



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 28 mars 2014
Publication: 28 août 2014

Public
Greco Eval IV Rep (2013) 8F

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

RAPPORT D'EVALUATION

BELGIQUE

Adopté par le GRECO lors de sa 63^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 24-28 mars 2014)

Q
U
A
T
R
I
E
M
E

C
Y
C
L
E

D'
E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	4
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE	5
II. CONTEXTE	7
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	8
APERÇU DU SYSTÈME PARLEMENTAIRE	8
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LÉGISLATIF	8
RÉMUNÉRATION ET AVANTAGES MATÉRIELS	9
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES	10
CONFLIT D'INTÉRÊTS	11
INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITÉS	12
<i>CADEAUX, DONNS ET AUTRES GRATIFICATIONS</i>	12
<i>INCOMPATIBILITÉS</i>	14
<i>Activités accessoires, intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics</i>	15
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	15
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	16
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	16
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS FINANCIERS	18
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	20
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	28
RÉFORMES EN COURS	28
IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	29
APERÇU DU SYSTÈME JUDICIAIRE	29
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE	33
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE	37
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES	38
CONFLITS D'INTÉRÊTS, RÉCUSATION OU RETRAIT	40
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	41
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	41
<i>Cadeaux</i>	42
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	42
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	42
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS OU D'ACTIVITÉS ACCESSOIRES	42
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	42
<i>SANCTIONS</i>	45
<i>EXECUTION ET IMMUNITES</i>	46
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	47
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	49
APERÇU DU MINISTÈRE PUBLIC	49
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE	51
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE	52
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES	53
CONFLITS D'INTÉRÊTS	53
RÉCUSATION OU RETRAIT	53
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	53
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	53
<i>Cadeaux ; Intérêts financiers; Restrictions applicables après la cessation des fonctions ; Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	54
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS	54
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	54
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	55
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	56

RÉSUMÉ

1. Même si plus de 70% de la population continue de penser que la corruption reste un problème majeur dans le pays selon des sondages réguliers, les citoyens belges se disent peu confrontés à la corruption dans leur quotidien. La perception de ce phénomène est d'ailleurs à un niveau relativement bas dans les comparatifs internationaux. La justice est globalement bien perçue, au contraire des institutions politiques et des élus qui font partie des secteurs qui seraient les plus affectés par des problèmes d'intégrité. Dans le même temps, la lutte contre la corruption n'aurait plus l'importance qu'elle avait autrefois en Belgique et les autorités de justice et de poursuite sont confrontés à des manques de moyens et en personnel. Le souci d'économies a aussi contribué à réformer en profondeur le Sénat, réformes qui prendront progressivement effet courant 2014.

2. Il n'a pas été enregistré de condamnation de parlementaire pour des faits de corruption en relation avec cette fonction (de mémoire des interlocuteurs rencontrés sur place). La Belgique dispose de quelques dispositifs préventifs, parmi lesquels un régime de déclaration des dons, mandats, fonctions et patrimoine. La mise en place récente de codes de déontologie par les assemblées ainsi que d'une Commission fédérale de déontologie, qui deviendront effectifs courant 2014, sont des initiatives complémentaires à saluer. Le pays compte aussi sur le contrôle social mutuel et entre les forces politiques afin de limiter les abus. Celui-ci a toutefois ses limites. Pour l'heure, la réglementation mise en place apparaît parfois inutilement complexe ou de portée réduite, notamment en matière de dons, cadeaux et autres avantages, et elle souffre d'un manque d'effectivité. Les risques sont accrus par le fait que les relations avec les tiers, notamment les lobbies, n'ont pas été réglementées à ce jour malgré certaines polémiques récurrentes. La Belgique doit donc combler de telles lacunes et compléter son dispositif avec un mécanisme plus ambitieux notamment pour la déclaration de situation financière des parlementaires qui devrait être largement publique y compris pour les revenus et le patrimoine. Les mécanismes de contrôle (y compris les conséquences disciplinaires ou pénales) sur le respect des obligations et sur l'exactitude des déclarations, que ce soit au sein ou en dehors du parlement, sont à rendre plus effectifs. Le renforcement des mesures sur la protection de l'intégrité des parlementaires pourraient être l'occasion de la prise d'engagements affirmés de la part du parlement sur ces questions. D'autant plus que le Sénat réformé ne jouera plus à l'avenir le rôle de garde-fous que les parlements bicaméraux attribuent généralement à la Chambre Haute vis-à-vis de la Chambre Basse.

3. La justice belge apparaît autonome et décentralisée. Elle palie au manque de moyens et d'effectifs en recourant largement à des avocats, notamment, pour assurer des fonctions de juge ou procureur (on parle de « magistrats »¹), ce qui soulève divers problèmes parmi lesquels une confusion des genres qui n'est pas souhaitable. L'autogestion de la justice fait aussi qu'il manque aujourd'hui un dispositif d'évaluation générale de son fonctionnement, avec des rapports périodiques, une lacune que le Conseil supérieur de la Justice pourrait combler. Le renforcement de son rôle y compris en matière d'audit permettrait de mieux cerner les raisons aux écarts perçus dans la qualité du fonctionnement entre juridictions comparables, ainsi que certaines pratiques rapportées par des praticiens et décrites comme des « petits arrangements entre amis ». Pour les mêmes raisons, la fonction managériale dans les tribunaux et le ministère public mérite d'être développée. La justice dans son ensemble, même si elle paraît peu touchée par des manquements à l'intégrité et jouit de la confiance du public, gagnerait à mieux faire connaître la conduite attendue au quotidien par les juges et procureurs et la façon dont elle traite les manquements en son sein par ces personnels. Enfin, une justice avec le plus haut niveau d'intégrité est une exigence qui concerne tous les tribunaux, y compris en matière de contentieux administratif. Or, à ce jour, l'organisation de la justice administrative reste inachevée et il n'existe pas même une liste des diverses juridictions qui en font partie. La Belgique devrait s'assurer que des mesures adéquates sur l'intégrité sont bien en place concernant également ces juridictions administratives.

¹ Le présent rapport a tenu à conserver le format habituel des rapports du Quatrième Cycle. Compte tenu de l'unicité prononcée de la profession de magistrat, la partie IV sur les juges concerne largement les procureurs traités à la partie V, qui reste donc plus courte que d'ordinaire, vu aussi l'absence de problèmes spécifiques.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

4. La Belgique a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier (décembre 2001), Deuxième (décembre 2004) et Troisième (mai 2009) Cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation pertinents et les rapports de conformité subséquents peuvent être consultés sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco/fr>).

5. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la "Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs". En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. En même temps, ce thème est clairement lié aux travaux précédents du GRECO : ceux du Premier Cycle d'Évaluation qui a mis l'accent sur l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle, qui a examiné, en particulier, l'administration publique, et du Troisième Cycle, axé sur les incriminations de la corruption (y compris à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

6. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre de ce Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêt ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

7. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. S'agissant de l'appareil judiciaire et des autres acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

8. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la Belgique au Questionnaire d'évaluation (document Greco Eval IV (2013) 8F REPQUEST). En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (dénommée ci-après « l'EEG »), a effectué une visite en Belgique du 21 au 25 octobre 2013, permettant de collecter bon nombre d'informations et documents additionnels soumis par les interlocuteurs et/ou provenant de sources publiques. L'EEG était composée de M. Jean-Pierre DRENO, Procureur Général, Parquet Général (Monaco), Mme Helena PAPA, coordinatrice, Service anti-corruption et du contrôle interne de l'administration rattaché au Conseil des Ministres (Albanie), M. Jean-Baptiste PARLOS, Magistrat, Premier vice-président du Tribunal de grande instance de Paris (France) et M. Gaetano PELELLA, Conseiller parlementaire, Chef de l'Unité Financement des partis politiques au Parlement (Italie). L'EEG était assistée de M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG a rencontré des représentants ou membres des institutions suivantes : Chambre des Représentants et Sénat (élus, secrétariat général, questure, services juridiques, commissions chargées des questions d'immunités), SPF Justice, services ministériels responsables des réformes institutionnelles, Cour des Comptes, Tribunaux (Cour d'Appel, tribunal de commerce, tribunal de police), juges d'instruction, juges consulaires, Conseil d'Etat, parquet (niveau fédéral et régional), Collège des Procureurs Généraux, Conseil Supérieur de la Justice, Conseil Consultatif de la Magistrature, Conseil National de Discipline, Commission de modernisation de l'ordre judiciaire, Institut de Formation Judiciaire. L'EEG a également rencontré des universitaires et représentants de

la société civile, des représentants de la profession des avocats, des associations de juges et procureurs.

10. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les institutions de la Belgique pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités belges, qui doivent désigner les institutions ou organes chargés de prendre les mesures requises. La Belgique sera appelée à rendre compte des mesures prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

11. Il est à souligner qu'en Belgique, comme dans quelques autres pays membres du GRECO, la notion de magistrat comprend les fonctions de juge et de procureur. Les personnes qui exercent ces fonctions font partie d'un corps unique et sont soumises à des règles largement communes quant aux droits et obligations et aux mécanismes relatifs à l'intégrité. Afin de conserver le format habituel des rapports dans le Quatrième Cycle, le présent rapport traite distinctement des juges et des procureurs (chapitres IV et V, respectivement). Cela dit, la majeure partie des informations du chapitre IV – qui concernent le statut des « magistrats » (c'est-à-dire les juges et les procureurs) – restent pertinentes également au regard des procureurs. Le rapport ne les réitère donc pas dans le chapitre V. Combiné avec le fait que la forte autonomie du parquet appelle peu de commentaires spécifiques relatifs à la situation des procureurs, ceci fait que le chapitre V reste court.

II. CONTEXTE

12. Au titre de l'[index \(2012\) de perception de la corruption](#), publié annuellement par l'ONG Transparency International, la Belgique se classe actuellement avec un score de 75 sur 100 au 16^{ème} rang des pays sur un total de 174. La position varie peu d'année en année et au plan international, la Belgique figure ainsi dans le haut du tableau. Au titre du [sondage Eurobaromètre \(2012\)²](#) sur la perception de la corruption, 71% des personnes interrogées en Belgique considèrent que la corruption reste toutefois un problème important (moyenne des pays de l'UE : 74%) même si parallèlement seulement 3% d'entre elles indiquent avoir été personnellement confrontées à ce problème au cours des 12 derniers mois (moyenne des pays de l'UE : 8%). Au titre de ce sondage, la Belgique présente peu de traits distinctifs : par exemple, comme dans plusieurs autres pays de l'UE, les liens trop étroits entre argent et pouvoir politique seraient la principale cause de la corruption en Belgique. Dans le même temps, la question de la nomination dans l'administration sur des critères autres que le mérite ou la compétence semble constituer un problème spécifique. Parmi les 11 catégories d'acteurs publics citées par les sondages, les élus nationaux et locaux sont perçus (de même que les agents publics chargés des marchés publics ou de la délivrance de permis) comme la plus touchée par la corruption ou le financement illicite. Les personnels de la justice sont quant à eux perçus comme faisant partie des trois catégories professionnelles les moins touchées (avec la santé et l'éducation) sur les 11 citées par les sondages.

13. Des sondages ont été menés en [2002, 2007 et 2010](#) au plan spécifiquement national sur le fonctionnement de la justice, aussi en comparaison avec d'autres institutions. Il en ressort que a) la confiance des Belges dans leur justice peut être améliorée (elle est passée de 41 à 66 puis retombée à 61% d'avis positifs pour les 3 années ci-dessus) ; b) la justice travaille bien, mais communique mal ; c) il reste une image de justice à deux vitesses (selon la notoriété des personnes parties à une procédure) malgré la perception que les procès sont généralement équitables et menés par des magistrats indépendants ; d) la confiance dans le parlement avait baissé entre 2007 et 2010 (53% d'avis positifs, comme en 2002). L'intégrité des institutions a été étudiée globalement par la section belge de Transparency International dans son [Evaluation du système National d'Intégrité](#) publié en mai 2012. Des facteurs favorables à la corruption en Belgique sont cités, à la lumière de divers travaux universitaires : tolérance à l'égard de comportements irréguliers couplée à une culture clientéliste répandue entre la classe politique et l'électorat, rôle traditionnellement central de ces derniers (dans les nominations aux postes de l'Etat, dans la préparation des décisions – souvent en vase clos). Cette étude fait plusieurs préconisations intéressantes³.

14. Selon plusieurs interlocuteurs rencontrés par l'EEG, la lutte contre la corruption n'aurait plus l'attention qu'elle mérite en Belgique. Les médias ne joueraient pas le rôle de contre-pouvoirs faute d'indépendance et seraient peu impliqués dans le journalisme d'investigation. Ceci expliquerait que les controverses publiques sur des questions d'intégrité sont souvent vite oubliées. Les organisations de la société civile qui travaillent sur les thématiques de la transparence, de l'intégrité et de la lutte contre la corruption semblent affaiblies aujourd'hui et en manque de soutiens. Le manque de moyens dans la police et la justice limiterait fortement leur capacité à travailler dans les délais nécessaires sur des gros dossiers de délinquance économique et financière, et de délinquance cachée comme la corruption.

² Sondage Eurobaromètre spécial relatif à l'attitude des européens face à la corruption :
2011 (publié 2012) : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_fact_lu_fr.pdf
2009 (publié 2010) : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_sum_fr.pdf
2007 (publié 2008) : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_291_fr.pdf

³ Notamment de renforcer l'éthique et la transparence (parlement et justice), ainsi que de remédier au cloisonnement territorial, améliorer les ressources et les procédures de nomination/évaluation/discipline mais aussi la formation et la gestion des plaintes (justice).

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

15. Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, une réforme d'envergure du parlement était en cours lors de la visite sur place puisqu'elle signifie la fin du bicaméralisme traditionnel. Elle est motivée notamment par la volonté de réaliser des économies budgétaires ainsi qu'un transfert de compétences vers les régions et communautés. Celle-ci touche particulièrement le Sénat, appelé à devenir une institution non permanente puisqu'il ne se réunira que durant 8 périodes par an, soit une fois par mois en moyenne. Le Sénat ne traitera plus que des réformes de l'Etat, de la Constitution, des lois spéciales, et des lois relatives à la structure fédérale de l'Etat. Il pourra rédiger des rapports d'information sur les questions « transversales ». Votée en décembre 2013, la réforme se matérialisera après les élections législatives de mai 2014. Le nouveau Sénat n'émergera que durant le deuxième semestre de cette année électorale et son importance exacte dans le contexte des nouvelles compétences reste à définir. Compte tenu de ces impondérables, l'EEG s'en est tenue à la situation du Sénat tel qu'elle apparaissait au moment de la visite.

Aperçu du système parlementaire

16. Le pouvoir législatif fédéral fonctionne selon un système bicaméral. Il est exercé par la Chambre des représentants et par le Sénat (conjointement avec le Roi, et se caractérise depuis la réforme de 1993 par la primauté de la Chambre sur le Sénat (dans le sens où la première a davantage de prérogatives que le second). Les 150 représentants à la Chambre étaient élus au suffrage universel direct pour 4 ans dans les 11 circonscriptions du pays.

17. Au moment de la visite, les 71 sénateurs étaient choisis par élection ou désignation : a) 40 sénateurs élus pour 4 ans directement par 2 collèges électoraux provenant de 3 circonscriptions électorales; b) 21 sénateurs désignés (les sénateurs de Communauté) par et parmi les Parlements de Communauté, pour une période de 4 ans; c) 10 sénateurs cooptés désignés pour 4 ans par les sénateurs élus directement et les sénateurs de Communauté.

18. Avec la réforme de la chambre haute, celle-ci sera composée à l'avenir de 60 membres soit : a) 50 élus des régions et communautés, 29 néerlandophones, 20 francophones, 1 germanophone; b) 10 élus cooptés : 6 néerlandophones, 4 francophones désignés par les autres sénateurs.

19. Le principe de base de la représentation est que les élus à la Chambre et au Sénat ne doivent pas défendre uniquement les intérêts de leur circonscription électorale mais aussi les intérêts nationaux et ceux de l'ensemble de la population : l'article 42 de [la Constitution](#) précise que « *Les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus.* » L'EEG note que cette formule peut être lue de manières et avec des implications différentes, mais aussi que la Belgique interdit de toute façon le mandat impératif ; les parlementaires ne peuvent donc recevoir d' « instructions » de leur électorat.

Transparence du processus législatif

20. Les textes des « propositions » de loi (émanant du parlement) et des « projets » de loi (émanant de l'exécutif) sont rendus publics dès leur impression par les soins des assemblées, qui les publient sur papier et sous forme électronique sur leur site web. L'adoption d'une loi ne présuppose pas la tenue de consultations publiques, même si en pratique, lors de discussions parlementaires, une commission peut juger utile de recueillir l'avis de personnes ou organismes extraparlimentaires (auditions).

21. La Constitution (article 47) garantit la publicité des séances plénières mais ce n'est pas une règle absolue et à tout moment, chaque chambre peut décider de se réunir en « comité secret » (sur demande du Président ou de 10 membres) ; depuis longtemps, le recours à cette possibilité s'est raréfié en pratique⁴. Ces séances ne donnent pas lieu à un compte rendu et elles peuvent même ne donner lieu à aucune autre communication. Tant au niveau de la chambre des Représentants que du Sénat (cf. notamment les articles 31 et 39 pour les commissions et 56 pour la séance plénière du [règlement de la Chambre](#) ; cf. notamment les articles 23 et 26 du [Règlement du Sénat](#)), il est fixé le principe de la publicité des travaux des commissions, y compris des commissions spéciales, sauf dans certains cas limitativement énumérés ou pour certaines commissions traitant de question particulièrement sensibles (par ex. la commission de vérification des pouvoirs et la Commission des poursuites au niveau de la chambre, ou encore la commission chargée du suivi des missions à l'étranger) et dans certains cas le huis clos renforcé est également opposable aux parlementaires non membres de la commission concernée. Dans ce genre de cas, la commission décide de publier ou non un rapport de discussion. Les travaux de chaque chambre donnent normalement lieu à des procès-verbaux détaillés, ou des comptes-rendus par écrit ou sous forme audio-vidéo, qui rendent également compte du vote de chaque parlementaire (qui est lui aussi public en principe, à l'exception des votes portant sur des nominations ou présentations, par exemple des conseillers de la Cour des comptes).

22. L'EEG relève que les possibilités de recours au huis clos en dehors des sessions plénières restent théoriquement étendues et pas toujours limitées à des cas spécifiquement déterminés. Ainsi : a) la Chambre peut décider le huis clos pour tout « point d'une question principale » examinée par une commission (le huis clos est obligatoire si la demande émane du gouvernement ou de deux tiers des membres d'une commission) mais aussi dans le cas d'un projet ou d'une proposition de loi : un compte rendu n'est publié que si la commission concernée le décide alors ; b) de la même manière, toute commission spéciale de la Chambre peut se réunir à huis clos au besoin ; c) au Sénat, dès lors que des sous-commissions ou groupes de travail sont créés, le huis clos devient le principe (huis clos sans exception pour les groupes de travail, huis clos de principe sauf décision contraire du Bureau ou du Président) et publicité des travaux si avis conforme de la commission concernée ; d) la Chambre des Représentants peut elle aussi créer des sous-commissions et groupes de travail. Les sous-commissions suivent le régime des commissions ; la question de la publicité des travaux dans les groupes de travail n'est pas réglée dans le Règlement, mais en pratique la plupart de leurs réunions sont publiques. L'EEG n'a pas eu connaissance de controverses récentes au sujet de ces règles mais il pourrait être opportun de mener une réflexion en vue de mieux garantir la publicité des travaux parlementaires et de préciser davantage les cas dans lesquels le huis clos s'applique.

Rémunération et avantages matériels

23. Selon les résultats d'une enquête officielle réalisée en collaboration avec des universitaires, pour l'année 2012 le salaire mensuel brut moyen en Belgique pour un travail à temps plein était de 3.133 € soit 1.984 € net. Les indemnités parlementaires sont déterminées par les assemblées par référence au traitement d'un Conseiller d'Etat au début de sa carrière. Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des indemnités et autres avantages:

⁴ A partir des années 1920, des séances à huis clos ne furent plus organisées que pour l'examen du budget de la Chambre (supprimé en 1996) ou du Sénat, pour la mise en accusation des ministres et dans quelques autres cas exceptionnels.

	Députés	Sénateurs
Niveau de rémunération (indemnités mensuelles brutes)	- Indemnité mensuelle de base à l'indice actuel : 7.172 € brut (86.067,09 brut annuel) soit environ 3.500 € nets mensuels après déduction fiscale et cotisation pour la pension + indemnité pour frais (28% du montant brut soit 2.008,23 € mensuels à l'indice actuel), non imposable et versée sans justificatif = 5.508,23 € par mois au total - primes (fin d'année, allocation de vacance) comme pour les fonctionnaires d'Etat	
	- abattement de 10 à 60% de l'indemnité selon absences (déclenché si participation à moins de 80% des votes en séance plénière)	(pas d'abattement pour absentéisme)
Autres prestations financières : collaborateurs	- frais de collaborateurs (1 à 2 personnes selon le cas) pris en charge + 1 collaborateur pour les membres du bureau ; idem groupes politiques – nombre proportionnel à la force du groupe - gestion centralisée (contrats conclus, gérés et sommes engagées/payées par la chambre) ; sommes perdues si pas utilisées	-frais de collaborateurs et secrétariat personnels (2 à 3 personnes selon le cas) pris en charge ; idem pour les groupes politiques et présidence -gestion mixte (contrats conclus et gérés par le sénateur/groupe, sommes engagées et payées par sénat) ; sommes perdues si pas utilisées
Avantages matériels (transport etc)	-accès gratuit aux transports exploités par l'Etat ou en concession - indemnité kilométrique de 0,3456€ - mise à disposition d'un bureau équipé + prise en charge acquisition équipement bureautique au domicile et frais de correspondance	
Autres avantages personnels	- indemnité de départ proportionnelle : indemnité d'1 an si mandat de 1 à 6 ans, de max. 2 ans si mandat de 6 à 12 ans, de max. 4 ans si mandat supérieur à 12 ans ; à partir du 26 mai 2014 : 4 mois + 2 mois par année de mandat avec un maximum de 24 mois, en cas de départ volontaire (sauf force majeur) - assurances complémentaires spécifiques et coût de la couverture maladie remboursé pour les membres qui n'en disposent pas déjà - pension calculée en fonction de la durée du mandat (par ex. au maximum 75% de l'indemnité après 20 ans de mandat) et à partir de 55 ans ⁵	
Avantages collectifs	Financement annuel du groupe parlementaire (par exemple, environ 46.000 € par an et par membre du groupe reconnu (5 membres au moins) à la Chambre des Représentants, sans droit de regard des services généraux ou du Bureau) ; si membre change : subside suit le membre à la Chambre, et est perdu au Sénat)	

24. Les autorités belges indiquent que s'ajoutent à cela les éventuels apports faits à partir de subventions publiques dans le cadre du financement des partis politiques, ainsi que des dons privés effectués exclusivement par des personnes physiques tant aux partis qu'à leurs composantes, candidats et mandataires politiques. Ces apports tombent sous le régime de la législation de 1989 en la matière⁶, qui a été analysée dans le cadre du rapport du [Troisième Cycle d'Évaluations](#) du GRECO (thème II) qui a souligné entre autres la nécessité de réglementer le *sponsoring* des candidats /partis (car non pris en compte comme apport financier ou en nature). La question est traitée ci-après, dans le cadre des cadeaux, dons et autres bénéfiques provenant de source non-parlementaire. Dans l'ensemble, les ressources publiques versées aux parlementaires semblent faire l'objet d'une gestion relativement responsable et les principales critiques entendues par l'EEG concernent les avantages sociaux par rapport au reste de la population.

Principes éthiques et règles déontologiques

25. Au moment de la visite, il n'existait pas de principes éthiques ou valeurs fondamentales (allant dans le sens du présent rapport) sur lesquelles reposent les travaux du parlement fédéral, ni de règles déontologiques applicables aux parlementaires. Il y a bien eu des projets par le passé, à l'occasion de scandales retentissants, mais ils n'ont pas abouti⁷. Plus récemment, la création d'une Commission

⁵ 36 ans et 62 ans respectivement, à partir de la prochaine législature

⁶ [Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres législatives, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques](#) : celle-ci prévoit notamment l'identification des donateurs pour les dons supérieurs à 125 euros, la limitation à 500 euros de tout don d'une même personne, la communication des comptes à des autorités de contrôle (Ministre des Finances et Présidents de chambre), des amendes en cas de non-respect de la réglementation.

⁷ Seul le parlement flamand a pour l'heure adopté un code de déontologie, en date du 22 octobre 1997 : toutefois, comme il a été indiqué sur place, sa portée serait limitée et il viserait en premier lieu à remédier à

fédérale de déontologie (sur le modèle de la Cour constitutionnelle) qui serait chargée de ces questions pour l'ensemble des parlementaires, membres du gouvernement et divers autres décideurs politiques ou institutionnels de niveau fédéral (tels que chefs de cabinets ministériels, administrateurs ou gestionnaires d'établissements publics etc.) a été proposée en octobre 2011. La [loi portant création d'une Commission fédérale de déontologie](#) a finalement été votée par le parlement le 19 décembre 2013. Cette Commission qui doit être mise en place courant 2014, sera notamment chargée a) d'élaborer un code contenant des règles en matière déontologique, d'éthique, de conflits d'intérêts (celui-ci devra être approuvé par voie législative) ainsi que toute ligne directrice jugée utile par la Commission dans ces mêmes matières (article 5 de la loi) ; toutefois, ce code ne sera pas applicable aux parlementaires et les deux chambres sont appelées à adopter leurs propres codes; et b) de faire des propositions générales ou donner des avis (confidentiels) à l'ensemble des personnes visées par le Code sur des situations concrètes dans ces domaines : s'agissant des parlementaires, les avis individuels (confidentiels) pourront être demandés à la Commission par l'intéressé, les propositions ou recommandations générales se feront sur demande d'un tiers des membres de la Chambre ou du Sénat, ou sur demande du gouvernement ou à l'initiative de la Commission elle-même (article 4).

26. Le Sénat et la Chambre ont donc adopté un Code de déontologie les 17 et 19 décembre 2013, respectivement, sous forme d'une annexe au règlement intérieur⁸. Ce Code qui comprendrait à peu de choses près le même texte pour les deux assemblées aborde en 20 articles, notamment a) les règles générales de conduite (par ex. le désintéressement, l'intégrité, l'honnêteté, article 2) ; b) donner priorité à l'intérêt général par rapport aux intérêts particuliers (article 4) ; c) des règles sur les conflits d'intérêts (article 5); d) des règles en matière d'avantages et cadeaux (article 6) ; e) l'interdiction de communiquer des informations non publiques (articles 8 et 9) ; f) des limites posées aux interventions en faveur de personnes individuelles, y compris en matière de recrutement et en l'absence de sollicitation (articles 10 à 16) ; f) des règles sur l'accessibilité du parlementaire au public (article 17). Les articles suivants instaure un processus de revue périodique par la Chambre des questions touchant à l'application du Code, et fixe son entrée en vigueur à compter de mai 2014, à compter de l'élection du nouveau parlement. L'EEG n'a pas eu l'occasion de discuter de ces dispositions puisqu'elles sont intervenues après la visite. En tout cas elle se réjouit de ces développements, qui viennent combler une lacune importante, les règles existantes en la matière ayant été rares ou de faible utilité réelle⁹. L'article 1 des Codes fixe leur caractère obligatoire et l'inscription de ceux-ci dans le règlement intérieur devrait en principe conférer à ces règles une certaine autorité et visibilité. Le règlement de la Chambre, par exemple, a aussi été amendé afin d'établir clairement que le parlementaire est tenu de se conformer à ces règles (la question du contrôle et des sanctions reste posée, voir paragraphes 61 et suivants).

Conflit d'intérêts

27. Au-delà des incompatibilités et de la déclaration des activités du parlementaire, examinées plus loin, les nouveaux codes de déontologie évoqués au paragraphe précédent régleront les conflits d'intérêts sous leur article 5 à compter de mai 2014. en exigeant des parlementaires qu'ils doivent a) s'abstenir de créer de telles situations ; b) déclarer oralement une situation avant toute intervention écrite ou orale et avant de

certaines abus liés à la tenue des permanences hebdomadaires (promesses, clientélisme etc.), sans aborder d'autres problèmes liés au lobbying, aux conflits d'intérêts etc.

⁸ Voir par exemple la [page du site de la Chambre](#) sur le processus d'adoption

⁹ Par exemple l'article 2 de la [loi de 1931 sur les incompatibilités](#) prévoit qu'« Il est interdit aux Ministres, anciens Ministres et Ministres à l'Etat, **aux membres ou anciens membres des Chambres législatives** de faire mention desdites qualités dans les actes ou publications se rapportant à des sociétés à but lucratif ». Il a été expliqué à l'EEG que cela vise simplement à éviter que le public ne perçoive l'élu comme ayant profité de sa qualité pour des raisons financières mais cela n'encadre nullement la participation à de telles sociétés (pantouflage, emploi à titre de contrepartie pour services rendus etc.).

voter en commission ou en séance plénière à propos d'une question qui touche à cet intérêt. Les parlementaires chargés de fonctions de gestion internes au parlement (les questeurs) semblent considérés comme étant assujettis à certaines précautions en matière de conflits d'intérêt en vertu de dispositions spécifiques sur les marchés publics¹⁰. Le rapport explicatif fait référence à la Recommandation n°R(2000)10 du Comité des Ministres sur les codes de conduite pour les agents publics et rappelle que la notion d'intérêt personnel (utilisée dans les codes belges) fait référence à tout avantage pour soi-même ou en faveur de la famille, de parents, d'amis ou personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il existe ou a existé une relation d'affaires ou politiques. Il apporte aussi d'autres précisions. Comme indiqué dans les paragraphes qui précèdent, il est normalement prévu que le futur Code de conduite fédéral général traitera lui aussi des questions de conflits d'intérêts touchant à diverses autres fonctions et mandats publics qui pourraient d'ailleurs être exercées par conjointement par un parlementaire. Cette question de l'harmonisation pourrait d'ailleurs se poser en relation avec d'autres sujets. Toutefois il est encore trop tôt pour connaître la façon dont ce Code fédéral va réglementer les matières concernées et va s'articuler avec les règles déontologiques pour les parlementaires. L'EEG salue ces évolutions et invite la Belgique à s'assurer de la cohérence à l'avenir entre ces diverses règles. L'articulation avec le dispositif répressif (en particulier le conflit d'intérêt de l'article 245 du Code Pénal – cf. paragraphes 62 et 67) sera aussi à assurer.

Interdictions ou limitations de certaines activités

Cadeaux, dons et autres gratifications

28. La réglementation a connu des évolutions importantes entre le moment de la visite et la finalisation du présent rapport. Jusqu'à récemment, les autorités belges indiquaient que pour ce qui est des dons, la matière est régie par [la loi du 4 juillet 1989](#) relative au financement politique citée précédemment. Lors des entretiens sur place, le dispositif des articles 16bis et 16 ter, en particulier, a été rappelé (cf. aussi paragraphes 34 et suivants du rapport d'Évaluation du Troisième Cycle¹¹). Ainsi les députés et sénateurs (en tant que « mandataires politiques ») doivent établir chaque année, tout comme les partis politiques et leur composantes, une liste de tous les dons qui dépassent 125 € et de leur origine (seuls les dons de personnes physiques étant permis). La somme des dons annuels d'une même personne physique à un même parlementaire ne peut excéder 500 € et la somme des dons annuels d'une même personne physique à des parlementaires, à des partis politiques et à leurs composantes est limitée à 2 000 € mais les dons de personnes physiques étrangères ne sont pas réglementés. Les députés et sénateurs doivent communiquer cette liste avant le 30 juin de l'année suivante, à la *Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques*. Ils sont passibles d'une amende pénale de 26 € à 100.000 € (à multiplier par 6) en cas d'acceptation d'un don en violation de l'article 16bis et en cas de non soumission ou de soumission tardive de la liste. Avec les amendements de janvier 2014, dorénavant les informations erronées ou incorrectes sont explicitement sanctionnables (articles 13, 14 et 22 de la loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi de 1989 – *Moniteur belge* du 31 janvier 2014). Ces listes ne donnent toujours pas lieu à publication, toutefois. A la suite des entretiens sur place, l'EEG était parvenue à la conclusion que malgré tous ses mérites, cette réglementation restait insuffisante et en tout cas mal connue et mal comprise (et donc peu effective). Pour divers parlementaires rencontrés elle ne

¹⁰ Les éventuels conflits d'intérêts à l'occasion de la passation de marchés publics tomberaient, selon les autorités belges, sous le coup des interdictions légales applicables. Ainsi, l'article 8 de la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fourniture et de services interdit « à tout fonctionnaire, officier public ou à toute autre personne liée à un pouvoir adjudicateur de quelque manière que ce soit, d'intervenir d'une façon quelconque, directement ou indirectement, dans la passation et l'exécution d'un marché public dès qu'il pourrait se trouver, soit personnellement, soit par personne interposée, dans une situation de conflit d'intérêts avec un candidat ou un soumissionnaire. » Les autorités belges expliquent que vu le libellé (« toute autre personne... ») cela couvre aussi les parlementaires.

¹¹ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)8_Belgium_Two_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)8_Belgium_Two_FR.pdf)

concernerait que les dons en espèces, ce qui est inexact puisque sont couverts les dons quelle que soit leur forme ainsi que leur contrevaieur. Lors des entretiens sur place, il a été confirmé que plusieurs formes de soutiens restaient une « zone grise » (en particulier diverses formes d'hospitalité) et l'objet de controverses occasionnelles tant au niveau national que local. Sans compter que comme indiqué ci-dessus, les dons de personnes physiques étrangères ne sont pas expressément abordés par la réglementation. Deuxièmement, le manque de transparence reste de mise puisque les listes de dons et des donateurs communiquées à chaque chambre législative restent confidentielles et ne permettent pas un contrôle social ni aux électeurs de savoir quels intérêts soutiennent leurs élus (depuis le mois de janvier 2014, des améliorations relatives au *sponsoring* sont toutefois intervenues). Troisièmement, la réglementation souffre d'un problème d'effectivité en pratique : en effet une partie des parlementaires rencontrés sur place ont indiqué que la législation de 1989 n'est à appliquer que dans le contexte des campagnes électorales. Cela voudrait donc dire qu'en pratique, une partie au moins des parlementaires n'appliquent aucune règle entre deux élections. L'EEG note pourtant que loi de 1989 est claire sur ce point, qu'elle est d'application continue et qu'elle requiert des parlementaires la soumission de listes de dons chaque année, ce que les services parlementaires compétents soulignent aussi.

29. Depuis l'adoption des codes de conduite par la Chambre et le Sénat en décembre 2013, une approche radicalement différente semble avoir été adoptée puisque « *abstraction faite de leur indemnité parlementaire, les membres ne peuvent accepter aucun avantage financier ou matériel, de quelque nature que ce soit, en échange d'actes accomplis dans l'exercice de leur mandat, en ce compris tout cadeau ayant une valeur patrimoniale autre que symbolique* » (article 6). Les nouvelles règles semblent donc prendre le contrepied de la législation de 1989 en posant à présent une interdiction de principe de tout avantage financier ou matériel sauf les cadeaux de valeur symbolique. Ces règles comblent donc des lacunes – notamment en réglementant à présent les cadeaux – mais en même temps elles soulèvent des interrogations, y compris au vu de l'exposé des motifs¹², dans la mesure où a) la législation de 1989 resterait applicable en ce qu'elle « autorise des candidats à recevoir certains dons en vue des élections » (citation tirée des motifs) et b) l'article 6 ne vise que les avantages qui constitueraient une contrepartie à la suite de services rendus. Or, le premier point semble entériner certaines pratiques et il contredit la loi de 1989 comme indiqué au paragraphe précédent. Quant au second point, il s'apparente à une redondance avec le droit pénal de la corruption, autorisant à contrario tous les types d'avantages qui ne seraient pas une contrepartie, ce qui contredit l'essence même d'une réglementation interne sur les cadeaux et avantages. Elle crée aussi une complication qui risque d'être difficile à gérer en pratique pour les parlementaires, alors que la situation actuelle appelle au contraire un effort de clarté et de cohérence.

30. L'EEG apprécie les efforts louables du parlement en vue de réglementer les cadeaux, dons et autres gratifications. Toutefois, il est facile de voir que la situation ci-dessus pose donc un problème pour l'encadrement des risques de corruption non seulement dans le cadre des cadeaux, gestes d'hospitalité et autres avantages susceptibles de ponctuer les relations régulières du parlementaire avec des personnes qui poursuivent des intérêts privés, mais aussi pour l'effectivité de la réglementation sur le financement politique. Au final, si l'EEG apprécie l'importance du contrôle mutuel entre parlementaires en Belgique, cela ne peut toutefois constituer une véritable alternative à une réglementation cohérente, en bonne et due forme, acceptée, comprise et appliquée par tous, qui favoriserait également l'intégrité objective (perçue du public) et ne serait pas limitée aux seuls avantages qui constitueraient des contreparties. Elle permettrait idéalement, de poser comme principe l'interdiction des cadeaux et autres avantages et de tolérer sous conditions spécifiques (valeur acceptable, vigilance du parlementaire, condition que le don n'est pas lié à une contrepartie, régime déclaratoire et publicité des

¹² Document 53 3160/001 disponible sous le lien cité à la note 8 de bas de page.

dons acceptables, transfert de certains dons dans la propriété du parlement etc.) ceux qui permettent de cultiver les relations avec la société belge. Ceci impliquerait aussi que la cohérence avec la législation de 1989 soit assurée¹³ et que celle-ci bénéficie d'une notoriété suffisante pour être effective. Au vu des considérations exprimées dans les paragraphes qui précèdent, **le GRECO recommande par conséquent de s'assurer qu'une réglementation cohérente et effective soit en place pour les parlementaires i) en matière de cadeaux, dons et autres gratifications qui prévoirait notamment la publicité de ceux qui sont acceptés ainsi que de l'identité des donateurs, et ii) qui règle la question des donateurs étrangers.**

Incompatibilités

31. La Constitution et les articles 1 à 1^{quater} de la loi du 6 août 1931 établissent des incompatibilités et interdictions notamment pour les membres de la Chambre et les sénateurs. Ainsi sont entre autres incompatibles avec la fonction de député ou sénateur a) tout second mandat de parlementaire dans l'autre chambre fédérale ou dans un parlement de Communauté ou de Région (sauf pour ce qui est des 21 sénateurs désignés au sein des parlements de Communauté) (articles 49 et 119 de la constitution) ; b) tout poste de fonctionnaire ou salarié de l'Etat (sauf en tant qu'enseignant en vertu d'une lecture stricte des textes) ; c) toute fonction judiciaire (juge ou procureur), ainsi qu'au sein du Conseil d'Etat, la Cour de Cassation, la Cour des Comptes); par ailleurs, le parlementaire ne peut d'une façon générale « plaider ou suivre aucune affaire litigieuse dans l'intérêt de l'Etat ni lui donner d'avis ou de consultation en pareille affaire, si ce n'est gratuitement » ; d) la fonction d'avocat des administrations publiques fédérales ; e) la fonction de militaire en service actif.

32. L'article 1 quater de la même loi règle, de façon assez complexe – comme le note l'EEG – la question de la compatibilité du mandat de parlementaire fédéral avec des responsabilités dans une entité publique. Ainsi, le parlementaire ne peut en aucun cas être membre d'un conseil d'administration d'une entreprise publique autonome dépendante de l'Etat (poste, chemins de fer) mais il peut toutefois exercer un « mandat exécutif rémunéré » (et un seul), a) au sein d'un organisme public ou privé, en tant que Représentant de l'Etat, d'une communauté, d'une région, d'une province ou d'une commune (si cette fonction implique davantage de pouvoir que la simple qualité de membre de l'assemblée générale ou du conseil d'administration), quel que soit le revenu, ou b) au sein d'un organisme public ou privé, en tant que Représentant de l'Etat, d'une communauté, d'une région, d'une province ou d'une commune, sous condition que le revenu mensuel brut imposable y afférent n'atteigne pas un certain montant (672,37 € au 01/01/2014). Le cumul est permis dans les autres cas : mandats à titre gratuit, mandats dérivés de la fonction, mandats dans les organes consultatifs ou ceux dépourvus de personnalité juridique. Les réponses de la Belgique précisent aussi qu'il existe par ailleurs des lois particulières qui interdisent aux parlementaires d'être titulaires de certaines fonctions dans des organismes d'intérêt public.

33. Enfin, des limites sont prévues au cumul des rémunérations puisqu'en vertu de la loi du 6 août 1931, le montant total des rémunérations, salaires ou jetons de présence perçu pour les mandats, fonctions ou charges d'ordre politique exercés en dehors du mandat parlementaire ne peut excéder l'équivalent de la moitié du montant de l'indemnité parlementaire (article 1^{er} *quinquies*). En pratique, ce sont les indemnités liées aux mandats autres que le mandat parlementaire qui se voient réduites.

¹³ Par exemple en prenant les mesures nécessaires pour clarifier une bonne fois pour toute dans quelles circonstances elle s'applique aux dons directs aux parlementaires (application continue, comme c'est le cas aujourd'hui, ou uniquement en période électorale). Il faudrait probablement s'interroger sur le maintien ou non de la possibilité des dons directs aux parlementaires individuels puisqu'en principe c'est leur parti/liste qui doit les recevoir par le biais d'un mandataire financier. En tout état de cause, il convient de généraliser l'application des règles sur le financement des partis politiques au financement des campagnes électorales / candidats – cf Rapport d'Evaluation du troisième Cycle.

34. L'EEG salue les efforts du législateur Belge en vue d'encadrer les incompatibilités et de limiter le cumul des mandats. Cela dit, des parlementaires assurent parfois un nombre élevé de fonctions¹⁴ avec bon nombre de mandats dans le secteur public ou parapublic. Le dispositif complexe qui vise à limiter les mandats dans des entités publiques donne régulièrement lieu à des débats quant à la signification de certaines notions et/ou l'opportunité d'introduire des limites plus claires. Enfin, il apparaît que si le législateur a tenu à interdire l'exercice de toute fonction judiciaire, ceci ne comprend pas les juridictions administratives alors que des incompatibilités sont expressément prévues en ce qui concerne le Conseil d'Etat dans la loi de 1931. Les autorités belges soulignent que les textes particuliers régissant les diverses juridictions administratives prévoient eux aussi de telles incompatibilités mais il reste difficile de déterminer pour l'heure si cela est une règle générale vu le nombre et la diversité de ces juridictions qui rend déjà difficile leur recensement, comme souligné au paragraphe 80 du présent rapport. L'EEG ne peut qu'encourager la Belgique à s'assurer de la clarté et de la cohérence de son dispositif d'incompatibilités applicable aux parlementaires.

Activités accessoires, intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics

35. Les activités professionnelles et autres responsabilités exercées par les parlementaires font l'objet des règles citées aux paragraphes 31 et suivants ci-dessus en matière d'incompatibilités et de limitation du cumul de mandats et fonctions dans des entités publiques ou parapubliques. Pour le reste, les domaines visés par l'intitulé ci-dessus ne font l'objet d'aucune interdiction ou restriction spécifique. Ainsi, un parlementaire peut par exemple commencer toute activité quelconque après sa prise de fonction, y compris des activités de conseil qui pourraient l'amener à avoir certaines relations d'affaires avec des tiers cherchant à influencer sur les travaux parlementaires. Il y a là certaines vulnérabilités possibles dans le contexte belge et les améliorations préconisées au paragraphe 41 devraient en principe également limiter les risques liés à certaines activités accessoires. De la même manière, les mécanismes déclaratoires relatifs aux mandats et activités professionnelles ainsi qu'au patrimoine, abordés aux paragraphes 42 et suivants ont vocation à assurer davantage de transparence avec les recommandations préconisées. La mise en place d'un dispositif sur la façon de traiter les conflits d'intérêts ponctuels ou spécifiques, comme prévu par l'article 5 des Codes de déontologie à partir des prochaines élections mai 2014 (voir paragraphe 27) devrait permettre aussi de mieux encadrer les risques liés à des intérêts financiers ou une relation contractuelle avec les pouvoirs publics.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

36. L'article 5 de la loi précitée de 1931 prévoit un cas de restriction à des situations de pantouflage puisqu'en relation avec les cas d'incompatibilités il est aussi prévu que « Les membres des Chambres ne peuvent être nommés à ces fonctions salariées par l'Etat qu'une année au moins après la cessation de leur mandat. Sont exceptées les fonctions de Ministre, de membre de la Cour constitutionnelle, d'agent diplomatique et de gouverneur ou de greffier de province ». L'EEG relève qu'il n'existe donc pas de règle qui limiterait en amont et de manière préventive, les risques de corruption liées au fait qu'un parlementaire se verrait offrir un emploi dans la direction d'une société ou d'une fédération/association qui représenterait des intérêts privés afin de remercier ledit parlementaire de ses interventions ou actions. L'EEG note que ces questions de pantoufflages ont fait l'objet de polémiques occasionnelles (aussi en relation avec des chefs de cabinets ministériels) notamment en raison du carnet d'adresse et de la connaissance des mécanismes décisionnels dont le nouvel employeur tirerait avantage, par exemple des fédérations ou sociétés liées à l'industrie pharmaceutique ou des énergies renouvelables. Les recommandations formulées dans le présent rapport au sujet des relations avec les tiers et la déclaration des emplois offerts (voir paragraphes 41 et suivants) devraient en principe constituer des garde-fous suffisants. Dans le cas

¹⁴ Sources : informations tirées du site www.cumuleo.be.

contraire, il pourrait être envisagé d'encadrer au besoin ces emplois offerts après la cessation des fonctions, par exemple une période de carence au cours de laquelle une entité ne pourrait recruter un (ancien) élu.

Utilisation abusive de ressources publiques

37. Selon les informations communiquées par la Belgique, il n'existe pas d'interdictions ou limitations spécifiques mais l'EEG relève que les règles générales sont applicables si un parlementaire est impliqué dans cette matière : le Code pénal (CP) sanctionne entre autres les agents et officiers publics (parmi lesquels les parlementaires) qui commettent des faux en écriture (articles 194 et 195 CP), un détournement de biens publics ou privés (article 240 CP), la concussion (ou perception de sommes non dues – article 243 CP).

Utilisation abusive d'informations confidentielles

38. Le règlement des chambres prévoit des mécanismes pour prévenir/sanctionner politiquement et financièrement les atteintes au secret lorsqu'il est applicable (notamment des travaux des commissions d'enquête, de mise en accusation de ministres, d'examen de demandes de levée d'immunité, de contrôle des services de police) ; voir aussi les paragraphes 61 et suivants ci-après au sujet des sanctions. Au-delà de cela, le législateur n'a pas souhaité que les parlementaires puissent être sanctionnés pénalement pour un usage abusif d'informations dans la mesure où cela irait à l'encontre de la liberté d'expression du parlementaire, garantie par la Constitution (article 58). Les paragraphes ci-après préconisant des améliorations dans le cadre des relations avec les tiers permettraient de faire progresser la situation en la matière.

Contacts avec les tiers

39. Les entretiens sur place ont confirmé qu'il n'existe aucune règle qui encadrerait les contacts avec les tiers susceptibles de vouloir influencer les activités du parlement, y compris dans le cadre du lobbying. L'EEG a pris note avec intérêt des améliorations apportées après la visite sur place par les Codes déontologiques qui deviendront effectifs à compter de mai 2014, sur des sujets tels que l'intervention en faveur de tiers (articles 10 à 16). L'EEG n'a pas eu l'occasion de discuter de ces changements et de leur portée mais il semble que sont essentiellement visées les interventions au bénéfice de citoyens dans le cadre de décisions administratives, de procédures juridictionnelles, d'un recrutement etc. donc des matières qui concernent peu les travaux du parlement. Les contacts directs et continus avec la société et les électeurs dans le cadre des permanences ou autre sont un élément important de la vie politique belge, avec les avantages pour la démocratie que cela présente, mais aussi certains risques de clientélisme signalés à l'EEG et rapportés par la section belge de Transparency International dans son [Evaluation du système National d'Intégrité](#) publié en mai 2012¹⁵. Ce genre de questions est donc appréhendé par les Codes de conduite, ce qui est à saluer. La Chambre des représentants publie d'ailleurs en ligne les adresses et numéros de téléphone privés et/ou professionnels des élus. Certains interlocuteurs de l'EEG ont suggéré que le parlement serait moins exposé à des influences de tiers que le gouvernement dont émane la grande majorité des textes de lois. Lors des entretiens, il a été indiqué qu'au sein même du parlement, le recours aux auditions, parfois jugé excessif, et le phénomène des tiers préparant des textes pour le parlement (ou de simples amendements) constitueraient parfois des expressions du lobbying. L'EEG relève d'ailleurs que l'absence de tout encadrement quant aux activités accessoires – y compris des activités de conseil – peut générer des risques que des parlementaires n'exercent

¹⁵ Des facteurs favorables à la corruption en Belgique sont cités, à la lumière de divers travaux universitaires : tolérance à l'égard de comportements irréguliers couplée à une culture clientéliste répandue entre la classe politique et l'électorat, rôle traditionnellement central des élites politiques et des partis (dans les nominations aux postes de l'Etat, dans la préparation des décisions – souvent en vase clos).

eux-mêmes de ce fait une influence indue depuis l'intérieur du parlement (voir aussi le paragraphe 35). Pour le reste, le lobbying ne serait pas une activité visible au sein du parlement et elle se déroulerait ou se préparerait pour l'essentiel en dehors.

40. De l'avis de l'EEG et au vu des informations qui lui ont été communiquées au sein et en dehors du parlement, les contacts avec les tiers susceptibles d'influer sur les travaux parlementaires constituent un domaine marqué par l'opacité et qui génère sinon des risques pour l'intégrité de l'activité parlementaire, du moins des polémiques parfois vives. Cela est apparu par exemple concernant les circonstances de l'introduction¹⁶ en avril 2011 des amendements controversés sur la transaction financière en matière pénale (aussi appelée « transaction pénale » ; cf. aussi paragraphe 66). Dans le cadre de la première affaire, il a notamment été allégué que l'un des responsables du parlement sollicité secrètement et indirectement par le gouvernement du pays étranger était en même temps l'un des avocats des hommes d'affaires poursuivis en Belgique – ce qui offre aussi une illustration à d'autres thèmes du présent rapport (conflits d'intérêts ponctuels, réglementation sur les activités accessoires). A l'occasion de la seconde affaire, le public a pu découvrir l'existence d'un club pour la défense des intérêts du diamant, créé fin 2010 au sein de la Maison des Parlementaires et auquel auraient été encouragés à participer une partie des parlementaires. D'autres controverses ponctuelles récentes et de moindre ampleur ont fait état d'un lobby du tabac offrant à des parlementaires des invitations « VIP » à événement, ou d'un lobby des énergies alternatives, ce qui serait à l'origine d'une prolifération d'éoliennes – jugée excessive – dans certaines régions de Belgique. Si la Maison des parlementaires – qui est le lieu de domiciliation postale des députés et sénateurs – a bien été citée lors des entretiens comme un lieu susceptible d'accueillir des activités de lobbying, il ne semble toutefois exister aucune information sur les activités qui s'y déroulent en général, les clubs et leurs activités, la fréquence et l'objet des rencontres etc. Dans des documents de presse remis à l'EEG, il est parfois rappelé qu'en raison de la présence des institutions européennes, le pays héberge une forte concentration d'organisations et cabinets spécialisés dans les activités de lobbying, sans compter les structures associatives représentatives notamment d'intérêts sectoriels économiques (certains avancent le chiffre de 15.000 entités, générant plus d'un milliard d'euros de facturation). Ce lobbying, souvent géré par des structures ou responsables belges, s'exercerait donc aussi sur les institutions législatives belges sous diverses formes et parfois avec des postes à la clé pour les élus.

41. Pour ces diverses raisons et afin de remédier à l'opacité de la situation, l'EEG juge clairement souhaitable de réglementer et d'encadrer les relations avec les tiers (par exemple avec une obligation de déclaration des contacts), mais aussi d'institutionnaliser les relations des parlementaires avec les personnes ou groupes défendant des intérêts spécifiques et sectoriels : par exemple avec la tenue d'un registre pour l'enregistrement obligatoire des lobbyistes, une obligation pour les élus de publier les contacts tenus avec des tiers en dehors des réunions en commission et en relation avec des projets législatifs, des règles de conduite pour les tiers concernés et les parlementaires etc. Cela

¹⁶ L'amendement parlementaire, introduit devant la Chambre était présenté comme un moyen de remédier à l'engorgement de la justice et de régler plus rapidement des dossiers de durée excessive ou qui auraient pu être frappés par la prescription des poursuites. Mais il n'aurait pas respecté le procédé législatif : dépôt devant une commission dont ce n'était pas la compétence, absence de débat de fond et d'audition d'experts malgré des critiques publiques de certains universitaires et demandes de parlementaires, adoption dans l'urgence en renvoyant à une future loi les corrections nécessaires au nouveau mécanisme etc. Selon certains témoignages et analyses, cet amendement aurait subi des influences indues d'un gouvernement étranger sur certains dirigeants du parlement belge, à la demande d'hommes d'affaire d'un troisième pays (poursuivis en Belgique pour des infractions graves) avec lesquels le pays du gouvernement étranger était en négociation pour des ventes d'hélicoptères. Les personnes poursuivies dans ce dossier ont donc pu bénéficier immédiatement du dispositif avant l'été 2011 (en échange du paiement d'une pénalité de plusieurs millions d'euros, toutes les poursuites pénales ont été abandonnées). Selon d'autres sources, les amendements auraient d'abord été une conséquence du lobby national du secteur du diamant qui avait déjà été concerné par des polémiques il y a quelques années à l'occasion d'une tentative de réformer les règles pénales en matière de saisie/confiscation des instruments et produits du crime. Là encore, dans un dossier de fraude impliquant plusieurs milliards d'euros en relation avec le commerce de diamants, une transaction a été passée sous le régime de la loi amendée. Fin 2011, le dispositif a finalement été amendé afin d'introduire des garde-fous.

contribuerait à davantage de transparence et à limiter les risques d'influences abusives. Incidemment, ceci permettrait peut-être aussi à la Belgique de tracer une ligne de démarcation avec le trafic d'influence et d'incriminer ce dernier en accord avec la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la Corruption – cf. paragraphes 61 et suivants ci-après sur les sanctions). **Le GRECO recommande que des règles soient introduites pour les membres du parlement sur la gestion des relations avec les lobbyistes et autres personnes tierces qui cherchent à influencer le processus parlementaire.**

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts financiers

42. Une loi du 2 mai 1995 imposait déjà, en principe, aux membres des deux chambres (et des parlements de communauté et de région), d'effectuer des déclarations de leurs mandats et de leur patrimoine. Ce n'est que bien plus tard, avec la loi du 26 juin 2004, qui a également apporté quelques modifications¹⁷ au dispositif, que les mesures d'exécution nécessaires furent introduites : modalités de présentation, de dépôt des déclarations de mandats et de patrimoine, modalités de contrôle etc. L'ensemble du dispositif est finalement entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Les obligations déclaratives sont aujourd'hui les suivantes :

- a) déclaration de patrimoine (article 3 de la loi de 1995): députés et sénateurs qui entrent ou quittent leur fonction (ou tout autre nouveau mandat exercé parallèlement, doivent déposer avant le 1^{er} avril de l'année suivante un état de leur patrimoine avec situation au 31 décembre de l'année concernée. La déclaration comprend « toutes les créances (telles que les comptes bancaires, les actions et les obligations), tous les immeubles ainsi que tous les biens meubles de valeur (par ex. antiquités et œuvres d'art) » ; il est précisé que cela concerne aussi les biens détenus en copropriété, communauté ou indivision ;
- b) déclaration de mandats, fonctions dirigeantes et professions (article 2 de la loi de 1995) : députés et sénateurs déclarent systématiquement, chaque année, avant le premier avril, toutes ces fonctions exercées au cours de l'année précédente, tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger. La déclaration précise pour chaque fonction si elle est rémunérée ou non (la notion de rémunération s'entend par référence à des revenus réguliers mais aussi des indemnités ou jetons de présence dans le cas de responsabilités au sein de certains types de personnes morales ou entités publiques).

43. Il n'est pas prévu d'obligation d'actualisation des déclarations de patrimoine, même en cas de variation importante de celui-ci qui découlerait par exemple d'un changement de statut matrimonial ; les autorités belges indiquent que ceci est confirmé par les travaux préparatoires. Le dispositif ne couvre pas non plus a) le montant des revenus et indemnités tirés des activités ou d'autres sources, par exemple les revenus du patrimoine ou d'investissements en affaires etc.); b) les activités rémunérées ponctuellement telles que les consultations ; d) les contrats commerciaux avec les autorités de l'Etat ; d) les offres d'activités.

44. Le degré de publicité des informations est le suivant: a) la déclaration de patrimoine, soumise à la Cour des Comptes (CC) et qui est déposée sous pli fermé directement par les intéressés auprès du greffe de la CC, n'est pas publique. La CC est garante de l'absolue confidentialité des documents qu'elle doit conserver sous pli fermé jusqu'à la restitution (5 ans à compter fin du dernier mandat ou fonction exercé(e)) ou la

¹⁷ [Loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine](#) (M.B. 26 juillet 1995) ; [Loi du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine](#) (M.B. 30 juin 2004).

destruction dans le cas d'un décès (1 mois à compter de la date du décès). Tout dépositaire ou détenteur de la déclaration est tenu au secret professionnel (conformément à l'article 458 du Code pénal). Seul un juge d'instruction peut consulter cette déclaration dans le cadre d'une instruction pénale ; b) la déclaration de mandats, fonctions dirigeantes ou professions est elle aussi transmise à la CC qui en assure la publication au moniteur belge, chaque année au plus tard le 15 août, en même temps que les listes de mandataires qui n'ont pas transmis à temps leur liste de mandats et/ou leur déclaration de patrimoine. Une proposition de loi est en cours en vue d'organiser une transmission des listes de mandats au format électronique afin de faciliter le travail et les risques de saisies d'informations par la Cour.

45. L'EEG relève que les textes ou documents d'orientation (vade-mecum) mériteraient d'être plus clair et plus systématique dans le recensement des éléments de patrimoine : en l'état actuel des libellés, un élu pourrait tout-à fait omettre de bonne foi de ne pas déclarer des contrats d'assurance-vie, des stock-options ou des pierres et métaux précieux détenus dans un coffre loué auprès d'une banque, par exemple. Ensuite, les textes n'imposent jamais de déclarer la valeur du patrimoine, même approximativement. Ils ne précisent pas non plus si les modalités de possession importent (ou pas), par exemple en nom propre ou par le biais de personnes morales ou constructions juridiques, ni si la déclaration porte sur les biens détenus tant au niveau national qu'à l'étranger. Des échanges tenus sur place, il est ressorti que les textes sont interprétés et appliqués diversement : pour une partie des élus et responsables du parlement rencontrés, la déclaration ne porte que sur les avoirs (ou créances) détenus directement et situés en Belgique alors que pour d'autres, la déclaration concerne en principe tous les avoirs, quels que soient leur localisation et les modalités de propriété. Les interlocuteurs de la Cour des Comptes ont confirmé le manque de précision des textes et souligné que la Cour ne pouvait appliquer une interprétation trop extensive de ceux-ci sous peine de s'exposer à des critiques. Les éléments de passif (notamment les dettes, hypothèques et prêts à rembourser) ne sont pas non plus cités explicitement dans les textes et leur inclusion est laissée clairement à la discrétion des déclarants mais à ce sujet, la Cour des Comptes encourage l'inclusion de ces éléments afin de limiter les malentendus en cas de consultation d'une déclaration par le juge, comme il a été rapporté à l'EEG. Il est curieux que cet argument de la Cour n'ait pas conduit à un régime déclaratoire plus strict qui aurait permis de clairement prendre en compte non seulement les éléments de passifs mais aussi les revenus et les divers éléments du patrimoine. Il en va de même concernant le fait que les déclarations de patrimoine ne doivent pas être actualisées avant la fin du mandat, c'est à dire périodiquement ou au moins en cas de variation importante du patrimoine. Enfin, s'agissant du contenu de la déclaration de patrimoine, la loi de 1995 fait référence au patrimoine exclusif de l'élu (sauf en cas d'indivision, de copropriété ou de communauté de biens) ; des informations sur les revenus et le patrimoine des conjoints et descendants pourraient également être utiles afin de cerner le patrimoine réel et les capacités de financement d'un déclarant. Au final, l'EEG considère qu'en l'état actuel des choses, le système de déclaration du patrimoine présente une utilité très relative aux fins de limiter les risques d'enrichissement illégitime d'un parlementaire pendant son mandat et aux fins de permettre un contrôle (institutionnel et/ou par le public) efficace en la matière.

46. Au vu des considérations ci-dessus et dans le paragraphe précédent, **le GRECO recommande i) que le régime des déclarations inclue clairement les revenus, les divers éléments de patrimoine et une estimation de leur valeur - quelle que soit leur forme (y compris ceux détenus directement ou indirectement, en Belgique comme à l'étranger) ainsi que les éléments de passif, avec une actualisation des informations en cours de mandat; ii) que soit examinée l'opportunité d'une extension du dispositif de façon à inclure des informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).**

47. S'agissant de la publicité des informations, l'EEG regrette que les déclarations de patrimoine ne soient pas rendues publiques, ce qui limite là encore la portée de l'effet préventif pour l'intégrité et les possibilités de contrôle social par le biais de la transparence. Concernant les déclarations de mandats et fonctions rémunérées des parlementaires, si la publicité des informations est à saluer, en revanche l'accessibilité de celles-ci reste peu aisée. Il est à souhaiter que la saisie et transmission des données au format électronique conduira à assurer une publication faisant usage des nouvelles technologies de l'information (sur le site du parlement ou de la Cour des Comptes par exemple). Pour l'heure, l'EEG note que c'est à l'initiative d'un citoyen qu'un site non-officiel – www.cumuleo.be – vise à rendre plus facilement accessibles et comparables les informations. Il comprend l'historique de la situation des mandataires assujettis à la loi, les informations publiques communiquées (mandats, fonctions, professions). Le site recense aussi les mandataires en défaut (parlementaires et autres fonctions assujetties au devoir de déclaration). **Le GRECO recommande que les diverses déclarations, y compris sur le patrimoine, telles que complétées notamment avec les informations relatives aux revenus, fassent l'objet d'une publicité et soient rendues plus facilement accessibles par la voie d'un site internet officiel.**

Contrôle et mise en œuvre

48. S'agissant des déclarations de mandat (loi du 6 août 1931), et en ce qui concerne l'application pratique, le président de la Chambre législative concernée invite tous les membres à introduire une déclaration de cumul des mandats en début d'exercice de la fonction parlementaire. Les services concernés des Assemblées signalent à la présidence les membres qui n'ont pas répondu à l'invitation ou dont la déclaration recèle une situation pouvant être non conforme à la loi. En fonction de cette dernière information, des rappels sont adressés aux membres leur rappelant les règles en vigueur et leur demandant des éclaircissements; généralement, les membres se mettent en règle par la suite.

49. Les lois de 1995 et 2004 enjoignent notamment aux greffiers des chambres parlementaires (en tant qu'« informateurs institutionnels ») de communiquer annuellement à la Cour des comptes (CC) les données personnelles des personnes assujetties ainsi que la nature et la durée de leur mandat.

50. Concernant l'obligation de déclarer en elle-même (lois de 1995 et 2004) : les greffiers rappellent chaque année aux membres de leur assemblée leurs obligations déclaratives découlant de la loi ci-dessus. La CC adresse au besoin une lettre de rappel, le 30 avril et avec accusé de réception, aux personnes qu'elle considère assujetties mais qui n'ont pas transmis la liste de mandats et/ou une déclaration de patrimoine. Si, après examen du point de vue de l'intéressé, la CC persiste à le considérer comme assujetti, il peut tenter un recours auprès d'une commission spéciale de suivi au sein de l'assemblée parlementaire compétente. À la Chambre, la Commission de l'Intérieur, des Affaires Générales et de la Fonction Publique a été désignée comme commission de suivi. La commission se prononce définitivement, sans qu'il soit possible d'exercer un quelconque recours contre sa décision. La procédure est organisée de manière que la décision de la commission intervienne avant la date de publication des listes de mandats au Moniteur belge. Cette publication reflète donc la décision de la commission.

51. Concernant le contenu des déclarations (lois de 1995 et 2004) : la CC confronte en premier lieu ces informations avec les listes de mandataires publics qui lui ont été communiquées par les « informateurs institutionnels ». En ce qui concerne les autres mandats (ceux du secteur privé), la CC ne dispose pas d'une autre source d'informations lui permettant de contrôler les listes. La loi n'exclut toutefois pas que la CC et, dès la publication de la liste de mandats au Moniteur belge, des tiers, se procurent de telles informations et constatent des divergences, erreurs ou omissions dans les listes de mandats. Le législateur a en effet envisagé que la CC puisse être informée de l'existence

de mandats non déclarés, soit par ses propres services, soit par des tiers. Nombreuses sont les sources qui publient des mandats : le Moniteur belge, la Banque nationale de Belgique, les rapports annuels, les sites internet de sociétés et institutions, etc. Si la CC constate que la liste de mandats est incomplète ou incorrecte, elle en informe l'assujetti et communique également en quoi elle estime la liste incomplète ou incorrecte. Si, après examen du point de vue de l'assujetti, la CC persiste à considérer que la déclaration introduite est incomplète ou inexacte, l'assujetti peut introduire un recours auprès de la commission de suivi susmentionnée. Les mêmes règles de procédure sont d'application.

52. Le public a lui aussi la possibilité de contrôler si tous les intéressés ont déposé une liste de mandats et une déclaration de patrimoine et si les listes publiées sont exactes et il peut informer la CC de ses constatations (mais pas la commission de suivi parlementaire). La CC examine l'information et elle fait savoir au besoin à l'intéressé qu'une rectification va être publiée, sauf s'il s'y oppose pour des motifs justifiés. Les intéressés peuvent s'adresser à la commission de suivi compétente pour entendre dire soit que leur déclaration est complète et exacte, soit qu'ils ne sont pas assujettis. A la fin de la procédure, la Cour des comptes veillera, le cas échéant, à la publication de la correction au Moniteur belge.

53. Les autorités belges estiment que grâce à la publication au Moniteur belge, le parquet est informé automatiquement et qu'il peut prendre connaissance des listes de mandats et mandataires en défaut, en vue d'engager des poursuites pour défaut de déclaration de patrimoine ou de liste de mandats ou pour faux et usage de faux (cf. paragraphes 61 et suivants ci-après sur les sanctions). Les autorités belges expliquent que le parquet est en principe saisi par la CC de tout crime ou délit dont la CC aurait connaissance (en vertu de l'article 29 du CIC qui impose une obligation générale à tout fonctionnaire de signaler immédiatement au parquet de tels cas) et qu'en pratique cela s'appliquerait pour les cas autres que les défauts de déclaration publiés par la CC au Moniteur.

54. S'agissant de l'objet des contrôles (lois de 1995 et 2004) : compte tenu de l'absence d'indications sur le revenu et de la confidentialité des informations sur le patrimoine, le dispositif consiste pour l'essentiel à vérifier le respect des incompatibilités et des limites au cumul des mandats et fonctions.

55. En pratique, la CC a été consultée par le parquet dans le passé pour : a) Vérifier si le mandataire publié en défaut ne s'était pas mis « en règle » après la publication en défaut au *Moniteur belge* (une « mise en règle » tardive ne donne pas lieu à publication rectificative au *Moniteur belge*) ; b) éventuellement répliquer aux arguments énoncés par le mandataire dans le cadre de l'enquête de police. Après ce stade, la CC n'est pas associée aux poursuites et n'est pas non plus informée officiellement des suites de la procédure (citations en justice et arrêts rendus par le Tribunal Correctionnel et le cas échéant par la Cour d'appel).

56. L'EEG salue l'existence de ce mécanisme de contrôle. Celui-ci doit être vu comme un premier pas vers la transparence et la prévention de la corruption touchant les élus. Un renforcement s'impose néanmoins pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'objet du contrôle est limité dans son champ d'application puisqu'il ne porte ni sur le patrimoine, ni sur les plafonds imposés par les règles en matière de non-cumul de mandats et fonctions. Or, un dispositif de contrôle efficace implique la prise en compte de ces éléments sans quoi les variations importantes de patrimoine causées par des sources d'enrichissement illégitimes ne peuvent être détectées. Dans le même esprit, puisque les revenus – mais en principe aussi les dettes – ne doivent pas être déclarés, le contrôle ne permet pas de déceler d'éventuelles anomalies liées à des variations de patrimoine, ce qui semblait pourtant l'objectif premier d'une déclaration « à l'entrée » et « à la sortie » du mandat. Le contrôle est aussi limité dans son efficacité. En ce qui concerne les déclarations de mandat et professions, il est clair que le dispositif repose sur une

interaction entre la CC, le parquet, le public et le parlement. Depuis les textes d'application de 2004, c'est un dispositif assez lourd qui répugne déjà dans les textes à tirer les conséquences d'une déclaration incorrecte/incomplète puisque des correctifs multiples peuvent être apportés à diverses étapes successives relatives à une même déclaration, après publication. Les pouvoirs de la CC apparaissent limités : ainsi, elle peut croiser les informations déclarées par un élu avec celles émanant des informateurs institutionnels sur les autres fonctions et responsabilités exercées dans le secteur public mais elle ne dispose pas de la faculté expresse ni des ressources suffisantes pour procéder à des vérifications qui prendraient en compte les autres activités rémunérées pour lesquelles il n'existe pas d'informateur institutionnel (notamment l'ensemble des activités du secteur privé ou associatif).

57. De plus, l'interaction entre autorités n'est pas formalisée : l'EEG a noté que le système souffre du fait que l'initiative est laissée entièrement au parquet, de déclencher des poursuites en cas de non déclaration ou de déclarations manifestement problématiques (« mandataires en défaut » publiés dans le journal officiel). La loi de 1995 n'attribue pas expressément au parquet un devoir de vigilance/d'action en la matière, ni aux chambres de saisir le parquet. Le parquet n'est pas non plus saisi par la CC dans les textes et les entretiens sur place n'ont pas permis de déterminer avec certitude si un service était actuellement plus particulièrement compétent pour suivre les publications au journal officiel et en tirer les conséquences. Un accord de principe aurait été passé il y a quelques années et le Parquet général de Bruxelles aurait été désigné à cette occasion mais plusieurs interlocuteurs ont exprimé des doutes quant à savoir si cela était encore d'application. Des informations divergentes ont aussi été données à l'EEG sur l'interaction en pratique entre la CC et le parquet, relativement à l'existence ou non de notifications au parquet et leur nombre. La CC ne recevant pas non plus un retour d'informations du parquet ou des tribunaux sur l'état des procédures ou des régularisations tardives, nul n'a pu fournir à l'EEG une vue d'ensemble de l'état des suites judiciaires engagées à ce jour et indiquer s'il existait des condamnations définitives. La CC ne s'informe pas d'elle-même car cela porterait atteinte à sa neutralité. Ce manque d'information générale ne permet donc pas non plus à la Belgique d'évaluer l'efficacité de son dispositif. Selon les informations de l'EEG, en pratique la CC mais aussi le parquet semblent préférer effectuer des rappels successifs et accepter des régularisations tardives plutôt que de tirer les conséquences légales des textes - même après la publication au journal officiel des noms des mandataires en défaut (voir aussi les paragraphes ci-après sur les sanctions). Le dispositif a pourtant bénéficié de 9 années pour sa mise en place pratique, et n'est plus aujourd'hui en phase de « jeunesse ».

58. Quant à savoir dans quelle mesure les informations déclarées sont fiables, le dispositif des déclarations de mandats et fonctions semble fonctionner raisonnablement dans le sens où les déclarations sont faites avec un certain sérieux apparent. Du fait que des correctifs peuvent être apportés à divers stades et aux informations déjà publiées, cela amène donc le parquet à devoir vérifier les listes de mandataires en défaut et les correctifs subséquents. Et comme lui aussi peut décider de renoncer aux poursuites en cas de régularisations tardives, lesquelles ne peuvent donner lieu à une publication rectificative, les informations du journal officiel mais aussi celles publiées par l'initiative citoyenne ne sont pas entièrement fiables. Le citoyen intéressé doit donc contacter les autorités concernées ou les intéressés et quand à savoir si une condamnation a été prononcée pour défaut de déclaration, selon l'expérience d'un interlocuteur de l'EEG les tribunaux répugneraient à communiquer cette information (mais aussi les décisions de justice même anonymisées). L'EEG note aussi qu'il reste possible de déceler des anomalies sur la base des informations publiées en ligne et consolidées/actualisées par l'initiative citoyenne (fonctions non déclarées, absence de mention de rémunération). Des représentants institutionnels estiment d'ailleurs que la non-indication des responsabilités dans une activité commerciale est probablement l'insuffisance la plus fréquente mais ceci échappe bien évidemment au contrôle de la CC. Le contrôle citoyen ou public reste lui-même peu développé puisque selon les entretiens sur place, deux ou trois cas seulement

de signalements de déclaration incorrectes/incomplètes (cas ensuite avérés) ont été recensées depuis les débuts du dispositif. Le contrôle des déclarations est donc clairement à étendre et à améliorer s'il doit satisfaire son objectif premier et contribuer à préserver l'intégrité dans cette branche de l'Etat qu'est le pouvoir législatif. Le statut de la CC – organe collatéral de la Chambre des représentants – semble poser un problème particulier pour lui voire jouer un rôle plus actif et de ce fait le transfert de sa compétence à un autre organe doté de moyens de contrôle et de communication adéquats – à défaut d'un renforcement du rôle et du statut de la CC – mériterait considération. Cela soulagerait le parquet d'un travail de suivi des informations publiées qui apparaît vraisemblablement réhhibitoire dans le contexte de son manque de moyens actuels. L'EEG note qu'au niveau régional, le contrôle va parfois clairement plus loin qu'au niveau fédéral et implique un travail de vérification des informations soumises à déclaration (plafonds des revenus et avantages en nature, fonctions)¹⁸ par une cellule de contrôle.

59. Enfin, s'agissant des autres mécanismes de contrôle existants, l'EEG relève que pour l'heure leur efficacité/effectivité apparaît là aussi limitée. Par exemple, selon les sources citées au paragraphe 63 le processus disciplinaire interne ne s'applique pas en pratique en cas de non-respect des devoirs de confidentialité. En matière de dons, les développements précédents à ce sujet (cf. paragraphes 28 et suivants) montrent que le dispositif appelle des améliorations ne serait-ce que pour faire accepter et respecter par l'ensemble des parlementaires fédéraux la réglementation puisque des désaccords semblent exister sur la portée des règles. Le contrôle insuffisant des commissions compétentes du parlement à l'égard des déclarations liées au financement politique, et la nécessité de mieux appréhender dans ce contexte le financement électoral dans la réglementation ont également été soulignés dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. Enfin, les changements intervenus en décembre 2013 avec l'introduction des Codes de déontologie et l'adoption de la loi portant création de la Commission fédérale de déontologie, soulève quelques questions. Il reste en effet à préciser dans quelle mesure le respect des Codes fait l'objet d'un contrôle. La Commission fédérale de déontologie ne pourra se saisir d'aucun cas concret – sauf à répondre de manière confidentielle à une demande de l'intéressé. C'est donc en principe aux chambres à faire respecter ces Codes en premier lieu mais là aussi l'article 18 du Code de la Chambre ne parle que de synthèses périodiques des problèmes les plus fréquents, et celles-ci seront à faire non par les chambres mais par les groupes politiques concernant leurs propres membres. Ceci soulève bien des interrogations quant à l'impartialité du dispositif et sa capacité à faire émerger des problèmes importants qui pourraient finalement nuire à l'image du groupe. Par ailleurs, c'est sur ces synthèses que la Commission devra s'appuyer au nom d'une défiance à peine voilée à son égard (éviter des « préjugés », « mieux cibler sa mission de contrôle » qui sont des termes employés à l'article 18 ci-dessus). De l'avis de l'EEG, une marge d'action moins étroite pour la Commission, et des possibilités d'action claires à l'égard de parlementaires défaillants (par l'assemblée concernée et/ou la Commission) seraient préférables.

60. Il apparaît clairement qu'une révision des divers dispositifs de contrôle, tant internes qu'externes au parlement, comprenant une extension de la portée notamment aux déclarations de patrimoine (cf. paragraphe 56), une simplification et un renforcement des mécanismes, est souhaitable. Ceci pourrait donner lieu à un engagement fort du parlement, dans une politique d'intégrité, qui pourrait être annoncé publiquement. Ce signal contribuerait à faire accepter les règles en amont par tous, ce qui contribuerait à limiter ensuite en aval les réticences à l'occasion de l'exercice des mécanismes disciplinaires ou de contrôle. Ceci placerait peut-être aussi les organes externes (tels que la Cour des Comptes actuellement et le parquet) dans une position plus sereine pour faire respecter les règles dès lors qu'ils ne s'exposeraient plus à la critique de partialité, d'excès de pouvoir ou de zèle. Au vu des considérations dans les

¹⁸ Par exemple en Wallonie (<http://declaration-mandats.wallonie.be/>), sauf pour les déclarations de patrimoine.

paragraphe 56 à 59 qui précèdent, **le GRECO recommande que i) le respect des règles actuelles et à venir en matière d'intégrité des parlementaires, contenues dans les codes de déontologie et d'autres règles pertinentes (comme en matière de dons), fassent l'objet d'un contrôle efficace par les chambres parlementaires elles-mêmes plutôt que par les seuls groupes parlementaires, et en donnant parallèlement à la future Commission fédérale de déontologie la faculté d'agir d'office dans des cas individuels ; ii) les déclarations de mandats et de patrimoine fassent l'objet d'un contrôle efficace en renforçant le rôle et l'interaction de la Cour des comptes et du parquet, ou en désignant au besoin une autre institution qui serait dotée des moyens adéquats pour ce faire.**

Sanctions

61. Les mesures rapportées par la Belgique afin de dissuader et sanctionner les manquements aux obligations énoncées précédemment sont les suivantes:

Incompatibilités	La prestation de serment comme parlementaire met fin à l'emploi ou à la fonction incompatible.
Non-respect du devoir de réserve	Les règlements prévoient, selon la chambre considérée, des sanctions politiques (exclusion des travaux confidentiels concernés voire de tous les travaux), ou morales (avertissement, blâme) voire pécuniaires (retenues sur émoluments).
Dons, cadeaux	Seulement dans le cadre de la législation sur le financement politique, au titre de l'article 16 bis de la loi de 1989: par exemple le parlementaire qui accepte plus de 500 € en dons d'une même personne physique, et le donateur qui effectue un don au mépris des règles (cas de donateur personne morale notamment) peut être puni d'une amende de 156 € à 600 000 € ; la même peine est applicable à la non soumission ou la soumission tardive de la liste des dons ; les informations erronées ou incorrectes sont explicitement sanctionnables depuis la loi de réforme du 6 janvier 2014.
Non-cumul	Pas de sanction à proprement parler : En cas de dépassement du seuil de l'article 1 ^{quinquies} de la loi du 6 août 1931, le montant de l'indemnité parlementaire est diminué, sauf en cas de cumul avec un mandat de bourgmestre, échevin ou président d'un Centre Public d'Aide Social, auquel cas le traitement afférent à ce mandat est diminué à la source.
Déclarations de patrimoine et de mandats	Toute personne qui omet de déposer une liste de mandats ou une déclaration de patrimoine est passible d'une amende de 600 à 6000 € (article 6, § 2, des lois du 2 mai 1995). En vertu de l'article 6, § 1er, des lois du 2 mai 1995, les sanctions qui frappent le faux et l'usage commis par des fonctionnaires ou des officiers publics (article 194 du Code pénal) sont applicables : réclusion de dix à quinze ans et ses peines accessoires (article 31 du Code pénal).

62. L'EEG a également relevé que l'article 245 du Code Pénal incrimine la prise illégale d'intérêts par une personne exerçant une fonction publique – sanctionnée de peine d'emprisonnement et/ou d'une amende et/ou d'exclusion des fonctions - (cf aussi le paragraphe 27), et que cette disposition pourrait trouver à s'appliquer compte tenu notamment de son libellé étendu et des activités des parlementaires¹⁹.

63. S'agissant du non-respect des règles sur le secret des délibérations et travaux, un ou deux cas de violations ont été observés à ce jour²⁰, qui n'ont pas donné lieu à l'application de sanctions, comme il a été également confirmé sur place. Il n'a pas non plus été signalé à l'EEG de sanctions prononcées à ce jour pour des violations à la réglementation sur les dons.

¹⁹ Article 245 CP : « Toute personne exerçant une fonction publique, qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, aura pris ou reçu quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont elle avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance, ou qui, ayant mission d'ordonner le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, y aura pris un intérêt quelconque, sera punie d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 100 [euros] à 50 000 [euros] ou d'une de ces peines, et pourra, en outre, être condamnée à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics, conformément à l'article 33.
La disposition qui précède ne sera pas applicable à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés, et qui aura agi ouvertement. »

²⁰ Transparency International Belgique, Evaluation du Système National d'Intégrité, page 70.

64. Quelques dizaines de mandataires en défaut (non soumission de la liste de mandat et/ou de la déclaration de patrimoine) ont été condamnés en première instance à une amende de 2.750 €. Il n'existe pas d'informations précises sur le nombre total de poursuites engagées, de condamnations, de décisions en appel ou de condamnations définitives, la CC n'étant informée des suites d'une procédure que de façon incidente, lorsque le parquet sollicite des informations supplémentaires. Selon une information tirée du questionnaire, il semblerait que toutes les condamnations aient fait l'objet d'un appel et que tous ces appels étaient pendants à l'époque de la visite. Depuis l'entrée en vigueur du dispositif, des juges d'instruction ont consulté à quatre reprises des déclarations de patrimoine, mais uniquement en relation avec des mandats ou faits ne concernant pas un(e) parlementaire). Là non plus, la CC n'est pas informée des éventuelles suites données. Dans la mesure où le parquet est maître de l'opportunité des poursuites, il peut décider de renoncer aux poursuites après que les personnes concernées aient transmis en retard les déclarations manquantes (après publication « en défaut » au Moniteur) et qu'elles aient ainsi régularisé leur situation.

65. Aux fins de l'objectif du présent rapport, il s'ajoute aux mesures ci-dessus, les infractions pénales comme par exemple la corruption active et passive de personnes exerçant une fonction publique (notion qui comprend les parlementaires), ainsi que le trafic d'influence, prévues par les articles 246 à 249 du Code pénal et étudiées dans [l'évaluation du Troisième Cycle \(thème I](#), paragraphe 9 pour le texte des incriminations et para 92 et suivants pour l'analyse). Comme le GRECO a pu déjà le souligner, l'infraction de trafic d'influence n'est pas en conformité avec la Convention pénale sur la corruption et le pays a formulé une réserve en la matière. Les limitations suivantes apparaissent au regard des parlementaires en particulier : ainsi, l'infraction de l'article 247 para.4 CP²¹ ne couvre pas le trafic d'influence a) lorsque la personne rémunérée pour son influence n'est pas elle-même un agent public ; b) lorsque l'influence vise des actes normatifs du pouvoir législatif (alors même que la vente/achat d'influence par un parlementaire lui-même/elle-même est considérée comme couverte), selon une interprétation du Conseil d'Etat. Le rapport d'évaluation (para.105 et suivants) avait aussi partiellement mis en doute l'effectivité des poursuites et sanctions, notamment s'agissant des cas dans lesquels des personnalités politiques ou économiques sont poursuivies.

66. La déchéance du mandat et l'inéligibilité (pour une durée variant de 5 ans à la perpétuité) sont prévues par les articles 31 à 33 du Code pénal au titre des sanctions pénales en cas de condamnation pour un délit ou un crime. Elle est automatique ou facultative selon le cas et elle est fonction de la gravité de la peine principale prononcée, ou applicable dans un certain nombre de cas quelle que soit la peine. Le fait de ne pas effectuer de déclaration (dons, mandats, patrimoine) ne conduit pas l'application de telles mesures. En l'absence de condamnations de parlementaires à ce jour pour des faits de corruption ou autres faits graves similaires, il n'a pas été prononcé de sanction de ce genre (un parlementaire a démissionné après avoir perdu ses droits politiques suite à condamnation pénale pour des faits commis alors qu'il était ministre).

67. L'EEG considère que pour l'heure, la Belgique pourrait mieux tirer les conséquences (dans les textes et dans la pratique) de manquements aux dispositifs préventifs étudiés dans ce chapitre du rapport. Ainsi, des conséquences plus strictes mériteraient d'être prévues en cas de cumul non autorisé de fonctions. Les entretiens n'ont pas permis de déterminer si l'infraction de prise illégale d'intérêts (article 245 CP) s'applique aux parlementaires dans leur fonction législative ou de gestion interne, voire pour ceux d'entre eux appelés à assumer en cette qualité des fonctions de gestion ou surveillance dans des organismes publics ou parapublics (« mandats dérivés de la

²¹ Art. 247 para 4 CP : « Lorsque la corruption a pour objet l'usage par la personne qui exerce une fonction publique de l'influence réelle ou supposée dont elle dispose du fait de sa fonction, afin d'obtenir un acte d'une autorité ou d'une administration publiques ou l'abstention d'un tel acte, la peine sera un emprisonnement de six mois à un an et une amende de 100 francs à 10 000 francs. (...)».

fonction »). En ce qui concerne les déclarations de mandats et de fonctions, et sur le patrimoine, il est en principe possible de prononcer des sanctions très lourdes en cas de déclarations incorrectes (dix à quinze ans de réclusion) mais compte tenu de leur sévérité et à la lumière de la pratique actuelle, il est peu probable qu'elles soient jamais appliquées, ni les conséquences accessoires éventuelles d'une telle condamnation telles que la déchéance de mandat et l'inéligibilité. Le niveau infranational²² semblant accepter plus facilement de telles mesures touchant le mandat de l'élu, le niveau fédéral pourrait lui aussi faire de la déchéance de mandat et de l'inéligibilité des conséquences plus faciles à appliquer. Enfin, il est clair que les nouvelles règles sur l'intégrité qui seront introduites en vertu du présent rapport, ou en application des Codes déontologiques, devront elles aussi pouvoir donner lieu à des sanctions adéquates destinées à en assurer l'effectivité. Il sera aussi nécessaire que le public/les électeurs, qui sont en droit de disposer de ces informations, puissent prendre connaissance de ces mesures. Pour l'heure, en l'absence de données officielles, les particuliers intéressés doivent se tourner vers les tribunaux ou le parquet de la part desquels ils semblent se voir opposer des refus. Le contexte d'une révision des sanctions permettrait, le cas échéant, de clarifier les règles applicables, par exemple en ce qui concerne l'infraction de prise illégale d'intérêts qui figure au Code pénal. **Le GRECO recommande que les manquements aux principales règles existantes et à venir en matière d'intégrité des parlementaires donnent lieu à des sanctions adéquates et que le public soit informé de leur application.**

Immunités

68. La Belgique ne connaît pas de privilège de juridiction ou de procédure pour les actes répréhensibles qui seraient commis par des parlementaires. En revanche, il existe un régime des immunités qui distingue comme dans d'autres pays l'inviolabilité et l'irresponsabilité. Aux fins du présent rapport, l'EEG estime que c'est surtout l'**inviolabilité** qu'il convient de traiter ici. Celle-ci joue uniquement à l'égard des procédures pénales et (sauf en cas de flagrant délit) pendant la durée de la session. En pratique, compte tenu du mode de gestion des sessions, l'inviolabilité vaut de manière continue pour la durée de la législature jusqu'à la fin du mandat. En cas de réélection possible, c'est donc lors de la dissolution de l'assemblée concernée que les poursuites peuvent être engagées librement à l'égard d'un parlementaire. La mesure dans laquelle un parlementaire est protégé par l'inviolabilité dépend de la nature des actes concernés : a) pour certains actes répressifs, l'autorisation préalable de l'assemblée est requise²³, b) pour d'autres²⁴, l'autorisation doit être donnée par le premier président de la Cour d'appel, c) pour d'autres encore, le parlementaire est traité comme n'importe quel autre citoyen s'il y consent²⁵. Les règles de procédure relatives à la levée de l'inviolabilité relèvent de la compétence des chambres législatives et ne sont pas les mêmes²⁶.

²² Par exemple en Wallonie, mentionnée supra en note 16.

²³ Un parlementaire ne peut – sans l'autorisation de l'assemblée dont il est membre: être arrêté; être renvoyé devant une cour ou un tribunal; être cité directement devant une cour ou un tribunal.

²⁴ Les mesures contraignantes requérant l'intervention d'un juge ne peuvent être ordonnées que par le premier président de la cour d'appel sur demande du juge (d'instruction) compétent. L'autorisation de l'assemblée n'est toutefois pas requise. Il s'agit plus précisément : a) du mandat d'amener en vue d'un interrogatoire ou d'une confrontation (lorsqu'un parlementaire s'oppose à un interrogatoire ou à une confrontation); b) du mandat de perquisition (lorsque le parlementaire ne consent pas à la perquisition); c) de la saisie effectuée dans le cadre de pareille perquisition; d) du repérage d'appels téléphoniques sans l'autorisation de l'intéressé et des écoutes téléphoniques; e) de l'exploration corporelle. En cas de perquisition ou de saisie, le président ou un membre désigné par lui doit être présent.

²⁵ Pour certains actes d'information et d'instruction, le parlementaire se trouve sur *un pied d'égalité avec le citoyen ordinaire*. C'est plus précisément le cas pour : a) l'interrogatoire; b) la confrontation avec les témoins; c) la perquisition sous réserve toutefois de l'autorisation du parlementaire concerné; d) la saisie sous réserve de l'autorisation du parlementaire concerné; e) le repérage d'appels téléphoniques avec le consentement du parlementaire concerné; f) la mise en accusation ou l'inculpation.

²⁶ La demande de levée de l'inviolabilité doit émaner du procureur général de la cour d'appel à laquelle l'affaire ressortit, et est adressée au président de l'assemblée. Elle doit être accompagnée d'un dossier reprenant les faits reprochés, les plaintes éventuelles, les témoignages ou aveux et les pièces justificatives. Le président informe l'assemblée de la demande de levée de l'inviolabilité (sans mentionner le nom de l'intéressé ni les faits

69. L'EEG a obtenu confirmation sur place que les sanctions disciplinaires internes prévues par le Règlement de leur assemblée ne sont pas concernées par le régime des immunités. En revanche, pour toutes les sanctions pénales évoquées précédemment (amendes pénales, infractions liées à la corruption) l'immunité reste applicable. L'EEG a pris connaissance des critères de levée de l'immunité des deux assemblées²⁷, et obtenu un bref aperçu de la pratique suivie par les assemblées en matière de levée de l'immunité²⁸. Il en ressort que dans deux dossiers de corruption ou actes similaires, la Chambre a refusé la levée de l'inviolabilité parlementaire des membres concernés, également titulaires d'un mandat local. D'abord la Chambre s'est étonnée devant l'agenda de la procédure, les demandes de levée de l'inviolabilité parlementaire étant introduites à l'approche des élections communales du 14 octobre 2012, alors que l'instruction était – dans les deux cas – en cours depuis plusieurs années. Ensuite la Chambre a estimé que les faits reprochés présentaient un caractère « ténu » (bénin). La chambre a ainsi considéré comme « ténus » l'utilisation d'un agent communal pour sa campagne électorale par un parlementaire également titulaire d'un mandat d'élu local, ou encore un séjour à l'étranger allégué par l'autorité de poursuite comme un possible avantage indu en contrepartie d'un marché public là encore concernant un parlementaire également élu local. Des interlocuteurs de l'EEG ont souligné le caractère ambigu du critère, qui n'a jamais été défini et l'application donnée parfois au caractère « ténu » des faits reprochés est pour le moins étonnante²⁹ et elle est clairement en contradiction avec une politique d'intégrité du parlement. Ce critère compromet potentiellement toute sanction pénale qui pourrait être recherchée en raison de manquements aux exigences d'intégrité, a fortiori s'ils sont moins graves qu'un détournement des ressources en personnel ou d'une manipulation de marchés public. Les critères du Sénat apparaissent nettement plus en conformité avec la position générale du GRECO et le Principe Directeur 6 pour la lutte contre la corruption. **Le GRECO recommande que les mesures appropriées soient prises i) pour que l'inviolabilité parlementaire ne soit invoquée en pratique que pour les faits qui présentent un lien évident avec l'activité parlementaire et ii) pour que les critères de levée de l'inviolabilité ne**

qui lui sont imputés). La demande est ensuite renvoyée à la commission des Poursuites à la Chambre, ou la commission de la Justice au Sénat. Il est d'usage que les membres de la commission, le parlementaire concerné et ses avocats puissent consulter le dossier. La commission des Poursuites se réunit à huis clos et les membres de la Chambre qui n'en font pas partie ne peuvent pas assister à ses réunions. À la commission de la Justice du Sénat, le huis clos s'applique et vaut même à l'égard des suppléants, sauf s'il a été annoncé, avant la réunion, qu'ils remplacent un membre empêché. La délibération se déroule également en l'absence du membre intéressé. La commission statue à la majorité simple, mais la tradition veut qu'elle tente de parvenir à un consensus. Dans son rapport, la commission adresse une recommandation à l'assemblée plénière.

La Chambre et le Sénat procèdent toutefois de manière différente pour ce qui concerne l'identification des parlementaires concernés. Le nom des députés concernés est repris en toutes lettres dans les rapports de la commission des Poursuites et, sauf pour les dossiers déclarés irrecevables, dans le Compte rendu intégral de l'assemblée plénière. À la différence de la Chambre, le Sénat ne mentionne pas le nom de ses membres faisant l'objet d'une demande de levée de l'inviolabilité.

En principe, le débat en séance plénière est public. La Chambre peut toutefois décider de se former en comité secret à la demande de dix de ses membres ou de son président. Le vote en séance plénière sur les demandes de levée de l'inviolabilité parlementaire ou sur la suspension des poursuites déjà entreprises se déroule à la majorité simple et par assis et levé, sauf si huit députés ou cinq sénateurs au moins demandent qu'il soit procédé à un vote nominatif. La suspension des poursuites à la demande du parlementaire concerné, requiert une majorité des deux tiers des votes exprimés (article 59 alinéa 5 de la Constitution).

²⁷ Au niveau de la Chambre des Représentants, « La non-levée de l'immunité parlementaire suppose : a) soit que les faits communiqués amènent prima facie à conclure que l'action est fondée sur des éléments fantaisistes, irréguliers, prescrits, arbitraires ou ténus ; b) soit que les faits sont la conséquence imprévue d'une action politique ; c) soit qu'il s'agit d'un délit dont les mobiles politiques sont manifestes.

S'il est en principe possible d'autoriser les poursuites sur la base de cette appréciation, il convient en tout état de cause encore d'examiner l'impact des poursuites sur l'exercice du mandat.»

Au niveau du Sénat : la demande de levée doit répondre aux critères suivants : a) ne pas perturber le travail parlementaire ; b) ne pas concerner des faits manifestement inexacts ; c) ne pas chercher à nuire par des mobiles politiques ; voir aussi pour une liste approchante cette [décision du Sénat de 2008](#) par exemple.

²⁸ Sénat : 2 demandes depuis 1997, levée accordée dans les 2 cas ; Chambre : nombre bien plus important, dont 3 cas en 2013 au moment de la visite : refus de levée de l'immunité dans plusieurs cas mais proportion inconnue.

²⁹ Elle semble aller dans le sens de certaines analyses effectuées par des chercheurs et la société civile quant à une tolérance de la Belgique à l'égard de comportements irréguliers cf. rapport de TI sur l'intégrité des institutions nationales, cité au paragraphe 39 et note 11.

soient pas un obstacle à la poursuite des faits relatifs à la corruption des parlementaires.

Conseils, formation et sensibilisation

70. Les chambres du parlement dispensent une information générale. Par exemple, à la Chambre, au début de chaque législature les parlementaires reçoivent un vade-mecum administratif contenant surtout des informations pratiques. Sous le mot-clé « Liste de mandats et déclaration de patrimoine » et « Cumul de mandats et plafond financier » se trouve une explication succincte des règles en la matière. En outre, chaque année, les Greffiers rappellent les membres à leurs obligations découlant de la loi du 2 mai 1995.

71. Dans tous les courriers et avis adressés aux parlementaires (vade-mecum, déclarations de cumul, rappels annuels etc.) les coordonnées des services compétents de l'administration du Parlement sont communiquées, ainsi que les coordonnées et l'adresse du site web de la Cour des comptes. Une [page du site de la Cour](#) est consacrée aux informations sur les mécanismes de déclaration des mandats et activités, et du patrimoine et il y est publié chaque année une version actualisée a) d'un vade-mecum pour les parlementaires ; b) d'un vade-mecum pour les personnes désignées au sein de certaines institutions publiques aux fins de communiquer les informations à la Cour. Ces documents ont été préparés par la Cour elle-même.

72. A la question de savoir comment le grand public est informé des diverses règles applicables et de la conduite attendue des parlementaires, les autorités belges indiquent que a) celui-ci peut s'informer par lui-même en allant sur les sites internet du parlement et en lisant la presse ; b) la publication au *Moniteur belge* des listes de mandats et des noms de personnes qui n'ont pas introduit de déclaration de patrimoine permet un contrôle très large par le public.

73. L'EEG a aussi noté que la Commission fédérale de déontologie pourra donner des avis individuels et confidentiels aux parlementaires, à leur demande, sur une question particulière de déontologie, d'éthique ou de conflits d'intérêts le concernant. L'EEG apprécie les divers efforts cités ci-dessus. Pour l'heure, les documents d'information tels que les vade-mecum sont pris diversement en compte par les parlementaires : par exemple, certains parlementaires ont indiqué à l'EEG n'avoir jamais lu les documents ou les jugeaient de peu d'utilité. La réglementation en vigueur sur l'intégrité abordée dans le présent rapport souffre parfois d'un manque d'effectivité par manque de sensibilisation ou de connaissance. Par ailleurs, elle évolue à présent avec les Codes de déontologie et des changements qui découleront du présent rapport, par exemple concernant le régime déclaratoire et les contacts avec les tiers. Ceci appelle des efforts plus soutenus en matière de sensibilisation. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'au niveau des deux Chambres du Parlement des formations régulières spécialisées soient dispensées à l'intention de l'ensemble des parlementaires sur les questions touchant à l'intégrité.**

Réformes en cours

74. Comme il a été indiqué au début du présent chapitre sur les parlementaires, dans le cadre de la VIème réforme de l'Etat le Sénat est appelé à connaître des changements importants dans son rôle et son mode de désignation. Les autorités belges font aussi référence au fait que les travaux sur la réforme de la réglementation du financement politique, en cours lors de la visite, ont été menés à terme en janvier 2014 (loi du 6 janvier 2014, publiée au Moniteur Belge le 31 janvier 2014).

IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

75. A titre préliminaire, l'EEG souligne qu'en Belgique, comme dans quelques autres pays membres du GRECO, la notion de « magistrat » comprend les fonctions de juge et de procureur. Les personnes qui exercent ces fonctions font partie d'un corps unique et sont soumises à des règles largement communes en Belgique. Afin de conserver le format habituel des rapports dans le Quatrième Cycle, le présent rapport traite distinctement des juges (le présent chapitre IV) et des procureurs (chapitre V). Cela dit, la majeure partie des informations du présent chapitre concernant en fait le statut des « magistrats », elles restent pertinentes également au regard des procureurs. Le rapport ne les réitère donc pas dans le chapitre V.

Aperçu du système judiciaire

76. En Belgique, l'organisation des cours et des tribunaux est une compétence exclusivement fédérale. Aucun tribunal ou juridiction contentieuse ne peut être établi sans une loi et la Constitution interdit les commissions ou tribunaux extraordinaires, quelle que soit leur dénomination (article 146 de la Constitution). L'organisation judiciaire est réglée par le [Code Judiciaire](#). La Belgique compte cinq grandes zones judiciaires, les cinq ressorts de cour d'appel : Bruxelles, Liège, Mons, Gand et Anvers. Ces ressorts sont divisés en arrondissements judiciaires ayant chacun un tribunal de première instance. Il existe 27 arrondissements judiciaires pour tout le territoire belge. De plus, il existe dans les arrondissements judiciaires 21 tribunaux du travail et 23 tribunaux de commerce. La réforme qui entrera en vigueur à partir du 1^{er} avril 2014 réduira le nombre d'arrondissements à 12, le nombre de tribunaux du travail et du commerce à 9 et le nombre de tribunaux de police à 15. Les lieux d'audience actuels seront toutefois maintenus. Dans un nouvel arrondissement, il y aura donc un tribunal de première instance avec plusieurs divisions. Les arrondissements sont à leur tour divisés en cantons judiciaires (187 au total) abritant chacun une justice de paix. Chacune des dix provinces ainsi que l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale compte une cour d'assises. La cour d'assises n'est pas une juridiction permanente. Elle est constituée à chaque fois que des accusés sont renvoyés devant elle.

77. Le schéma suivant montre la hiérarchie des juridictions judiciaires en Belgique :

Cour de Cassation		
Cours d'appel	Cours du travail	Cours d'assises
Tribunaux de première instance	Tribunaux du travail	Tribunaux de commerce
Justices de paix		Tribunaux de police

78. Les juridictions de l'ordre judiciaire sont le tribunal de première instance, le tribunal du travail, le tribunal de commerce, la justice de paix et le tribunal de police, les cours d'appel, les cours du travail et la Cour de cassation. Le tribunal de première instance, le tribunal du travail, le tribunal de commerce, la justice de paix et le tribunal de police sont des juridictions de 1^{er} degré. Les cours d'appel et les cours du travail forment les juridictions du second degré. Le tribunal de première instance (TPI) est composé de sections appelées tribunal civil, tribunal correctionnel, tribunal de la (famille et de la) jeunesse et dans les TPI d'Anvers, Bruxelles, Gand, Mons et Liège, d'un tribunal de l'application des peines. Les juridictions militaires ont été supprimées en 2004 pour le temps de paix. Il existe deux autres juridictions d'un type particulier, qui exercent une mission de contrôle – le Conseil d'Etat et la Cour Constitutionnelle :

- le Conseil d'Etat (CE) est une haute juridiction administrative de contrôle de l'administration. Il intervient lorsque le citoyen estime que l'administration n'a pas respecté la loi. Institution à la fois consultative et juridictionnelle, à la croisée des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, le CE conseille le gouvernement et le parlement en matière législative et réglementaire et se prononce en cas de recours contre des actes de la fédération ou des décisions de juridictions administratives. Le Conseil est actuellement composé de 44 membres, à savoir 1 premier président, 1 président, 14 présidents de chambres et 28 conseillers d'État, ainsi que d'un Auditorat comprenant un auditeur général, un auditeur général adjoint, 14 premiers auditeurs chefs de section et 64 premiers auditeurs, auditeurs ou auditeurs adjoints. Les membres siègent à l'assemblée générale du CE et dans une des chambres de la section du contentieux administratif ou de la section de législation ;
- la Cour constitutionnelle (CC) vérifie la conformité à la Constitution des lois, décrets et ordonnances. Elle surveille également la bonne répartition des compétences entre les entités fédérées et l'Etat fédéral. Elle peut annuler et suspendre des lois, décrets et ordonnances. La CC a été conçue comme une juridiction spécialisée. Du fait de sa mission particulière, elle est indépendante aussi bien du pouvoir législatif que des pouvoirs exécutif et judiciaire. Elle a succédé en 2007 à la « Cour d'arbitrage », créée en 1980 lors de la transformation progressive de la Belgique en un Etat fédéral. La CC se compose de 12 juges : 6 juges appartiennent au groupe linguistique français, 6 au groupe linguistique néerlandais. Un des juges doit avoir une connaissance suffisante de l'allemand. Dans chaque groupe linguistique, 3 juges ont une expérience de 5 ans au moins comme membres d'une assemblée parlementaire et 3 juges ont exercé dans le domaine du droit (professeur de droit dans une université belge, magistrat à la Cour de cassation ou au Conseil d'Etat, référendaire à la Cour constitutionnelle).

79. L'inventaire des cours et tribunaux ci-dessus est celui communiqué par les autorités belges. L'EEG a toutefois eu confirmation lors de la visite que s'agissant de la justice, le droit belge opère en réalité une distinction fondamentale entre les cours et tribunaux « judiciaires » à proprement parler, et ceux compétents pour la matière « administrative ». Ces derniers forment un groupe à part qui comprend le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes (le rôle de cette dernière reste marginal aux fins du présent rapport), mais aussi un grand nombre d'instances chargées de trancher des litiges opposant une personne privée à une personne publique ou opposant deux personnes publiques. En effet, l'article 161 de la Constitution autorise la création, par un texte de valeur législative, de toute juridiction administrative additionnelle au Conseil d'Etat et il a été amplement fait usage de cette faculté. Cela dit, le recensement de ces diverses juridictions est difficile car il s'agit d'un ensemble disparate d'institutions de par les règles qui les régissent le plus souvent de manière *ad hoc* et qu'il faut parallèlement déterminer les cas où il s'agit d'un simple organe collégial de recours administratif (interne à l'administration ou organisé comme une autorité administrative indépendante) de ceux où il s'agit d'une instance assimilable à une juridiction (un tribunal) à proprement parler. Le Conseil d'Etat tente de contourner cette difficulté en examinant la composition et les garanties procédurales de ces entités afin de déterminer les cas dans lesquels il doit statuer en simple annulation, ou au contraire en cassation (les textes instituant les différentes juridictions ne sont pas toujours explicites à ce sujet). La doctrine a parfois essayé de définir des critères généraux qui permettraient de dresser un inventaire de ces juridictions mais il ne semble pas exister à ce jour de liste ni de schéma institutionnel complet(ète) et « officiel(le) ». Par le passé, des tentatives ont visé à créer des tribunaux administratifs de première instance et un schéma institutionnel plus uniforme de la justice administrative : si ces projets sont parfois parvenus au stade législatif, ils n'ont toutefois jamais été concrétisés.

80. Compte tenu de la multiplication ces 15 dernières années d'autorités judiciaires administratives, leur nombre pourrait approcher la centaine et après la visite sur place,

l'EEG a obtenu un inventaire partiel de ces juridictions, sur la base du critère de la compétence de cassation du Conseil d'Etat à leur égard (même sur la base de ce critère, la liste n'est toutefois pas exhaustive)³⁰. Divers textes régissent ces institutions et leurs membres, aboutissant à une situation hétérogène sur le plan du processus de sélection/nomination et du statut de base des membres (inconnu même des membres du Conseil d'Etat), ainsi que des garanties d'indépendance et d'impartialité qui ne sont pas toujours précisées. La Cour Constitutionnelle a d'ailleurs admis que les membres ne sont pas nécessairement nommés à vie. A ce propos, l'EEG relève qu'une grande variété de personnes sont appelées à siéger en tant que juge dans ces instances administratives, nommés pour des périodes déterminées ou parfois à vie : magistrats en exercice (ou magistrats suppléants) de l'ordre judiciaire, fonctionnaires, avocats, autres personnes, nommés par le pouvoir exécutif sur proposition d'autorités administratives, l'assemblée des membres ou le Président de l'institution, des personnes morales de droit public ou privé etc. L'hétérogénéité vaut aussi pour les droits et obligations, les modalités de supervision et des règles disciplinaires – quand il en existe. Quelques exemples examinés par l'EEG suggèrent que les règles protectrices de l'intégrité comme par exemple en matière déontologique, de gestion des conflits d'intérêts, des cadeaux et autres avantages etc. sont inexistantes, y compris s'agissant des membres du Conseil d'Etat. En tout cas, il n'existe aucune vue d'ensemble fiable, en Belgique de la situation des juridictions administratives et des droits et obligations de leurs membres. Conséquence logique du mode d'organisation de la justice administrative, il manque un mécanisme de

³⁰ A. Au niveau fédéral :

- le Conseil du Contentieux des étrangers (loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers »)
- la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (loi du 1 août 1985 « portant des mesures fiscales et autres »)
- les Chambres de recours auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI (loi « relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 »)
- les Commissions d'appel pour les pensions de réparation (lois sur les pensions de réparation, coordonnées le 5 octobre 1948)
- la Commission des Frais de Justice (loi-programme (II) du 27 décembre 2006)
- le Conseil d'établissement (loi du 26 juin 2002 relative à l'instauration du Conseil d'Etablissement)

B. Au niveau régional

Région flamande et Communauté flamande

- le Conseil pour les contestations d'autorisations (décret du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire », modifié par le décret du 27 mars 1999 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien »; Code flamand de l'aménagement du territoire, fixé par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009 « portant coordination de la législation décrétable relative à l'aménagement du territoire »)
- le Conseil de règlement des différends en matière de décisions sur la progression des études (décret du 19 mars 2004 « relatif au statut de l'étudiant, à la participation dans l'enseignement supérieur, l'intégration de certaines sections de l'enseignement supérieur de promotion sociale dans les instituts supérieurs et l'accompagnement de la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre »)
- le Collège du Maintien environnemental (décret du 5 avril 1995 « contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement »)
- le Conseil des Contestations électorales (décret du 8 juillet 2011 « relatif à l'organisation des élections locales et provinciales et modifiant le décret communal du 15 juillet 2005, le décret provincial du 9 décembre 2005 et le décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale »), étant entendu que le Conseil d'Etat statue au contentieux de pleine juridiction en ce qui concerne les recours en matière électorale (article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

Région wallonne et Communauté française

- la Chambre de recours au sein de la Société wallonne du logement, compétente en matière de logement social (Code wallon du Logement, article 171bis)
- le Conseil d'appel des allocations d'études (décret réglant, pour la Communauté française, les allocations d'études, coordonné le 7 novembre 1983)
- la Commission d'appel de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (article 281 du Code wallon de l'action sociale et de la Santé)
- les collèges provinciaux : ces organes politiques sont compétents pour connaître notamment des recours contre les opérations électorales communales et ils statuent, en ce cas, en tant que juridictions administratives (Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, articles L4146-4 à L4146-17). Le recours ouvert contre leurs décisions en matière électorale auprès du Conseil d'Etat n'est toutefois pas un recours en cassation, mais un recours de pleine juridiction (article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

Région de Bruxelles-Capitale

- le Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale (Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises)

supervision général et disciplinaire offrant des garanties d'impartialité et de neutralité adéquates comme il peut en exister pour les juges judiciaires. La création de tribunaux administratifs, à compétence étendue, avec un corps unifié de juges administratifs, faciliterait une construction judiciaire cohérente et homogène du point de vue des garanties d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité mais l'EEG ne peut recommander une telle réforme qui irait bien au-delà de l'objet de la présente évaluation. Néanmoins, elle considère que les membres des juridictions administratives sont exposés eux aussi à des risques pour leur intégrité du fait notamment des enjeux parfois importants des litiges entre les particuliers et les entités publiques. Il est important que des dispositifs adéquats soient en place à leur égard et il est évident que la Belgique devra à cette occasion dresser un inventaire des juridictions visées. **Le GRECO recommande de s'assurer dans la mesure la plus large possible, que les juges des tribunaux administratifs au niveau fédéral et régional sont sujets à des garanties et règles adéquates quant à leur indépendance, leur impartialité, leur intégrité (déontologie, gestion des conflits d'intérêts, cadeaux etc.), leur supervision et les sanctions applicables.**

Le principe d'indépendance

81. La Belgique applique le principe d'unicité de la fonction de magistrat (juges et procureurs). L'article 151, paragraphe 1er, de la Constitution pose le principe de d'indépendance des juges, en précisant également la situation à part des procureurs³¹. La Belgique connaît l'institution du juge d'instruction³². Ce sont des juges à part entière, qui font l'objet d'une désignation spécifique à cette fonction (par le Roi, sur proposition de l'assemblée générale compétente parmi les candidats qui ont fait l'objet d'une proposition motivée du chef de corps) qui bénéficie donc des mêmes garanties d'indépendance. L'indépendance du juge implique qu'il ne doit recevoir d'ordres de personne, pas même de son chef de corps.

82. L'EEG souligne aussi que cela suppose également que le juge soit nommé et appelé à siéger dans des conditions qui garantissent cette indépendance. Comme indiqué précédemment, ceci n'est pas nécessairement le cas des membres des juridictions administratives. Il existe aussi d'autres catégories de personnels qui soulèvent des questions de ce point de vue, en premier lieu les professionnels appelés à assurer des fonctions de suppléants. En pratique, il s'agit le plus souvent d'avocats, notaires et enseignants d'université, et il peut être fait appel à de tels professionnels dans des proportions bien plus larges que ne le supposaient certains interlocuteurs de l'EEG ; ceux-ci ne faisaient référence qu'aux situations de l'article 87 CJ alors que diverses hypothèses sont visées pour ce qui est du recours aux « juges suppléants » et « magistrats suppléants » – voir paragraphes 84 et suivants ci-après). Du fait des budgets limités dans la justice (mais peut-être aussi en raison d'une certaine facilité), il a de plus en plus été fait appel à de tels juges et procureurs de renforts qui représentent parfois la moitié des effectifs d'une juridiction dans certains cas. Ils sont aujourd'hui utilisés dans la majorité des tribunaux. Très faiblement rémunérés (au point qu'on parle de bénévoles), assurant des fonctions qui vont souvent en pratique (rédaction de jugements) au-delà de ce que prévoyait le législateur ce qui a parfois donné lieu à des recours contre leurs décisions, leur utilisation soulève bien des problèmes que le Conseil

³¹ « Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. »

³² Le juge d'instruction est un juge du tribunal de première instance spécialement désigné pour diriger des instructions (enquêtes), à la demande du procureur du Roi ou de la victime qui se constitue partie civile, et pour prendre des mesures afin de porter éventuellement l'affaire devant le tribunal. Le juge d'instruction enquête "à charge" et "à décharge" et pour ce faire, il fait appel à la police et peut ordonner des mesures d'enquête contraignantes : perquisition et saisie, interrogatoire, surveillance des communications, analyse ADN etc. Son enquête terminée, il transmet le dossier au procureur du Roi. Celui-ci peut décider de demander à la chambre du conseil de renvoyer le suspect devant le tribunal correctionnel si les indices de culpabilité sont suffisants ou de demander le non-lieu.

Supérieur de la Justice a relevé dans deux études (« avis ») datées de 2006 (qui n'avait reçu aucune suite) et 2011. Le CSJ a déploré le recours excessif à des personnels recrutés sans passer l'examen d'aptitude, la rémunération symbolique malgré l'ampleur du travail effectué et le temps y consacré (tant au siège qu'au parquet), l'absence d'assurance en cas d'accident du travail, l'emploi prolongé dans le temps alors qu'il s'agit de fonctions temporaires de remplacement (même si le mandat des juges suppléants est à durée indéterminée) etc. On estime aujourd'hui que la réforme de la justice, avec le redécoupage du territoire judiciaire et la mobilité accrue à compter d'avril 2014, devrait remédier aux problèmes en faisant un meilleur usage des ressources humaines.

83. L'EEG n'en est pas convaincue vu le nombre de personnels suppléants utilisés aujourd'hui et les oppositions d'une bonne partie de la profession qui voit – non sans raison – dans la nouvelle politique de mobilité une atteinte à leur inamovibilité. Il est raisonnable de penser que ceci risque de générer des difficultés dans la mise en œuvre de cette politique. De plus, les entretiens sur place ont fait état de divers problèmes observés (parfois aussi par le CSJ lui-même): les juges suppléants servent aussi en support des services du parquet et comme ce sont souvent des avocats cela ne peut que créer des confusions dans l'esprit du public quant à la distinction des fonctions, tendance de certains suppléants à faire leur propre jurisprudence, avocats qui plaident devant le tribunal où ils occupent des fonctions de juge suppléant, juges commerciaux qui ont recours uniquement à des avocats qui sont aussi des juges suppléants de leur tribunal afin de gérer des redressements judiciaires ou des liquidations, risques de collusions dans des règlements judiciaires ou des facturations d'honoraires, désintérêt de certains juges suppléants pour les questions d'intégrité et risques de collusions entre personnes liées par des liens maritiaux ou autres etc. L'EEG considère qu'il y a là des problèmes pour l'image et l'intégrité, qui dépassent la question des moyens de la justice et la réforme de la carte judiciaire. Il conviendrait de supprimer autant que possible le recours aux juges suppléants, et si leur usage persistait, de soumettre ceux-ci à des conditions de recours et d'emploi adéquates, ainsi qu'à une supervision et des sanctions effectives. Les autorités belges indiquent que la réforme qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2014, favorise le remplacement par un juge professionnel et requiert que la désignation d'un juge suppléant indique les motifs pour lesquels il s'impose d'y faire appel, tout en précisant les modalités de désignation de tels juges. Selon les autorités, il s'agit d'une première réforme qui appellera une première évaluation avant une réforme plus étendue. L'EEG salue cette prise de conscience du problème mais à son avis, une réforme plus ambitieuse s'impose, comme indiqué ci-dessus. Par conséquent, **le GRECO recommande une réforme des conditions de recours aux juges suppléants de l'article 87 du Code judiciaire (et éventuellement les magistrats suppléants de l'article 156bis du Code judiciaire) appelés à assurer des fonctions de juge ou de procureur.**

Recrutement, carrière et conditions de service

Recrutement

84. La Belgique fait usage de magistrats professionnels et de magistrats non-professionnels. Il existe trois voies de recrutement : 1) la sélection initiale en vue d'intégrer la carrière de magistrat (juge ou procureur) ; celle-ci se fait à la suite d'appels à candidatures lancés par le Conseil Supérieur de la Justice, qui procède à un examen des candidatures et à des entretiens de sélection assortis éventuellement de tests ou épreuves ; la procédure équivaut en principe à un concours ; des conditions de diplômes en droit sont prévues et le candidat doit déjà disposer d'une expérience professionnelle d'au moins un an en ayant accompli un stage au barreau ou exercé d'autres fonctions juridiques; les recrues sélectionnées sont ensuite admises en tant que stagiaires judiciaires et suivent des cours théoriques et des missions pratiques auprès de services de la justice, jusqu'à ce qu'un poste soit vacant sur lequel ils pourront être titularisés ; 2) la sélection sur base d'une expérience professionnelle adéquate permet d'être dispensé

du stage judiciaire pour accéder à une fonction de magistrats de carrière ; 3) les praticiens avec une plus longue expérience (avocats, notaires, enseignants universitaires en droit) peuvent devenir juges suppléants et remplir des fonctions de renfort.

85. Toutes les places vacantes de juge et de chef de corps sont publiées au *Moniteur Belge*. Toute personne, qui est déjà magistrat ou qui est lauréat d'un examen qui donne accès à la magistrature, et qui remplit toutes les conditions légales de nomination, peut postuler à une place vacante de magistrat. Dès la parution au *Moniteur Belge*, le candidat dispose d'un mois pour poser sa candidature, par courrier recommandé adressé au Service Public Fédéral Justice. La procédure est décrite plus en détail dans l'encart ci-après.

86. Les juges (dans les tribunaux) et conseillers (dans les cours) de carrière en matière judiciaire sont nommés par le Roi sur présentation motivée du Conseil Supérieur de la Justice dont le fonctionnement est régi par l'article 151 de la Constitution et les articles 259bis-1 à 259bis-22 CJ. Mis en place en 2000, à la suite de l'affaire dite « Dutroux » et dans un contexte de polémiques autour d'ingérences dans le travail de la justice, le CSJ compte 44 membres, qui exercent un mandat de 4 ans. Ces 44 membres sont répartis en deux collèges linguistiques (francophone et néerlandophone), dans chacun desquels siègent 22 membres, notamment 11 magistrats et 11 non-magistrats. Chaque groupe linguistique doit compter, parmi les 11 non-magistrats, 4 avocats et 3 professeurs d'université ou d'une école supérieure. Le CSJ est donc une institution à double parité, notamment sur le plan linguistique et sur le plan professionnel (22 magistrats et 22 non-magistrats). Les 22 magistrats sont élus, par scrutin direct et secret, parmi les magistrats de carrière en activité de service. Les 22 non-magistrats sont nommés par le Sénat à la majorité des deux tiers des suffrages émis³³. Le CSJ est de ce fait indépendant du pouvoir exécutif. Il fait lui-même l'objet de règles destinées à assurer son intégrité/impartialité³⁴.

87. S'agissant en particulier des juges d'instruction, juges au tribunal de la jeunesse, juges au tribunal de l'application des peines, juges des saisies, juges d'appel de la jeunesse, nommés spécifiquement, ces fonctions ne peuvent être exercées que par des magistrats ayant suivi une formation particulière. Ils sont désignés par le Roi sur présentation de l'assemblée générale de la cour ou du tribunal. En cas de besoin, des juges ayant suivi cette formation peuvent être désignés par ordonnance du président du tribunal de première instance pour exercer ces fonctions temporairement.

³³ Articles 259bis1 et 259bis2 du code judiciaire.

³⁴ La loi prévoit également que, lorsque des motifs graves le justifient, il peut être mis fin au mandat d'un membre par le CSJ, qui en décide à la majorité des deux tiers des suffrages émis dans chaque collège. Les décisions ne sont susceptibles d'aucun recours³⁴.

Il ne peut être mis fin au mandat qu'après avoir entendu le membre à propos des motifs invoqués. Préalablement à cette audition, le CSJ constitue un dossier qui contient toutes les pièces en rapport avec les motifs invoqués. L'intéressé est convoqué au moins cinq jours avant l'audition par une lettre recommandée à la poste qui indique au moins les motifs graves invoqués, le fait qu'il est envisagé de mettre fin à son mandat, le lieu, le jour et l'heure de l'audition, le droit, pour l'intéressé, de se faire assister par une personne de son choix, l'endroit où le dossier peut être consulté et le délai accordé à cet effet, le droit de faire appeler des témoins. Il est dressé procès-verbal de l'audition.

La loi prévoit également qu'il est interdit aux membres du CSJ d'assister aux délibérations ou à une décision relative à des matières dans lesquelles ils ont, eux-mêmes ou leurs parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclus ou les personnes avec lesquelles ils forment un ménage de fait, un intérêt personnel et direct ou dans lesquelles ils interviennent ou sont intervenus dans le cadre de l'exercice de leur profession.

Lorsque, dans le cadre de l'exercice de ses missions, le CSJ estime qu'un de ses membres appartenant à l'Ordre judiciaire, un magistrat, un membre des greffes et des secrétariats du parquet, un membre du personnel des greffes et des secrétariats du parquet ou un auteur d'avis visé aux articles 259ter, § 1er, et 259quater, § 1er, manque aux devoirs de sa charge ou encore refuse de collaborer, le CSJ en informe, le cas échéant, les autorités disciplinaires compétentes en leur demandant d'examiner s'il y a lieu d'engager une procédure disciplinaire. Il en informe simultanément le ministre de la Justice. Lorsque le CSJ fait la même constatation à propos de ses autres membres, il en informe simultanément le président du Sénat. Les autorités disciplinaires informent le CSJ de façon motivée des suites qui y sont réservées³⁴.

88. Les chefs de corps (présidents de juridictions) sont issus des magistrats de carrière. Ils sont assignés à ces fonctions d'encadrement pour 5 ans par le Roi sur présentation motivée du Conseil Supérieur de la Justice. Tous ces mandats, à l'exception du dernier, sont renouvelables et ce, une seule fois. Les titulaires de mandats adjoints (vice-présidents et fonctions similaires) sont désignés par l'assemblée générale de la cour ou du tribunal sur présentation motivée du chef de corps. Il en va de façon similaire pour les mandataires adjoints, désignés pour 3 ans, renouvelables (en ce qui concerne la magistrature assise : le président de division, le vice-président au tribunal de première instance, au tribunal du travail et au tribunal de commerce, le président de chambre à la cour d'appel et à la cour du travail et le président de section à la Cour de cassation) ou non-renouvelable de 5 ans (le mandat de président de la Cour de cassation). Le mandat adjoint de président de division, attribué pour une période de 3 ans renouvelable, n'est pas transformé en mandat définitif après 9 ans. Les désignations s'effectuent au sein des juridictions dans lesquelles le mandat est vacant et relèvent de la compétence des assemblées générales de la juridiction concernée. Le mandat de président de division peut être attribué à un candidat externe à la juridiction. Ils sont désignés parmi deux candidats qui sont présentés de façon motivée par le chef de corps (pour autant qu'un nombre suffisant de candidats aient posé leur candidature).

89. Des juges non professionnels sont nommés :

- au titre de l'échevinage dans les tribunaux et cours compétentes en matière sociale et commerciale (ils siègent alors dans des formations à 3 juges avec un magistrat de carrière) ; ce sont des membres nommés par le Roi pour 5 ans renouvelable, sur proposition du ou des ministres compétents pour la matière, après présentation par les différentes organisations représentatives ; les juges consulaires peuvent aussi se présenter d'eux-mêmes
- en tant que renfort temporaire : il s'agit des juges suppléants, en pratique des professionnels tels que les avocats en exercice, afin de remplacer momentanément des juges de première instance, des juges du travail et des juges du commerce, des procureurs lorsqu'ils sont empêchés ou en cas d'insuffisance d'effectifs momentanés (article 87 CJ ; l'EEG relève qu'il en va aussi d'autres juridictions et notamment des cours d'appel (article 102 CJ) et des justices de paix et tribunaux de police (article 64 CJ). S'ajoute également la catégorie des magistrats suppléants, qui sont en fait d'anciens magistrats (retraités) et qui peuvent être appelés par le premier président de la cour ou le président du tribunal, à renforcer les effectifs (article 156 bis CJ). Les « Juges suppléants » autres que les « magistrats suppléants » visés à l'article 156bis CJ sont recrutés sur avis de vacance publiés plusieurs fois par an, par le CSJ qui se prononce au vu de conditions d'âge, de diplôme et de l'expérience professionnelle des candidats. Il n'est pas prévu d'épreuves ou d'entretiens de sélection. Les nominations sont faites par le roi pour une durée indéterminée qui s'achève au plus tard à l'âge de 67 ans.

90. Il n'existe pas de critères spécifiques visant à vérifier lors de leur sélection l'intégrité des candidats postulant à la filière longue ou courte pour un poste vacant. La loi prévoit que chaque candidat pour une fonction de magistrat doit être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction visée et jouir des droits civils et politiques³⁵. Le CSJ s'informe toutefois, lors des auditions, auprès des candidats afin de savoir s'ils ont, oui ou non, fait l'objet d'une procédure judiciaire ou disciplinaire. De l'avis de l'EEG, la Belgique pourrait envisager de demander la production d'une copie du casier judiciaire, ou même de prévoir des enquêtes de moralité.

91. S'agissant des tribunaux administratifs, l'EEG n'a pu discuter en détail sur place que de la situation des membres du Conseil d'Etat (CE). Au nombre de 50, sans compter

³⁵ Article 287quinquies du code judiciaire.

les auditeurs des services d'appui (auditorat), ils sont nommés à vie par le Roi. Pour toute vacance, l'Assemblée Générale du CE propose au parlement une liste de trois noms (choisis parmi les effectifs de l'auditorat du CE ou des personnes extérieures, généralement des avocats ou universitaires). C'est le parlement qui choisit ensuite et propose au Roi le candidat retenu. Il n'est pas organisé d'examen ou concours et la cooptation prévaut.

Carrière et conditions de service

92. Les juges professionnels sont nommés pour une période indéterminée et restent en fonction jusqu'au moment de leur retraite (en principe, ils terminent leur carrière à 67 ans mais ils peuvent demander leur mise à la retraite, de manière anticipée, dès l'âge de 60 ans). Le traitement des magistrats judiciaires est fixé par la loi (articles 355 et suivants CJ). Au moment de la visite, la rémunération d'un juge en début de carrière était de 38.793,06 EUR (brut, par an). En fin de carrière, par ex. pour un conseiller à la cour de cassation, la rémunération s'élève à 56.451,95 EUR. Il n'y a pas d'avantages supplémentaires en dehors de la prise en charge de certaines dépenses de service³⁶.

93. Les magistrats peuvent être promus via différentes voies : a) Un magistrat qui veut exercer une autre fonction (que ce soit dans une autre juridiction ou à un niveau supérieur) doit suivre la procédure normale de nomination, décrite précédemment. Pour autant qu'il soit dans les conditions de nomination, il peut postuler pour une place publiée au Moniteur Belge ; b) en ce qui concerne les désignations en tant que chefs de corps ou de chefs de corps adjoints (qui relèvent pour les premiers du CSJ), cf. ci-dessus paragraphe 88. Ces désignations s'effectuent au sein des juridictions dans lesquelles le mandat est vacant et relèvent, pour les mandats adjoints, de la compétence des assemblées générales de la juridiction concernée. Pour ce qui est de la mobilité (transferts, rotation etc.), actuellement, la législation ne prévoit pas de mobilité pour les juges, sauf pour les juges de complément (ce sont des juges professionnels désignés par le Roi pour exercer leurs fonctions auprès de un ou plusieurs tribunaux relevant d'une même cour d'appel) ; cette catégorie de juges mobiles disparaît le 1^{er} avril 2014. Une fois nommés, les juges autres que les juges de complément exercent leur fonction dans une juridiction particulière, mais ils peuvent faire l'objet d'une délégation par le premier président afin de temporairement exercer leur fonction dans un autre tribunal, selon les nécessités du service. Un dispositif d'appréciation périodique des qualités personnelles et professionnelles existe. En principe, les magistrats font l'objet d'une appréciation tous les trois ans par le chef de corps (par exemple le président du tribunal de première instance pour ce qui est des différents juges de son tribunal) et deux membres désignés par l'assemblée générale. La Cour Constitutionnelle a par contre jugé inconstitutionnelle l'évaluation des chefs de corps eux-mêmes mais uniquement s'agissant du siège.

94. L'EEG a relevé qu'en dehors du recrutement initial, les nominations à des postes à responsabilité restaient perçues – malgré l'abandon il y a 15 ans de la pratique du *proporz* (nominations réparties proportionnellement à la force respective des partis politiques) – avant tout comme le résultat d'une capacité à cultiver les réseaux relationnels, notamment en raison de la composition du CSJ. Il existe bien sûr des profils de poste et lors des nominations il doit être tenu compte de l'adéquation avec le profil des candidats, mais le mérite n'entrerait pas suffisamment en ligne de compte, a fortiori en l'absence de mécanisme d'appréciation pour le renouvellement des mandats des chefs

³⁶ L'article 382 du Code Judiciaire prévoit que : « Le ministre de la Justice met à la disposition des premiers présidents et présidents des cours et tribunaux, des juges de paix et des juges aux tribunaux de police, des procureurs généraux, (du procureur fédéral, des) procureurs du Roi et auditeurs du travail, un crédit, dont il détermine le montant, destiné à pourvoir aux menues dépenses de leurs services. Par menues dépenses, il faut entendre: les frais d'achat des registres, les abonnements aux journaux et recueils juridiques, l'acquisition de livres de droit et autres, nécessaires au service; les frais de reliure; les frais d'impression des écritures, telles que les règlements d'ordre de service, circulaires, mercuriales; les frais occasionnés par l'assistance en corps aux solennités publiques et convois funèbres; les frais de fournitures de bureau et de tous autres menus objets de consommation journalière, nécessaires au service. »

de corps du siège. Surtout, la question des rémunérations dont l'écart entre le début de carrière et la fin de carrière est assez faible, a soulevé des interrogations lors des entretiens quant au caractère motivant des salaires pour les magistrats qui assument des responsabilités managériales. Des interlocuteurs de l'EEG n'ont pas manqué de souligner qu'en pratique, les managers s'acquittaient très diversement de leurs fonctions de bon gestionnaire quant à la bonne marche de leur corps. Ceci peut contribuer à expliquer que des écarts importants existeraient en Belgique dans la qualité et le volume du travail entre différents tribunaux ou cours comparables, le recours à des suppléants et les risques pour l'intégrité générale qui peuvent en découler. Une revalorisation et un renforcement de la fonction managériale serait souhaitable, assorti notamment de critères objectifs liés au mérite pour les nominations et renouvellements aux postes de chefs de corps et de chefs de corps adjoints au minimum ; les objections d'inconstitutionnalité à l'appréciation périodique des magistrats du siège ne doivent pas faire obstacle à toute possibilité de prise en compte du mérite objectif et peut-être ces objections ne se justifient-elles plus aujourd'hui vu les impératifs d'amélioration de la gestion. L'EEG souligne que la bonne gestion des tribunaux et donc le rôle des managers en matière de gestion des délais, de la charge de travail etc. sont aussi des préconditions importantes au bon traitement des dossiers sensibles et complexes comme le sont généralement les dossiers de corruption. L'obligation de suivre des formations spécifiques pour le management pourrait faire utilement partie de ces conditions, puisque de telles exigences de spécialisation existent déjà pour certains postes (juges d'instruction, par exemple). Un réexamen de la partie supérieure du barème des traitements pourrait être souhaitable en parallèle. **Le GRECO recommande que les mesures nécessaires soient prises afin de renforcer et rendre plus effective la fonction managériale à la tête des tribunaux et services du ministère public.**

Gestion des affaires et procédure

Distribution des affaires au rôle

95. Les affaires sont distribuées au sein des tribunaux et cours, selon un règlement de répartition qui fixe le nombre de chambres/divisions, les attributions de chacune, les jours et heures d'audience etc. Les dessaisissements sont régis par les articles 648 et suivants CJ. Ainsi, le dessaisissement du juge peut être demandé: a) pour cause de parenté ou d'alliance; b) pour cause de suspicion légitime; c) pour cause de sûreté publique; d) lorsque le juge néglige (pendant plus de six mois) de juger la cause qu'il a prise en délibéré. Dans les deux premiers cas, la demande peut être faite par l'une des parties à l'affaire. Dans le troisième cas, seul le procureur général près la Cour de cassation peut faire la demande. Le quatrième cas est demandé par le procureur général ou par l'une des parties à l'affaire. Le dessaisissement est ordonné par la Cour de cassation. Il est également possible de demander la récusation du juge, lorsqu'il y a un risque de conflit d'intérêt ou d'arbitraire de la part du juge. Si le juge ne se récuse pas de lui-même, la demande est jugée par une juridiction d'un degré supérieur, dans des délais très courts.

96. Les entretiens menés par l'EEG ont confirmé qu'au-delà du dispositif de distribution des affaires basée sur les règlements vus ci-dessus, il n'existe pas de critères ou de pratiques uniformes en matière de distribution des dossiers entre les juges qui assureraient une certaine proportion de distribution objective et au hasard, contrairement à la situation qui règne au niveau du ministère public (cf. partie V). Les autorités belges ont par la suite indiqué que la nouvelle loi sur la gestion des juridictions prévoit la création de comités de direction, composés du chef de corps, du secrétaire/greffier en chef et des chefs de division. Ces organes collégiaux, qui entrent en application à partir du 1^{er} avril 2014, auront la faculté de modifier le règlement de répartition et donc de gérer la distribution des dossiers entre les sections, ainsi que la composition de celles-ci. Ce ne sera donc plus les chefs de corps, ou le ministre, qui seront seuls responsables en la matière. La portée de ces changements est encore à

préciser puisqu'un arrêté royal doit encore être adopté. L'EEG estime que ce développement a le potentiel de venir améliorer la situation. **Le GRECO recommande de procéder en temps opportun à une évaluation des modalités de distribution des affaires entre les juges.**

Délai raisonnable

97. Lorsque le juge judiciaire néglige pendant plus de six mois de juger la cause qu'il a prise en délibéré, le procureur général près la Cour d'appel ou l'une des parties peut demander son dessaisissement (article 648 et 652 CJ). La décision doit en principe être rendue dans les 3 mois suivant la mise en délibéré (les dernières auditions), faute de quoi le juge doit en informer le chef de juridiction et éventuellement s'expliquer sur les causes du retard. L'EEG note aussi que les mécanismes décrits sous le chapitre « contrôle » ci-après comportent également divers aspects tenant à la bonne marche des tribunaux. La durée des procédures en Belgique fait l'objet de débats dans le contexte de manque de moyens de la justice et de la gestion des tribunaux. Des préconisations en vue d'un dispositif d'évaluation ce sens ont été faits ci-après (cf. le paragraphe 124 relatif au CSJ).

Transparence

98. En vertu de la Constitution (article 148), les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs; et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. Selon les entretiens que l'EEG a eu avec un membre de la société civile appelé à s'intéresser aux décisions de justice, celles-ci seraient difficilement accessibles aux citoyens dans la mesure où les tribunaux refuseraient de communiquer ces pièces. Dans le même temps, selon ce même interlocuteur, les tribunaux n'annonceraient pas toujours (ou suffisamment à l'avance) les dates des audiences au public. L'EEG n'a pu confirmer s'il s'agissait de phénomènes isolés ou non mais les autorités compétentes (CSJ, Ministère de la Justice ou autre) pourraient s'intéresser utilement à cette question.

Principes éthiques et règles déontologiques

99. Le législateur belge a précisé un certain nombre d'obligations sous la forme de règles juridiques et notamment : a) indépendance et d'impartialité (article 151 de la Constitution) ; b) motivation (article 149 de la Constitution) ; c) respect de la loi qui se matérialise dans le serment prêté par les magistrats lors de leur entrée en fonction: « *Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge* » (décret du 20 juillet 1831) ; d) délais en vue de rendre la justice rapidement (voir ci-dessus au sujet du délai raisonnable).

100. S'agissant de recueils de règles déontologiques, à l'initiative du Conseil supérieur de la Justice, et en coopération avec le Conseil consultatif de la magistrature³⁷ un

³⁷ Le Conseil supérieur de la Justice compte 44 membres, qui exercent un mandat de 4 ans.

- 22 magistrats (siège et ministère public)

- 22 non-magistrats (8 avocats, 6 professeurs d'université ou d'une école supérieure, 8 membres de la société civile)

- 22 néerlandophones

- 22 francophones

Le Conseil supérieur de la Justice doit aider la justice belge à mieux fonctionner en jouant un rôle décisif dans la sélection et la nomination des magistrats, en exerçant un contrôle externe sur son fonctionnement, notamment via des audits, des enquêtes particulières et le traitement des plaintes et en rendant des avis. Le CSJ est un organe indépendant du Parlement, du gouvernement et du pouvoir judiciaire.

D'initiative, ou sur requête du ministre de la Justice ou des Chambres législatives, le Conseil consultatif de la magistrature, institué par la loi du 8 mars 1999, a pour mission de donner des avis et de se concerter avec ces instances sur tout ce qui se rapporte au statut, aux droits et aux conditions de travail des juges et des officiers du ministère public.

[« Guide pour les magistrats - Principes, valeurs et qualités »](#) a été établi et adopté en juin 2012. Les principes, commentaires et recommandations contenues dans ce recueil ont pour objectif d'établir des lignes de conduite pour les magistrats. Ils ont été conçus pour les soutenir, les orienter et fournir à l'institution judiciaire un cadre permettant de mieux appréhender sa déontologie. Ils ont également pour finalité d'éclairer les représentants des pouvoirs législatif et exécutif, ainsi que les auxiliaires de justice et le public, afin de faire mieux connaître la complexité de la fonction des magistrats. Les autorités belges indiquent que tous les magistrats belges ont obtenu un exemplaire de ce guide (siège et parquet).

101. L'EEG a eu confirmation sur place que ce Guide ne vaut que pour les membres des tribunaux judiciaires (avec référence explicite aux magistrats suppléants), qu'il n'en existe pas de similaire pour les juridictions administratives et que le Conseil d'Etat n'en a pas lui-même adopté pour ses membres. Ces lacunes sont prises en compte dans la recommandation relative aux paragraphes 79 et 80. L'EEG note que le Guide fait une vingtaine de page et qu'il aborde avec pertinence divers aspects importants du point de vue de la prévention de la corruption: gestion des relations avec les personnes potentiellement liées à des parties, impartialité objective, non-interférence des convictions politiques ou d'intérêts personnels, interdiction de solliciter des interventions en sa faveur ou de recevoir toute forme d'avantage ou cadeau pour soi-même ou pour autrui etc. Une certaine amélioration des comportements aurait déjà été observée dans certains cas. Cela dit, la question de la déontologie pour les juridictions judiciaires soulève quelques interrogations.

102. En premier lieu, s'il paraît exact que ce recueil a été publié en ligne mais aussi largement diffusé par courrier personnel, ceci ne concerne apparemment que les magistrats de carrière : les magistrats non-professionnels des tribunaux du travail et en matière commerciale, ni les suppléants dans les divers tribunaux ne l'auraient dès lors reçu. C'est pourtant une question essentielle pour des juges qui exercent d'autres fonctions à côté ou qui sont à priori moins familiarisés avec les questions déontologiques que les juges de carrière.

103. En second lieu, les tribunaux de commerce se sont dotés en parallèle et dans la même période en 2012 d'un texte qui leur est propre (Vadémécum du juge consulaire, « la Déontologie des juges consulaires ») et qui serait en réalité une publication payante émanant d'un auteur, plutôt qu'un texte collectif, ce qui soulève des interrogations quant à sa légitimité et portée pratique (le Conseil National de Discipline n'aurait d'ailleurs pas été associé). Le public n'a donc pas non plus facilement accès à ce genre de documents, ce qui peut altérer la connaissance des comportements attendus des juges consulaires. Il semblerait également qu'un autre texte ait été produit spécifiquement pour les tribunaux consulaires de la région néerlandophone. Même s'il est permis de penser que ces textes additionnels ont pu permettre éventuellement de mieux cerner certaines spécificités ou risques liés au domaine de la justice commerciale, ceci nuit à la cohérence d'ensemble et la crédibilité des efforts en la matière, ce que n'ont pas manqué de relever des interlocuteurs de l'EEG.

104. En troisième lieu, des entretiens ont mis en doute la valeur et la portée du texte de juin 2012 et certains praticiens regrettent que l'on n'en ait pas fait plus clairement un texte que les magistrats doivent s'engager à suivre car ce n'est pas un texte réglementaire. L'EEG considère qu'il serait toujours possible de faire une référence à l'applicabilité des mécanismes disciplinaires en cas de manquement (par exemple l'article

Le Conseil consultatif est composé de 44 membres élus répartis pour moitié dans un collège francophone et pour l'autre moitié dans un collège néerlandophone. Il est composé de manière à ce que les différentes branches de la magistrature soient représentées. Chaque collège compte 4 membres des cours, 6 membres du ministère public, 8 membres des tribunaux (de première instance, de travail et de commerce) et 4 magistrats des justices de paix ou des tribunaux de police. La loi impose également une représentation équitable entre les femmes et les hommes. Les dernières élections du Conseil ont eu lieu en février 2014.

404 CJ qui instaure un devoir de respect des obligations générales de la fonction – cf la section relative aux sanctions ci-après). L’EEG regrette aussi qu’il n’existe pas une forme quelconque d’engagement personnel des destinataires (signature valant prise de connaissance et engagement à respecter les principes déontologiques), par exemple. Plusieurs raisons militent en ce sens, comme par exemple le fait que ce Guide vient combler bon nombre de lacunes (par exemple l’absence de règles claires sur les cadeaux et autres avantages) et qu’il constitue une nouveauté importante en l’absence de jurisprudence connue en matière disciplinaire. D’autre part, il y a les autres informations communiquées à l’EEG faisant état de problèmes spécifiques sur des questions de déontologie en particulier de la part des juges non-professionnels (assesseurs, juges et magistrats suppléants ou de complément etc. ou pas encore titularisés). De l’avis de l’EEG, il y a des mesures complémentaires à prendre afin que le dispositif ne repose pas sur le seul bon-vouloir des praticiens. Au vu des considérations dans les divers paragraphes ci-dessus, **le GRECO recommande que les recueils de règles déontologiques (qui concernent les juges et les procureurs) soient unifiés et que toute mesure complémentaire soit prise pour faire en sorte que ces règles s’imposent clairement, et ce, à l’ensemble des juges judiciaires et des procureurs, qu’ils soient ou non des magistrats de carrière.**

Conflits d’intérêts, récusation ou retrait

105. Les conflits d’intérêt ne sont pas définis/réglés en droit belge de manière à prévoir un dispositif de déclaration/gestion général. Ces conflits se règlent au cas par cas lors de leur survenue dans la mesure où certains constituent des causes de récusation (voir ci-dessous), par exemple si le/la juge ou son conjoint a un intérêt personnel à la contestation (un des 12 cas expressément prévus par les textes). S’agissant des tribunaux administratifs, l’EEG n’a pu discuter en détail sur place que de la situation des membres du Conseil d’Etat (CE). Là non plus, il n’existe pas de dispositif général sur la gestion des conflits d’intérêts, hormis la règle selon laquelle un conseiller ne peut statuer dans une affaire contentieuse s’il a déjà été appelé à conseiller le gouvernement sur cette matière dans le cadre de la fonction consultative/législative du CE. Cette lacune est prise en compte par la recommandation relative aux paragraphes 79 et 80.

106. La récusation est réglementée aux articles 828-842 CJ et les causes en sont énumérées à l’article 828 du CJ. L’article 828CJ énumère 12 causes parmi lesquelles : la suspicion légitime; si le/la juge ou son conjoint a un intérêt personnel à la contestation; si le/la juge ou son conjoint est parent ou allié des parties ou de l’une d’elles etc.; s’il existe (ou a existé) certaines procédures entre le juge et une Partie notamment ; si le juge a donné conseil, plaidé ou écrit sur le différend; s’il en a précédemment connu comme juge ou comme arbitre (avec quelques exceptions) ; s’il y a inimitié capitale entre lui et l’une des parties; s’il y a eu, de sa part, agressions, injures ou menaces, verbalement ou par écrit, depuis l’instance, ou dans les six mois précédant la récusation proposée³⁸. L’article 829 CJ étend clairement l’application du mécanisme ci-dessus aux conseillers sociaux et aux juges et conseillers consulaires. En outre, le conseiller ou le juge social ou consulaire peut être récusé s’il a été lié avec une des parties par un contrat de louage de travail ou s’il a été membre du personnel, d’un organe d’administration ou de gestion d’une personne morale à laquelle une des parties a été liée par un contrat de louage de travail (article 829 al.2 CJ)

107. Tout(e) juge qui a connaissance d’une cause de récusation le/la concernant est tenu de s’abstenir de lui/d’elle-même (art. 831 CJ). Les articles 833 CJ et suivants règlent la récusation à l’initiative d’une Partie. Ainsi, la récusation doit être introduite par acte auprès du greffe et signée par un avocat inscrit depuis plus de dix ans au barreau

³⁸ L’exemple le plus connu d’une récusation est le fameux « arrêt spaghetti », nom sous lequel est connu l’arrêt de la Cour de Cassation qui a dessaisi le juge d’instruction de l’affaire Dutroux. Celui-ci faisait l’objet d’une requête en suspicion légitime de la part des avocats de Marc Dutroux pour avoir, avec le procureur du Roi, participé à un souper spaghetti destiné à soutenir les familles des victimes de Dutroux, le 21 septembre 1996.

(ce qui oblige les avocats plus jeunes à trouver un confrère pouvant signer une telle demande). Le juge concerné confirme ou conteste la demande. Dans le dernier cas, la demande est transmise au procureur général compétent puis jugée dans les huit jours en dernier ressort par le tribunal de première instance, par la cour d'appel, par la cour du travail ou par la Cour de cassation, selon les cas, sur les conclusions du ministère public (après convocation et audition des personnes concernées)

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

108. Les articles 292 et suivants du CJ règlent ces questions. Ils rendent en principe incompatible la fonction du juge avec toute autre activité professionnelle publique (élective ou salariée dans le secteur politique ou administratif, notariale etc.), commerciale (y compris la participation à la direction, l'administration ou la surveillance d'entreprises industrielles ou commerciales), ou encore en tant qu'avocat. Des dérogations peuvent être obtenues. Des exceptions sont prévues dans quelques hypothèses, dont celle de l'exercice de fonctions de professeur, chargé de cours et assistant dans les établissements d'enseignement. Ces dispositions sont parfois étendues à des catégories de personnel (référendaires à la Cour de Cassation, personnel judiciaire de catégorie supérieure. Dans le même temps des exceptions sont prévues, en particulier pour les juges suppléants et les conseillers suppléants à la Cour d'Appel : ceux-ci peuvent en effet exercer parallèlement en tant que qu'avocat ou notaire. Les membres des cours, tribunaux, parquets et greffes ont également interdiction d'assumer la défense des parties et de donner à celles-ci des consultations. Plus généralement, nul ne peut être, dans un procès, à la fois juge et partie. Ces personnels ne peuvent non plus faire d'arbitrage rémunéré. Le cumul des fonctions judiciaires est également interdit sauf les cas prévus par la loi (par ex. certains magistrats peuvent être nommés simultanément à plusieurs tribunaux - art. 100 CJ). Le CJ prévoit aussi que la décision rendue par un juge qui a précédemment connu de la cause dans l'exercice d'une autre fonction judiciaire est aussi frappée de nullité (article 292, alinéa 2 CJ). Des incompatibilités en raison de liens de parenté ou alliance sont aussi prévues (articles 301 – 304 CJ) : par ex. des personnes entre lesquelles existent une relation de conjoint/ménage ou de parenté ou alliés jusqu'au quatrième degré ne peuvent, sauf dispense du Roi, faire partie simultanément d'une même Cour ou d'un même tribunal comme conseillers, juges, juges de complément, conseillers suppléants, juges suppléants, juges sociaux ou juges consulaires, officiers du ministère public, référendaires près la Cour de cassation, personnel judiciaire de niveau A, greffiers et secrétaires). De la même manière, en vertu de l'article 304 du CJ, un magistrat doit s'abstenir, au risque de peine disciplinaire, s'il est conjoint, parent ou allié en ligne directe ou au second degré en ligne collatérale de l'avocat ou du mandataire de l'une des parties (sauf exception prévue à l'article 830 CJ).

109. S'agissant des tribunaux administratifs, l'EEG n'a pu discuter en détail sur place que de la situation des membres du Conseil d'Etat (CE), dont les conseillers ne peuvent assurer une quelconque fonction en vertu des lois coordonnées sur le CE. Des exceptions sont prévues pour le personnel détaché.

110. L'EEG a pris note de diverses polémiques concernant les magistrats judiciaires (juges, procureurs) ou les conseillers du CE en détachement, en particulier auprès des ministères, car la question de la gestion déontologique des relations pendant cette période au sein de l'exécutif ne serait pas réglée. Des propositions ont apparemment été formulées pour limiter les détachements aux seuls services de la justice et l'EEG ne peut qu'encourager la Belgique à concrétiser celles-ci.

Cadeaux

111. Le guide déontologique pour les magistrats, dans son principe 3.2., prévoit que dans l'exercice de ses fonctions, le magistrat s'interdit d'accepter des cadeaux ou avantages pour lui-même ou pour ses proches. Les entretiens n'ont pas permis à l'EEG de déterminer dans quelle mesure cette règle est entendue comme visant aussi certaines formes d'hospitalité ou des invitations qui ont parfois fait l'objet de polémiques publiques (par exemple des membres du parquet et des tribunaux qui ont été invités à une réception perçue comme fastueuse par le public, au moment de l'affaire des diamants conclue par une transaction financière). Dans un premier temps, les autorités belges doivent s'assurer que le guide en question est reconnu et accepté par tous, et appliqué (cf. paragraphe 104).

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

112. Il n'existe pas de restrictions applicables aux emplois après la cessation des fonctions (sous forme par exemple d'interdiction de certains emplois ou avec certains employeurs, de périodes de carence, d'obligation de déclaration/approbation...). Il y a là des lacunes potentielles que la Belgique pourrait souhaiter combler, même si pour l'heure, les priorités consistent à remédier au problème du manque de dissociation des fonctions concernant les juges autres que les magistrats de carrière (cf. les paragraphes 82 et 83).

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

113. Les juges sont tenus par le secret professionnel général posé et sanctionné par le Code pénal (article 458). Le magistrat doit traiter de manière confidentielle l'information dont il prend connaissance dans le cadre de l'exercice de sa fonction. Le secret professionnel n'empêche pas une concertation avec des magistrats-collègues, mais avec prudence. Cette même disposition permet de poursuivre l'utilisation abusive d'informations confidentielles.

114. Les entretiens conduits sur place ont permis de confirmer que malgré l'absence de référence explicite dans l'article cité ci-dessus aux fonctions dans la justice, il ne faisait pas de doute dans l'esprit des interlocuteurs rencontrés que cette disposition est applicable aussi à ce secteur d'activité. L'EEG relève aussi que le Guide de déontologie pour les magistrats (qui s'applique aussi aux juges commerciaux et en matière sociale, ainsi qu'aux magistrats suppléants) règlemente et encadre les relations avec les tiers, tant dans l'exercice des fonctions qu'en dehors (vie privée et sociale) et il interdit par exemple de solliciter des interventions illégitimes afin d'obtenir un avantage pour la carrière ou autre. Le chapitre 4 est entièrement consacré au devoir de réserve et de discrétion.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ou d'activités accessoires

115. Il n'existe pas de mécanisme de déclaration applicable à ces domaines (en dehors des règles citées précédemment sur la récusation ou l'incompatibilité de fonctions).

Contrôle et mise en œuvre

116. S'agissant des juridictions administratives, la question de leur supervision reste ouverte et cette lacune est prise en compte par la recommandation relative aux paragraphes 79 et 80. Quant aux tribunaux judiciaires, les informations rassemblées par l'EEG permettent de résumer comme suit la situation. En premier lieu, c'est le chef de corps (Président de tribunal, par exemple) qui est responsable de la bonne marche des services sous sa responsabilité. En second lieu, le CJ (articles 398 et suivants) organise un dispositif de surveillance générale de type « pyramidal » : ainsi, la Cour de Cassation

a droit de surveillance sur les cours d'appel et les cours du travail, les cours d'appel sur les tribunaux de première instance et les tribunaux de commerce de leur ressort, les cours du travail sur les tribunaux du travail de leur ressort et les tribunaux de première instance sur les justices de paix et les tribunaux de police de l'arrondissement. En troisième lieu, un contrôle horizontal multiple est exercé par les services du parquet (article 399 CJ) : le procureur général près la cour d'appel veille ainsi au maintien de l'ordre général dans les cours et tribunaux. De même, les procureurs généraux, procureurs du roi et auditeurs du travail veillent à la bonne marche du travail (régularité du service et exécution des lois) et à la discipline dans tribunaux. Ils sont pour cela sous l'autorité du ministre de la justice.

117. Reflétant cette approche, un dispositif disciplinaire détaillé est prévu par les articles 409 et suivants CJ. Par exemple, le premier président de la Cour de Cassation est l'autorité disciplinaire compétente pour initier une éventuelle procédure à l'égard des premiers présidents des cours d'appel (l'assemblée générale de la Cour de cassation a la même faculté à son égard). Les présidents de cour d'appel ont à leur tour la même compétence à l'égard des membres de leur cour et des présidents des tribunaux d'instance et des tribunaux de commerce, ces présidents ayant la même compétence à l'égard des membres de leur tribunal et des juges de paix et ainsi de suite.

118. L'autorité disciplinaire compétente pour entamer une procédure disciplinaire peut recevoir des plaintes de toute personne intéressée concernant un manquement aux obligations, en particulier celles de l'article 404 CJ (devoirs généraux de la charge). Pour être recevables, les plaintes sont introduites par écrit, doivent être signées et datées et doivent contenir l'identité du plaignant. Dans le même temps, tant le Conseil supérieur de la Justice que les évaluateurs des magistrats peuvent porter à la connaissance du chef de corps l'existence de manquements susceptibles d'engager la responsabilité disciplinaire d'un magistrat.

119. La personne concernée doit toujours être entendue. L'autorité peut soit n'infliger aucune peine, soit infliger une peine mineure ou majeure dans la limite de ses compétences. La décision motivée est notifiée par lettre recommandée à la poste dans le mois qui suit le prononcé de la décision par l'organe disciplinaire compétent, à la personne concernée et, lorsqu'il s'agit d'une peine majeure, à son chef de corps. La décision fait mention du droit d'introduire un recours de pleine juridiction, du délai et de la procédure à respecter.

120. En principe les peines mineures (avertissement, par exemple) sont infligées directement par le chef de corps qui détient à la fois le pouvoir d'entamer la procédure disciplinaire et, le cas échéant en évitant tout cumul de fonctions, de mener l'instruction disciplinaire. Les peines majeures (suspension de traitement ou révocation, par exemple) sont infligées par des juridictions supérieures, soit, suivant les circonstances, la première chambre de la Cour de cassation, de la cour d'appel ou de la cour du travail. L'article 420 CJ dispose que la première chambre de la Cour de cassation et les premières chambres des cours d'appel et du travail ne peuvent sanctionner la personne concernée de la démission d'office, de la destitution ou de la révocation qu'à la majorité des deux tiers des voix.

121. L'éventualité d'une peine majeure requière d'impliquer le Conseil National de Discipline (CND) « compétent pour instruire les faits susceptibles d'être sanctionnés disciplinairement par une peine disciplinaire majeure et pour rendre un avis non contraignant quant à la peine à infliger dans ce cas » (art. 409 CJ, et pour la suite de la procédure, articles 410 – 427 CJ). Le CND se compose d'une chambre néerlandaise et d'une chambre francophone. Son avis n'est pas contraignant et il se prononce sur la qualification des faits reprochés au magistrat et sur la sanction susceptible de lui être infligée. La procédure prévoit une audience du magistrat concerné qui peut se faire assister ou représenter ; celle-ci se tient à huis clos sauf demande contraire de

l'intéressé. Le CND comprend 7 membres, dont 3 magistrats élus par leurs pairs lors d'assemblées générales des juridictions. Les non-magistrats sont généralement des avocats et professeurs d'université. Le CND n'est subordonné à aucun autre organe.

122. Le droit disciplinaire des magistrats a été modifié en profondeur par la nouvelle législation du 15 juillet 2013. La réforme entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2014. A l'avenir, les peines majeures autres que la révocation seront de la compétence du tribunal disciplinaire composé de magistrats et un recours sera ouvert devant le tribunal disciplinaire d'appel composé lui aussi de magistrats. De l'avis de l'EEG, la réforme qui renforce les pouvoirs de la CND et qui met un terme à ses avis non contraignants est à saluer.

123. Il faut ajouter que la gestion de la justice étant fortement décentralisée en Belgique (et en tout cas écartée du pouvoir exécutif), le Conseil Supérieur de la Justice joue depuis sa création en 2000 non seulement un rôle central dans le recrutement et l'avancement des magistrats, mais aussi un rôle d'avis sur l'amélioration de la justice (c'est lui qui commande régulièrement des sondages ou fait des propositions sur les problèmes liés à l'usage des juges suppléants par exemple), d'audit (du fonctionnement des tribunaux spécifiques notamment) et d'enquête (en cas d'allégation de dysfonctionnements graves). Le CSJ compte 44 membres appuyés par un Secrétariat de 44 personnes. S'il est entièrement indépendant de l'exécutif, il n'a pas manqué de faire l'objet de controverses quant à sa prétendue trop forte dépendance vis-à-vis du parlement – qui nomme la moitié des membres (les non-magistrats) du CSJ – et donc des partis politiques. Comme déjà indiqué dans la première partie du présent rapport, les partis politiques jouent en Belgique, un rôle central dans les institutions. L'EEG n'est pas parvenue à une conclusion ferme sur la composition idéale et la désignation des membres du CSJ mais elle a préconisé précédemment de revoir les conditions de nominations des candidats aux postes d'encadrement exercés par les juges et les procureurs.

124. En revanche, ce qui pose clairement problème aux yeux de l'EEG est que malgré le rôle central que le CSJ est appelé à jouer en matière d'évaluation du fonctionnement de la justice, aucun rapport général périodique ne soit produit sur ce sujet, qui analyserait systématiquement la charge de travail des tribunaux et des parquets, les temps de traitement des dossiers, le volume de dossier par magistrat, les modes de fonctionnement etc. Dans un pays qui se caractériserait selon bon nombre d'interlocuteurs de l'EEG, par des disparités importantes entre régions et entre cours et tribunaux dans la façon de travailler et de répondre aux défis actuels, y compris des allégations d'incapacité de la justice et de la police judiciaire de pouvoir traiter la délinquance de grande envergure par faute de moyens (et des risques allégués que des dossiers sensibles ne soient plus faciles à négliger), des rapports périodiques généraux auraient une utilité certaine. Ils permettraient de soutenir la capacité de proposition de la CSJ, y compris envers le parlement qui vote le budget. Dans le même temps, l'EEG a recueilli bon nombre de témoignages faisant état de pratiques douteuses en matière de facturation d'honoraires, de services rendus pour le compte de la justice (notamment des tribunaux de commerce), et de risques importants pour l'intégrité au niveau des greffes des tribunaux qui justifieraient des audits et enquêtes spécifiques plus fréquentes. L'EEG salue le fait que le CSJ dispose des moyens et pouvoirs pour conduire des audits, enquêtes et travaux de recherche. Cela dit, en 13 ans d'activité, seuls 10 audits et 6 enquêtes particulières ont été menés. Des efforts supplémentaires méritent d'être consentis aussi à ce niveau. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que le Conseil Supérieur de la Justice mette en place un rapport périodique d'ensemble sur le fonctionnement des tribunaux et services du ministère public et développe en parallèle ses activités d'audit et d'enquête.**

Sanctions

125. S'agissant des juridictions judiciaires, les mesures disciplinaires sont énumérées à l'article 405 CJ. En fonction de la gravité des manquements, diverses sanctions sont applicables : a) Peines disciplinaires mineures: avertissement, réprimande ; b) peines disciplinaires majeures: retenue sur traitement, suspension, retrait de mandat (responsabilités spéciales), démission (sans perte des droits de pension), destitution ou révocation (avec perte des droits de pension). La réforme entrant en application en 2014 ne change pas foncièrement les choses.

126. Pour ce qui est des règles déontologiques contenues dans le guide, ce dernier est un document d'orientation destiné aux magistrats et les autorités belges indiquent qu'il ne peut servir de base à des poursuites disciplinaires³⁹. Elles indiquent aussi que le législateur a formulé une règle générale de comportement inscrite à l'article 404 CJ qui sert déjà à couvrir tous les manquements qui ne sont pas mentionnés explicitement et qui pourrait en principe s'appliquer : « *Ceux qui manquent aux devoirs de leur charge, ou qui, par leur conduite portent atteinte à la dignité de son caractère, peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires déterminées au présent chapitre. Les sanctions disciplinaires prévues par le présent chapitre peuvent également être infligées à ceux qui négligent les tâches de leur charge et qui portent ainsi atteinte au bon fonctionnement de la justice ou à la confiance dans l'institution* »⁴⁰.

127. Pour ce qui est des incompatibilités, la méconnaissance d'une règle d'incompatibilité peut être invoquée pour la première fois devant la Cour de cassation car elle est d'ordre public. Une cause de récusation, au contraire, doit être invoquée dès le début du procès, devant le juge du fond. Il est concevable qu'un cas d'incompatibilité constitue également une cause de récusation. Dans une telle occurrence, c'est le régime des règles d'incompatibilité qui s'applique.

128. Au-delà de cela, comme il n'existe pas de dispositif de déclaration de patrimoine, revenu, passif et intérêts, la question du contrôle en la matière est sans objet. Les autorités belges précisent enfin que la violation des règles relatives à l'interdiction ou à la limitation de certaines activités, et la commission d'infractions en général, peut entraîner des poursuites pénales et disciplinaires engagées selon les procédures ordinaires. Les règles valent autant pour les magistrats professionnels que non-professionnels (sous réserve d'applicabilité comme par exemple les sanctions touchant le traitement ou la révocation qui ne concernent que les magistrats de carrière).

129. S'agissant des tribunaux administratifs, il n'existe pas de vue d'ensemble de la situation, ni d'informations qui montreraient que des sanctions sont prévues pour l'ensemble de ces tribunaux. La recommandation générale formulée aux paragraphes 79 et 80 vise à remédier à cela.

130. L'EEG note que dans la pratique, c'est dans une large mesure l'examen de la « jurisprudence » disciplinaire qui permet donc d'identifier plus concrètement les comportements prohibés. En principe, le Ministère de la Justice doit être informé de toute procédure disciplinaire initiée et il doit tenir, depuis 2005, une base de données non-nominative comprenant toute décision disciplinaire imposée (articles 405ter et 427 CJ). Cette base de données permettrait, selon les autorités belges d'assurer une certaine disponibilité et publicité de cette jurisprudence. Elle peut être consultée par tous les

³⁹ Ce recueil de principes ne constitue pas un code de discipline, ni un recueil à l'usage des autorités disciplinaires. Les principes ont été établis pour guider de manière positive le magistrat qui s'interroge sur la conduite à adopter dans une certaine situation. Ils dépassent ainsi une vision purement négative qui se limiterait à une énumération d'interdits. Ces lignes de conduite s'inspirent du texte approuvé en 2010 par le Réseau européen des Conseils de la Justice (RE CJ) et d'autres recueils déontologiques de différents pays.

⁴⁰ Le second alinéa a été introduit par une loi du 7 juillet 2002 et fait suite aux travaux de la commission parlementaire Dutroux, Nihoul et consorts. Il est symptomatique de l'enjeu que constitue la réflexion sur l'élaboration d'une nouvelle déontologie des magistrats dans les rapports de la justice vis-à-vis du justiciable.

magistrats, les référendaires auprès de la Cour de cassation, les référendaires et juristes de parquet, les attachés au service de la documentation et de la concordance des textes de la Cour de cassation, les greffiers, les secrétaires, les membres du personnel des greffes et parquets, les autorités disciplinaires, les membres du Conseil national de discipline, les membres du Conseil supérieur de la justice. Sur demande écrite l'avocat ou le représentant d'une personne faisant l'objet de poursuites disciplinaires peut lui aussi y accéder, s'il y a été autorisé par le Ministre.

131. L'EEG émet certaines réserves à l'égard du dispositif en place. Premièrement, pour avoir pu examiner le contenu des informations recueillies par le Ministère, il est souvent difficile d'en extraire une jurisprudence car les comportements en cause ne sont souvent pas précisés (par exemple, il est fait référence à un manquement aux devoirs généraux de la fonction plutôt qu'aux faits précis). Des doutes importants subsistent aussi quant au caractère exhaustif des informations collectées par le Ministère (cf ci-après, les paragraphes sur les statistiques). Les membres du Conseil National de Discipline n'ont eux-mêmes pas une vue d'ensemble et ils déplorent ne pas recevoir communication des décisions finales. L'un de ses responsables a d'ailleurs concédé n'avoir jamais consulté les données du Ministère, ce qui apparaît surprenant. Il est donc clair qu'un effort de concertation entre Ministère, organes de discipline et tribunaux serait nécessaire pour compiler les informations pertinentes. En second lieu, compte tenu de l'importance de cette jurisprudence pour ce qui est de la connaissance des juges et procureurs ainsi que du public quant au comportement attendu des magistrats, il serait clairement préférable que celle-ci soit accessible le plus largement possible (non pas un accès à la base de données, mais à un récapitulatif des comportements sanctionnés à ce jour) et sans que cela ne nécessite l'aval du Ministre dans certains cas⁴¹. En l'état actuel des choses, lever l'opacité permettrait de ne pas accréditer l'idée d'une impunité des magistrats et cela renforcerait encore la confiance du public dans la justice, dont il attend davantage de transparence (cf. paragraphes 12 et suivants). La publicité de la jurisprudence permettrait aux parties à un procès ou à une procédure judiciaire, ainsi que leurs avocats, de refuser d'éventuels comportements inadéquats et de les dénoncer au besoin. Dans les dernières informations communiquées par la Belgique, il est fait état d'une suppression de la base de données avec les réformes de juillet 2013, qui entreront en vigueur en septembre 2014, ce qui n'avait pas été signalé lors de la visite. Cette base serait remplacée à l'avenir par un rapport d'activité annuel des juridictions disciplinaires. Les jugements et arrêts rendus en matière disciplinaire pourront être repris dans les banques de données de jurisprudence générale. De l'avis de l'EEG, cette évolution ne fait qu'exacerber la difficulté à conserver et restituer aux personnes intéressées des données adéquates et fiables sur l'ensemble des mesures disciplinaires, y compris pour des sanctions mineures, et les préoccupations signalées plus haut restent donc d'autant plus pertinentes. **Le GRECO recommande que des mesures soient prises afin que des informations et données fiables et suffisamment détaillées soient conservées en matière de procédures disciplinaires concernant les juges et procureurs, y compris une éventuelle publication de cette jurisprudence, dans le respect de l'anonymat des personnes concernés.**

Exécution et immunités

132. S'agissant des poursuites pénales, les articles 479 à 503 CIC prévoient une procédure particulière (« privilège de juridiction ») pour les magistrats et certains fonctionnaires auteurs d'infractions. Ces dispositions ne déterminent pas une procédure complète pour le jugement des magistrats, mais dérogent, en certains points substantiels

⁴¹ On voit d'ailleurs mal pourquoi l'avocat ou la personne qui défendrait un magistrat poursuivi au plan disciplinaire doit demander l'aval du Ministre quand la personne qu'il/elle défend y a normalement accès en tant que magistrat. Cela dit, la question reste posée pour les membres des tribunaux et parquets qui sont des non-magistrats (par exemple les juges non-professionnels des formations échevinales).

à la procédure de droit commun (qui reste applicable pour certains aspects)⁴². Ainsi, c'est la chambre civile présidée habituellement par le premier président de la cour d'appel qui est seule compétente pour juger les délits et les crimes imputés aux fonctionnaires et magistrats qui jouissent du privilège de juridiction. Il n'est pas prévu de possibilité d'appel. Ces règles valent uniquement pour les délits et les crimes (pas les contraventions). Elles pourraient trouver à s'appliquer en cas de sanction pénale pour violation du secret professionnel, essentiellement, ou bien entendu pour des cas de corruption ou de trafic d'influence. Ces dernières incriminations n'ont pas connu de modifications fondamentales depuis le [Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle du GRECO de mai 2009](#). Comme il y est indiqué, la corruption impliquant des personnels tels que les juges et les procureurs constitue une circonstance aggravante. L'EEG n'a pas de commentaire particulier à formuler.

Statistiques

133. Les autorités belges ont indiqué que de telles informations nécessitent une recherche approfondie car il n'existe pas de statistiques sur ce sujet. Lors de la visite, l'EEG a toutefois eu confirmation qu'en vertu de l'article 427 nouveau du code judiciaire, le Ministère de Justice est appelé à tenir une base de données depuis 2005. Celle-ci n'est pas encore entièrement opérationnelle et accessible en ligne (les données sont stockées dans des fichiers informatiques mais communiquées sur papier). De plus, malgré que le CJ soit clair sur ce sujet, l'EEG a obtenu des avis divergents quant à savoir s'il convient ou non de communiquer au Ministère un certain nombre d'informations, en particulier celles relatives à des sanctions mineures (avertissements et réprimandes). Les informations disponibles au Ministère depuis février 2005 jusqu'à la date de la visite, font apparaître 181 affaires disciplinaires relatives aux membres de diverses catégories de juridictions (civiles, pénales, consulaires, sociales etc.), de personnels (juges professionnels, juges suppléants, procureurs). Les mesures prononcées sont comme suit : a) avertissement : 25 cas (par exemple pour alcoolémie, infractions routières, absences sans justification, manquement à des devoirs de la fonction) ; b) réprimande : 20 cas (fausses factures et faux en écritures, alcoolémie, rendement insuffisant, manquement aux devoirs etc.) ; c) suspension des fonctions : 12 cas (motifs non précisés), d) retenue sur traitement : 5 cas (négligences, détournement de document et violation du secret, retard, détournement de pouvoirs ; e) démission d'office : 2 cas.

134. Les représentants du Conseil National de Discipline ont indiqué à l'EEG que le CND avait émis 89 avis en vue de peines majeures. Quelques avis n'auraient pas été suivis sans que l'EEG ne puisse tirer de conclusions plus précises.

135. Les entretiens sur place ont également montré que la Belgique a connu quelques affaires récentes de corruption ou de manque d'intégrité. Pour l'heure, elles ne semblent pas apparaître dans la classification opérée par le Ministère. L'EEG considère que si cette base de données comprenait l'ensemble des informations disciplinaires, avec une mise en évidence des cas d'atteinte à l'intégrité, elle permettrait de faciliter le travail de recensement de la pratique disciplinaire. Elle constituerait un outil utile pour assurer le traitement uniforme dans le pays des atteintes aux obligations des magistrats et autres membres des tribunaux, y compris en relation avec les thèmes abordés dans le présent rapport (cf. paragraphe 131 ci-dessus).

Conseils, formation et sensibilisation

136. L'Institut de Formation Judiciaire (IFJ), créé en 2009 et indépendant du Ministère de la Justice, est chargé de la formation initiale et continue pour les membres de la justice. Le contenu de la formation « Déontologie » qui dure 2 jours et est organisée

⁴² Le législateur a ainsi voulu éviter une excessive indulgence ou une trop grande sévérité qui serait à redouter si un magistrat de première instance, par exemple, avait son propre tribunal comme juge ou devait comparaître devant ses collègues ou devant les juges de son domicile.

annuellement par l'Institut de Formation Judiciaire (IFJ), dans le cadre de la formation initiale (commune aux magistrats du siège et du parquet), est le suivant : a) principes nationaux et internationaux et dispositions légales en matière de déontologie ; b) exigences d'indépendance et d'impartialité ; c) devoirs de la charge : rendre la justice ; e) causes d'abstention (incompatibilités – récusations) ; f) manquements aux devoirs de la charge ; g) atteintes à la dignité de la charge ; h) négligence des tâches de la charge et atteintes au bon fonctionnement de la justice ou à la confiance dans l'institution ; i) incompatibilités ; j) causes de récusation ; k) aperçu de la jurisprudence pertinente. La formation est obligatoire pour tous les magistrats débutant leur carrière ainsi que pour les stagiaires judiciaires. Une formation continue permet aux praticiens de se perfectionner et à ceux qui veulent changer de fonction, d'obtenir les qualifications nécessaires à certains postes. Les juges peuvent obtenir des conseils y compris sur les thématiques cités dans ce rapport et la conduite qu'ils sont censés adopter auprès de leur chef de corps ainsi qu'auprès des formateurs qui prêtent leur concours à la formation en déontologie. Le « [Guide pour les magistrats - Principes, valeurs et qualités](#) » de juin 2012 est disponible publiquement en ligne (sur les sites du CSJ et du Conseil Consultatif de la Magistrature en particulier). Selon les informations obtenues par l'EEG, les efforts de formation/sensibilisation en matière de déontologie au titre de la formation continue restent insuffisants. Les magistrats appelés à assurer des fonctions d'encadrement ne sont pas non plus tenus de suivre des formations à la gestion/direction. Les formations continues d'une façon générale, offertes par l'IFJ, ne sont pas destinées aux membres des juridictions administratives. L'EEG estime qu'il y a là des activités complémentaires qui mériteraient d'être développées.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

137. L'organisation et le fonctionnement du ministère public sont régis principalement par le [Code Judiciaire](#) et les règles quant à leur carrière, ainsi que leurs droits et obligations, sont largement les mêmes que pour les juges avec lesquels ils forment la catégorie professionnelle des magistrats. Le présent chapitre fait donc largement des renvois au chapitre IV, ce qui contribue au fait que le chapitre V reste court.

138. La question de la place du ministère public – comme dans bien d'autres pays étudiés par le GRECO – reste controversée vu son statut hybride. Selon certains, les magistrats du ministère public sont rattachés organiquement au pouvoir exécutif. D'importantes dispositions plaident en ce sens. Ainsi, en vertu de l'article 153 de la Constitution « le Roi nomme et révoque les officiers du ministère public près les cours et tribunaux ». De même, les articles 143, 143bis et 143ter du Code judiciaire (CJ) évoquent l'exercice des compétences du parquet sous l'autorité du ministre de la Justice et sous la surveillance de celui-ci. Selon d'autres, ils appartiendraient au pouvoir judiciaire. Plusieurs arguments militent en ce sens : l'intitulé « Pouvoir Judiciaire » sous lequel figure le ministère public dans la Constitution ; le libellé de l'article 151, §1^{er}, de cette dernière, aux termes duquel « le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle y compris en matière de politique de recherche » ; l'article 154 de la Constitution, qui dispose que « les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi », ce qui signifie que le statut du ministère public est organisé par la loi et non par le pouvoir exécutif ; enfin, la genèse des articles 137 et 138 CJ démontre que la règle suivant laquelle le ministère public représente le pouvoir exécutif auprès des cours et tribunaux n'a pas été retenue car il est le représentant non du pouvoir exécutif mais de la société.

139. Toujours est-il que les procureurs agissent de manière totalement indépendante lorsqu'ils participent aux activités du pouvoir judiciaire, c'est-à-dire lorsqu'ils formulent des réquisitions ou émettent un avis. Le ministère public bénéficie d'une « autonomie à géographie variable » : sa dépendance organique à l'égard du pouvoir exécutif le rend indépendant du pouvoir judiciaire et la collaboration qu'il offre au pouvoir judiciaire lui assure une indépendance par rapport au pouvoir exécutif. Cette indépendance relative, qui interdit de bloquer ou d'interrompre des poursuites mais permet d'ordonner de telles poursuites ou d'édicter des instructions de politique générale dans la façon de mener le travail, est établie dans la constitution :

Article 151 de la Constitution

Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du Ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. Tout droit d'injonction négative est exclu qu'elle soit générale ou qu'elle concerne un cas particulier.

140. Le ministère public comprend les composantes suivantes :

- le parquet de cassation : il est composé du procureur général, d'un premier avocat général et d'avocats généraux près la Cour de cassation (art. 142 CJ).
- le collège des procureurs généraux : il regroupe les procureurs généraux près les cours d'appel et assistés des magistrats d'assistance. Il est placé sous l'autorité du ministre de la Justice (art. 143bis CJ).
- le parquet fédéral : ce parquet se compose du procureur fédéral, qui le dirige, et de 24 magistrats fédéraux (art. 144bis CJ).

- le parquet général : sa direction est assurée par le procureur général près la cour d'appel et la cour du travail. La principale mission des procureurs généraux est celle qu'ils remplissent au départ du collège des procureurs généraux, à savoir l'élaboration, la mise en œuvre et la coordination de la politique des poursuites et de la politique criminelle, le tout sans préjudice des prérogatives du ministère public en matière civile. Le procureur général près la cour d'appel est assisté d'un premier avocat général, avocats généraux et substituts généraux. Les procureurs généraux exercent leurs fonctions sous l'autorité du ministre de la Justice.
- le conseil des procureurs du Roi et le conseil des auditeurs du travail : les procureurs du Roi forment ensemble un conseil. Le procureur fédéral peut assister aux réunions du conseil. Ce conseil est chargé de donner des avis, d'initiative ou à sa demande, au collège des procureurs généraux sur l'harmonisation et l'application conforme des dispositions et sur toute question en rapport avec les missions du ministère public (art. 152bis CJ).
- le parquet d'instance : il y a un procureur du Roi au siège de chaque arrondissement judiciaire (art. 150, al. 1^{er} CJ). Il exerce les fonctions du ministère public près le tribunal d'arrondissement, près le tribunal de première instance, près le tribunal de commerce, et près les tribunaux de police de l'arrondissement. Le procureur du Roi n'agit plus sous la direction du procureur général. Il exerce ses fonctions sans préjudice des prérogatives du procureur général et du procureur fédéral et sous l'autorité du procureur général. Le procureur du Roi est assisté de premiers substituts, de substituts et jusqu'au 1^{er} avril 2014 des substituts de complément. De plus, il bénéficie de la collaboration de juristes de parquet. Il n'y a pas de ministère public auprès des justices de paix. Les magistrats des parquets de première instance exercent leurs fonctions sous la direction et la surveillance du procureur du Roi. Si le magistrat du ministère public, tenu à l'obéissance vis-à-vis du procureur du Roi, ne peut refuser d'entamer et d'exercer des poursuites, il jouit à l'audience d'une entière liberté d'expression conformément à l'adage « La plume est servie et la parole est libre ».
- l'auditorat du travail : l'auditeur de travail est assisté de premiers substituts, de substituts et jusqu'au 1^{er} avril 2014 de substituts de complément (art. 153 CJ).

141. La loi prévoit un système hiérarchique qui organise l'autorité du procureur général sur le procureur du Roi, les avocats généraux et les substituts généraux des cours d'appel ainsi que l'autorité du procureur du Roi sur ses premiers substituts et substituts. Il s'agit théoriquement d'un modèle autoritaire auquel s'est substitué dans la pratique quotidienne un modèle de concertation entre les membres du ministère public des cours et tribunaux.

142. Le ministre de la justice n'a pas le pouvoir de se substituer en tout ou en partie dans l'exercice des attributions qui reviennent au ministère public. Le lien hiérarchique très strict entre le parquet général et les parquets a fait place à un système de collaboration accrue basé sur une synergie, une complémentarité et une concertation permanente (par le biais en particulier du « collège de procureurs généraux » qui est consulté régulièrement et qui édicte lui-même des circulaires générales). Le traitement intégré des dossiers individuels prévu à l'article 138 ; alinéa 3, du CJ, est limité aux affaires complexes, identifiées de commun accord par le procureur général et le procureur du Roi. Ainsi, un procureur du Roi qui est spécialisé en questions environnementales peut suivre son dossier quand il est traité par la cour d'appel. De même, un procureur général, spécialisé en matière de fiscalité, peut apporter son expertise dès le niveau du tribunal de première instance.

143. L'EEG a noté un profond attachement des magistrats du ministère public rencontrés à leur indépendance opérationnelle. Il a été souligné que celle-ci était consacrée par la Constitution. Il a aussi été rappelé que le ministère public belge est indépendant dans ses poursuites, même s'il est tenu de mettre en œuvre les directives générales du Ministère de la Justice, lequel ne peut lui adresser que des injonctions

positives. L'EEG n'a pas non plus relevé de questions controversées particulières à ce sujet sur l'usage qui en serait en pratique.

Recrutement, carrière et conditions de service

144. Du fait de l'unicité de la fonction de magistrat, le recrutement des procureurs est le même que dans le cas des juges (cf. partie IV). Au sein du ministère public belge, il faut distinguer les magistrats professionnels des stagiaires judiciaires qui n'ont pas la qualité de magistrat mais ont la qualité d'officiers de police judiciaire et qui ont les mêmes pouvoirs et responsabilités à l'issue de quelques mois d'ancienneté que les magistrats professionnels. Les décisions qu'ils prennent et signent ont donc la même valeur. Le ministère public belge compte également des juristes de parquet qui assistent les magistrats en qualité de collaborateurs juristes mais n'exercent aucune responsabilité.

145. Les procureurs sont nommés pour une période indéterminée et restent en fonction jusqu'au moment de leur retraite (en principe, ils terminent leur carrière à 67 ans mais ils peuvent demander leur mise à la retraite, de manière anticipée, dès l'âge de 60 ans). Les magistrats du parquet peuvent en outre exercer des fonctions spécifiques pour une période qui est en principe déterminée, après quoi ils réintègrent la fonction à laquelle ils avaient été désignés auparavant.

146. À l'exception du procureur général près la Cour de cassation, dont le mandat n'est pas renouvelable, les chefs de corps sont désignés pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Ils sont entourés de mandataires adjoints qui sont les avocats généraux dans les cours d'appel ou les premiers substituts dans les parquets près les tribunaux de première instance. Les mandats de ces adjoints sont de trois ans renouvelables deux fois. A l'issue de cette période de neuf ans, le magistrat est nommé avocat général (cour d'appel) ou premier substitut (tribunal de première instance) à titre définitif. Les auditeurs et procureurs de division formeront une nouvelle catégorie d'adjoints désignés avec un mandat de trois ans renouvelable moyennant une évaluation favorable. Ce mandat ne deviendra pas définitif après neuf ans. Le chef de corps (procureur général ou procureur du Roi) présente ses adjoints au Ministre de la Justice afin que ceux-ci soient nommés en cette qualité. Les adjoints sont évalués tous les trois ans pour obtenir cette prolongation de leur mandat à deux reprises. A défaut de prolongation, les avocats généraux ou les premiers substituts redeviennent substituts généraux (cour d'appel) ou substituts (tribunal de première instance). En ce qui concerne la procédure suivie par le Conseil Supérieur de la justice (CSJ) en termes de désignation, il est fait référence à ce qui a été indiqué au chapitre IV en matière de nomination des juges (nomination par le Roi sur présentation motivée du CSJ).

147. Le renouvellement des mandats des chefs de corps mentionnés à l'article 58bis, 2°, du code judiciaire relève de la compétence du CSJ (notamment des commissions de nomination et de désignation francophone et néerlandophone du CSJ) et du Roi. Le renouvellement d'un mandat-adjoint s'effectue au sein de la juridiction du mandataire.

148. S'agissant de la promotion des procureurs, en cas de vacance d'un poste de procureur général ou de procureur du Roi, cette vacance est publiée au « Moniteur Belge ». Les candidatures sont alors adressées au Ministre de la Justice qui les soumet au CSJ. Le candidat doit produire un plan de gestion pour les fonctions auxquelles il aspire. Tous les candidats sont auditionnés par le CSJ, lequel rend ensuite un avis motivé pour présenter au Ministre de la Justice un candidat, les candidatures rejetées faisant également l'objet d'un avis motivé. Le Ministre de la Justice soumet ensuite à la signature du Roi la nomination, par arrêté royal, du candidat proposé par le CSJ. Cette signature est de pure forme, la décision appartenant en réalité au Ministre de la Justice, lequel, durant ces 10 dernières années, a toujours nommé les candidats qui lui étaient proposés par le CSJ.

149. Actuellement, la législation ne prévoit pas de mobilité pour les magistrats du parquet. Le CJ prévoit cependant des possibilités de délégation par le procureur général et dans certains cas par le Ministre de la Justice. Le commentaire aux paragraphes 82 et 83 concernant les possibilités de mobilité découlant de la réforme des arrondissements pour les magistrats du siège vaut *mutatis mutandis* pour le ministère public.

150. Pour ce qui est de la révocation des procureurs, les mesures disciplinaires, procédures et autorités compétentes sont énumérées et décrites aux articles 405 et suivants CJ (voir partie IV consacrée aux juges). En vertu de l'article 153 de la Constitution, c'est le Roi qui nomme mais aussi qui révoque les officiers du ministère public près des cours et des tribunaux. Pour ce faire, un dossier disciplinaire est transmis par le chef de corps au conseil national de discipline pour avis et instruction. Le conseil national de discipline saisit l'autorité compétente pour infliger une peine majeure (suspension etc.). Celle-ci transmet le dossier au ministre de la justice si elle estime que le magistrat doit être révoqué. Comme pour les juges, c'est le chef de corps qui prononce lui-même les sanctions mineures (avertissement, réprimande).

151. Comme pour les juges, le prononcé des peines majeures autres que la révocation sera, à compter de septembre 2014, une compétence du tribunal disciplinaire composé de magistrats, avec recours possible devant le tribunal disciplinaire d'appel (composé également de magistrats). Le tribunal disciplinaire sera chargé de transmettre une proposition motivée de révocation au Roi.

152. Comme indiqué à la partie IV au sujet des juges, il n'existe pas de critères spécifiques visant à vérifier l'intégrité des magistrats lors de leur sélection et l'EEG évoque l'idée de prendre des mesures pour éventuellement combler une possible lacune.

153. S'agissant du niveau de rémunération, le traitement brut annuel (i) d'un procureur en début de carrière est de 38.793 euros (substitut), celui d'un procureur général de 69.696,16 euros (articles 355 et suivants CJ). Comme pour les juges, le ministre de la Justice met à la disposition des procureurs généraux, (du procureur fédéral) des procureurs du Roi et auditeurs du travail, un crédit destiné à pourvoir aux menues dépenses de fonctionnement (abonnements aux journaux et recueils juridiques, acquisition de livres, frais de fournitures de bureau etc.).

154. Le salaire, et donc plus généralement le travail d'un procureur, n'est pas lié au dispositif d'appréciation périodique qui est conduit par une commission d'évaluation située au niveau de chaque cour d'appel pour ce qui est des procureurs du ministère public rattaché à cette cour. Les procureurs du roi et les procureurs généraux sont appréciés par une commission située à Bruxelles.

155. Les améliorations préconisées par l'EEG à la partie IV concernant les conditions de recours aux juges suppléants, qui peuvent également être appelés à travailler pour le parquet (et qui ont pu accomplir parfois les mêmes tâches) sont d'application ici aussi. Le fait que les juges suppléants soient le plus souvent des avocats (en exercice) et que malgré l'intitulé de « juge suppléant » ils servent aussi auprès du parquet crée une confusion des rôles dans l'esprit du public qui est préjudiciable à l'image des institutions judiciaires. L'EEG a également préconisé de renforcer le rôle managérial des chefs de corps et leurs adjoints, en échange d'une révision de l'échelle des rémunérations ; ces mesures visent aussi le ministère public.

Gestion des affaires et procédure

156. La Belgique recourt à un modèle de poursuite qui est basé sur le principe de l'opportunité.

Distribution des affaires au rôle

157. Le Chef de corps distribue les dossiers aux magistrats du ministère public en veillant à équilibrer la charge de travail de chacun d'eux et en tenant compte des spécialisations de ces magistrats. Il va de soi que ces spécialisations sont plus marquées dans les grandes juridictions. La distribution se fait aussi en fonction du tableau de service de magistrats du ministère public, de sorte que la répartition est aléatoire, sauf affaires nécessitant une spécialisation ou de compétences techniques (affaires économiques et financières, terrorisme ou criminalité organisée). Ainsi, les affaires incombent aux magistrats qui sont de service au fur et à mesure de leur arrivée, sauf la régulation opérée par le chef de corps afin d'équilibrer la charge de travail ou attribuer des contentieux particuliers aux magistrats spécialisés.

158. Il est possible à tout moment de dessaisir un procureur vu le principe selon lequel le ministère public est un et indivisible et que les magistrats du ministère public sont interchangeable. Il n'existe pas de disposition permettant à une partie d'introduire une demande en dessaisissement (toutefois, il est possible de demander la récusation du ministère public, comme c'est le cas pour les juges).

Délai raisonnable

159. En cas de problème ou d'incurie d'un membre du ministère public, le dossier peut être réattribué à un autre magistrat par le chef de corps. Celui-ci est normalement responsable pour le traitement des procédures dans des délais raisonnables.

Principes éthiques et règles déontologiques

160. Le [« Guide pour les magistrats - Principes, valeurs et qualités »](#) adopté en 2012 et cité au chapitre IV relatif aux juges concerne également les procureurs. Le guide contient des dispositions ou principes qui concernent les procureurs en particulier mais les diverses obligations générales sont les mêmes que pour les juges s'agissant de l'intégrité générale ou sur des points spécifiques. L'EEG a recommandé à la partie IV la prise de mesures pour faciliter la connaissance et l'effectivité du recueil par l'ensemble des magistrats, ce qui concerne également les membres du ministère public.

Conflits d'intérêts

161. Tout comme pour les juges, cette question n'est pas réglementée sauf dans le cadre des dispositions sur la récusation qui prévoient notamment que le procureur peut être récusé s'il/elle ou son conjoint a un intérêt personnel dans l'affaire traitée (voir ci-dessous).

Récusation ou retrait

162. Les règles applicables en matière de récusation sont les mêmes que celles applicables aux juges. L'article 832 du CJ dispose en effet que « Les causes de récusation relatives aux juges sont applicables au ministère public, à moins qu'il n'agisse comme partie principale ». Il est donc renvoyé aux paragraphes correspondant du chapitre IV où sont énumérées les causes visées, prévues par l'article 828 (et les articles 829-842) CJ.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

163. Les règles citées précédemment au sujet des juges (articles 292 – 304 CJ), concernant la question du (non-) cumul et celle de la parenté ou de l'alliance, sont applicables aux magistrats du ministère public.

Cadeaux ; Intérêts financiers; Restrictions applicables après la cessation des fonctions ; Contacts avec les tiers, informations confidentielles

164. La situation est celle déjà décrite au sujet des juges.

165. Concernant certaines particularités des procureurs, il convient de souligner que les magistrats du ministère public sont tenus par le secret professionnel (article 458 du Code pénal) mais aussi par le secret de l'information ou de l'instruction (articles 28quinquies et 57 du Code d'instruction criminelle).

166. L'EEG a pris note des problèmes et polémiques – légitimes – que le mécanisme de la transaction financière a suscités. Le dispositif prévoit en effet la fin des poursuites moyennant le paiement d'une somme d'argent, sur la base d'un accord passé à l'initiative soit de l'accusé soit du ministère public. Après la réforme par les lois du 14 avril et 11 juillet 2011, le plafond de la peine permettant au ministère public de proposer l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent a été considérablement relevé et une transaction est à présent aussi possible tant qu'une décision définitive n'est pas intervenue en ce compris en cas de pourvoi en cassation, à condition que la personne qui aurait commis les faits soit disposée à indemniser le dommage causé. Une [circulaire a été adoptée le 30 mai 2012](#) afin de circonscrire et encadrer les hypothèses de recours à la transaction financière. Après que la réforme elle-même ait donné lieu à un recours constitutionnel (rejeté) cette circulaire a fait l'objet de recours (notamment devant le Conseil d'Etat) mais elle semble rester en vigueur à ce jour. Au-delà de l'atteinte que le dispositif représente pour l'indépendance d'un juge d'instruction ou d'un magistrat du siège dès lors qu'il/elle est déjà saisie, se pose la question des risques de pressions sur le parquet en fonction du stade et de l'insistance avec laquelle une partie poursuivie proposerait une transaction. L'EEG ne peut qu'encourager la Belgique à rester vigilante sur ce point.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

167. Comme indiqué à la partie IV, il n'existe pas de dispositif de déclaration applicable aux magistrats en la matière.

Contrôle et mise en œuvre

168. La situation est identique à celle des juges : a) s'agissant de la procédure pénale, les articles 479 et suivants du Code d'instruction criminelle sont applicables aux magistrats du ministère public ; b) s'agissant des procédures autres que pénales, les articles 398 – 427quater CJ sont applicables aux magistrats du ministère public.

169. Le Ministre de la Justice est l'autorité disciplinaire compétente à l'égard du Procureur général près la Cour de Cassation (article 410 CJ). Cette situation n'a pas généré de problèmes particuliers dans la période récente.

170. Comme pour les juges, il n'existe pas de données récentes sur le travail de supervision/disciplinaire concernant les procureurs au titre des trois dernières années et l'EEG a formulé à la partie IV un certain nombre d'améliorations concernant le rôle du CSJ dans l'évaluation du fonctionnement de la justice, y compris le parquet, et sa fonction d'audit et d'inspection.

Exécution et immunités

171. Comme déjà indiqué, il existe pour les magistrats un privilège procédural mais pas d'immunités.

Sanctions

172. Les sanctions applicables sont les mêmes que pour les juges. Il est également renvoyé à la partie IV pour ce qui des données recueillies à ce jour (depuis 2005) par le Ministère de la Justice en matière de procédures disciplinaires et les efforts à faire pour rendre la jurisprudence en la matière disponible publiquement afin notamment que les justiciables sachent quel comportement attendre des juges et procureurs.

173. Il n'existe pas de statistiques, pour ces trois dernières années, relativement à des cas concernant les mécanismes ci-dessus.

Conseils, formation et sensibilisation

174. Les actions au titre de la formation initiale et de la formation continue, citée à la partie IV, concernent également les procureurs. Il n'est pas fait état ici non plus de mesures spéciales pour informer le public des règles précitées, et du comportement attendu des procureurs autrement que par la disponibilité en ligne du [« Guide pour les magistrats - Principes, valeurs et qualités »](#).

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

175. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Belgique :

Concernant les parlementaires

- i. s'assurer qu'une réglementation cohérente et effective soit en place pour les parlementaires i) en matière de cadeaux, dons et autres gratifications qui prévoirait notamment la publicité de ceux qui sont acceptés ainsi que de l'identité des donateurs, et ii) qui règle la question des donateurs étrangers (paragraphe 30) ;**
- ii. que des règles soient introduites pour les membres du parlement sur la gestion des relations avec les lobbyistes et autres personnes tierces qui cherchent à influencer le processus parlementaire (paragraphe 41) ;**
- iii. i) que le régime des déclarations inclue clairement les revenus, les divers éléments de patrimoine et une estimation de leur valeur - quelle que soit leur forme (y compris ceux détenus directement ou indirectement, en Belgique comme à l'étranger) ainsi que les éléments de passif, avec une actualisation des informations en cours de mandat; ii) que soit examinée l'opportunité d'une extension du dispositif de façon à inclure des informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques) (paragraphe 46) ;**
- iv. que les diverses déclarations, y compris sur le patrimoine, telles que complétées notamment avec les informations relatives aux revenus, fassent l'objet d'une publicité et soient rendues plus facilement accessibles par la voie d'un site internet officiel (paragraphe 47) ;**
- v. que i) le respect des règles actuelles et à venir en matière d'intégrité des parlementaires, contenues dans les codes de déontologie et d'autres règles pertinentes (comme en matière de dons), fassent l'objet d'un contrôle efficace par les chambres parlementaires elles-mêmes plutôt que par les seuls groupes parlementaires, et en donnant parallèlement à la future Commission fédérale de déontologie la faculté d'agir d'office dans des cas individuels ; ii) les déclarations de mandats et de patrimoine fassent l'objet d'un contrôle efficace en renforçant le rôle et l'interaction de la Cour des comptes et du parquet, ou en désignant au besoin une autre institution qui serait dotée des moyens adéquats pour ce faire (paragraphe 60) ;**
- vi. que les manquements aux principales règles existantes et à venir en matière d'intégrité des parlementaires donnent lieu à des sanctions adéquates et que le public soit informé de leur application (paragraphe 67) ;**
- vii. que les mesures appropriées soient prises i) pour que l'inviolabilité parlementaire ne soit invoquée en pratique que pour les faits qui présentent un lien évident avec l'activité parlementaire et ii) pour que les critères de levée de l'inviolabilité ne soient pas un obstacle à la poursuite des faits relatifs à la corruption des parlementaires (paragraphe 69) ;**

- viii. **qu'au niveau des deux Chambres du Parlement des formations régulières spécialisées soient dispensées à l'intention de l'ensemble des parlementaires sur les questions touchant à l'intégrité** (paragraphe 73) ;

Concernant les juges et procureurs

- ix. **s'assurer dans la mesure la plus large possible, que les juges des tribunaux administratifs au niveau fédéral et régional sont sujets à des garanties et règles adéquates quant à leur indépendance, leur impartialité, leur intégrité (déontologie, gestion des conflits d'intérêts, cadeaux etc.), leur supervision et les sanctions applicables** (paragraphe 80) ;
- x. **une réforme des conditions de recours aux juges suppléants de l'article 87 du Code judiciaire (et éventuellement les magistrats suppléants de l'article 156bis du Code judiciaire) appelés à assurer des fonctions de juge ou de procureur** (paragraphe 83) ;
- xi. **que les mesures nécessaires soient prises afin de renforcer et rendre plus effective la fonction managériale à la tête des tribunaux et services du ministère public** (paragraphe 94) ;
- xii. **procéder en temps opportun à une évaluation des modalités de distribution des affaires entre les juges** (paragraphe 96) ;
- xiii. **que les recueils de règles déontologiques (qui concernent les juges et les procureurs) soient unifiés et que toute mesure complémentaire soit prise pour faire en sorte que ces règles s'imposent clairement, et ce, à l'ensemble des juges judiciaires et des procureurs, qu'ils soient ou non des magistrats de carrière** (paragraphe 104) ;
- xiv. **que le Conseil Supérieur de la Justice mette en place un rapport périodique d'ensemble sur le fonctionnement des tribunaux et services du ministère public et développe en parallèle ses activités d'audit et d'enquête** (paragraphe 124) ;
- xv. **que des mesures soient prises afin que des informations et données fiables et suffisamment détaillées soient conservées en matière de procédures disciplinaires concernant les juges et procureurs, y compris une éventuelle publication de cette jurisprudence, dans le respect de l'anonymat des personnes concernés** (paragraphe 130).

176. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités belges à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2015. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

177. Le GRECO invite les autorités belges à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à traduire le rapport dans les langues nationales et à rendre ces traductions publiques.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco/fr.