette crise a également affecté la mise en œuvre des recommandations sur la transparence du financement des partis politiques, mise en œuvre pour laquelle le gouvernement belge a laissé l'initiative au parlement, au travers d'un mandat express donné à un Groupe de travail spécial de la *Commission parlementaire de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques*. Des consultations ont commencé à avoir lieu sur la base du rapport du GRECO dès octobre 2009 en vue de décider des mesures à prendre ; ce processus permet de répondre aux attentes de la première recommandation. Les négociations avancent lentement et hormis

³ Par exemple, le paragraphe 79 soulignait que « La composition des commissions confère un rôle prééminent / exclusif aux partis politiques et en pratique, elles feraient montre d'un manque de volonté lorsqu'il s'agit d'exercer un véritable contrôle et de prendre des décisions susceptibles de conduire à une sanction, même lorsque la Cour des Comptes décèle des possibles manquements ou émet des réserves. Cela est renforcé par d'autres facteurs comme les alliances politiques ou dictées par l'accès au financement politique, ou encore les règles de vote à la majorité qualifiée. Au niveau fédéral, une demi-douzaine de dossiers seulement a concerné depuis 1989 les comptes de partis politiques peu puissants ; la moitié d'entre eux concernaient le même parti et dans certains dossiers pour lesquels la CCF a été amenée à prendre une décision, sa décision s'est parfois vue bloquée par le fait que l'un des membres avait quitté la réunion (absence de quorum), la CCF n'ayant pas reporté l'examen du point à une réunion ultérieure. Le tableau est particulièrement défavorable en ce qui concerne le contrôle des comptes de campagne des partis et candidats à l'issue des élections. Il semble qu'aucune mesure véritable n'ait été prise même lors de manquements importants (ainsi, les non-dépôts des comptes sont restés sans suite après des courriers de rappel). La CCF semble se reposer exclusivement sur les constats effectués en amont, l'absence de plainte d'un autre candidat etc. L'implication de la Cour des Comptes dans le processus de contrôle n'offre pas (dans le présent contexte) toutes les garanties de compenser la politisation des commissions de contrôle: la Cour, même si elle est en principe indépendante, demeure un organe co-latéral du parlement fédéral et ses membres sont amovibles. »

quelques pistes de réflexion générales sur les sanctions, ou encore un consensus occasionnel sur la question de la réforme du mécanisme de contrôle – qui est de toute façon loin de satisfaire aux besoins identifiés dans le Rapport d'Evaluation – il n'a été donné aucune suite tangible aux dix autres recommandations. Le Groupe de travail de la Commission de contrôle a repris ses travaux, sous la nouvelle législature, en avril 2011.

48. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Le GRECO décide, par conséquent, d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et demande au Chef de la délégation de la Belgique de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qui n'ont pas été suivies d'effet (c'est-à-dire les recommandations i à iv, au titre du Thème I, et les recommandations ii à xi, au titre du Thème II) dès que possible mais au plus tard pour le 30 novembre 2011, en vertu du paragraphe 2(i) de cet article.
49. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Belgique à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans les autres langues nationales et à rendre ces traductions publiques.