

Strasbourg, 2 décembre 2004

Public
Greco Eval II Rep (2004) 1F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Belgique

Adopté par le GRECO
lors de sa 21^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 29 novembre – 2 décembre 2004)

I. INTRODUCTION

1. La Belgique est le dixième Membre du GRECO à faire l'objet d'une évaluation dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation. Une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée EEG), a visité Bruxelles du 26 au 30 avril 2004. Cette EEG était composée de Mme Françoise ROSEN, Premier Substitut, Parquet du Luxembourg (Luxembourg), Mme Cornelia VICLEANSCHI, Procureur, Chef du Service des Relations Internationales, Bureau du Procureur Général (Moldova) et M. José Antonio MOURAZ LOPES, Juge, Cour de Grande Instance de Anadia (Portugal) et fut accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation [Greco Eval II (2003) 7F], des documents requis ainsi que des extraits de la législation pertinente.
2. L'EEG a rencontré des représentants des autorités suivantes : Service Public fédéral Justice (Cabinet de la Ministre, Comité de Direction, Direction Générale de la Législation, des Libertés et Droits Fondamentaux), Organe Central pour la Saisie et la Confiscation (OCSC), Réseau d'Expertise en matière de Criminalité Economique, Financière et Fiscale ; Cellule de Traitement des Informations Financières (CETIF) ; Police Fédérale (Direction Judiciaire Financière (DJF), Office Central pour la Répression de la Corruption (OCRC) ; Office Central de lutte contre la Délinquance Economique et Financière Organisée (OCDEFO) ; Parquet Fédéral ; Parquets de Bruxelles, de Charleroi et de Gand ; Tribunal de Première Instance de Bruxelles ; Service Public Fédéral Budget et Contrôle de la Gestion ; Inspection des Finances ; Service Public Fédéral Personnel et Organisation ; Service Public Fédéral de l'Economie et des Finances (Cabinet du Ministre et Inspection des Impôts) ; Collège des Médiateurs Fédéraux ; Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. L'EEG a également rencontré les représentants de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises, de l'Institut Professionnel des Comptables et Fiscalistes Agréés et de Transparency International.
3. Il est rappelé que le GRECO a décidé, lors de sa 10^{ème} réunion plénière (juillet 2002), que le 2^{ème} cycle d'évaluation porterait, conformément à l'article 10.3 de son Statut, sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 13, 19, paragraphe 3, et 23 de la Convention.¹
 - **Thème II – Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics).
 - **Thème III – Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19, paragraphe 2, de la Convention.
4. Le présent rapport est préparé sur la base des réponses au questionnaire et de l'information fournie lors de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer l'effectivité des mesures adoptées par les autorités belges en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus. Il contient, pour chaque thème, une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste

¹ La Belgique a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) le 23.3.2004. Entrée en vigueur le 1.7.2004. La Belgique a accepté d'être évaluée sous la Convention bien que celle-ci n'était pas entrée en vigueur au moment de la visite, à l'égard de la Belgique.

de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Belgique en vue d'améliorer le niveau de conformité avec les dispositions examinées.

II. THEME I – PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Confiscation

5. L'article 17 de la Constitution belge a aboli la peine de confiscation générale qui consistait en la privation de l'ensemble du patrimoine du condamné. Les articles 42 et suivants du Code Pénal (CP) organisent un régime de confiscation spéciale. Celle-ci est considérée comme une *sanction accessoire à une peine principale*.² Elle peut s'appliquer aux choses formant l'objet de l'infraction et à celles qui ont servi ou qui ont été destinées à la commettre quand la propriété en appartient au condamné (art. 42,1° CP); aux choses qui ont été produites par l'infraction (art. 42,2° CP) ainsi qu'aux avantages patrimoniaux tirés directement de l'infraction (les avantages primaires), aux biens et valeurs qui leur ont été substitués (les biens dits de substitution) et aux revenus de ces avantages investis (art. 42,3° CP). La confiscation spéciale des choses visées à l'article 42,1° et 2° est obligatoire alors que la confiscation spéciale des choses visées à l'article 42,3° est facultative mais le juge ne pourra la prononcer que dans la mesure où elle a été requise par écrit par le ministère public (art. 43bis, al. 1 CP). La confiscation spéciale de l'objet et/ou de l'instrument de l'infraction n'est obligatoire que pour autant que la propriété en appartienne au condamné alors que la confiscation des choses produites par l'infraction et/ou des avantages patrimoniaux tirés directement de l'infraction, des biens et valeurs qui leur ont été substitués ainsi que des revenus des avantages investis pourra être prononcée même si la propriété n'en appartient pas au condamné. L'article 505 al. 3 CP permet de confisquer les choses qui constituent l'objet de l'infraction de blanchiment, même si la propriété n'en appartient pas au condamné. En vertu des articles 4 et 16 de la loi du 4.5.1999 sur la responsabilité pénale des personnes morales, on peut aussi confisquer (et saisir) des actifs appartenant à des personnes morales.
6. On ne peut procéder à la confiscation des produits de corruption sans avoir obtenu préalablement une condamnation pour le chef de corruption. Dans le cas où les choses visées à l'article 42,3° CP ne peuvent pas ou plus être retrouvées dans le patrimoine du condamné, l'article 43bis al. 2 CP permet au juge de procéder à leur évaluation monétaire et de prononcer la confiscation d'une somme d'argent qui leur sera équivalente. L'estimation de la valeur des avantages patrimoniaux tirés de l'infraction doit s'opérer à la lumière de toutes les informations disponibles relatives aux avantages directs ou indirects ou à tout autre élément de fait qui peut s'avérer utile. A défaut d'éléments plus précis d'évaluation, le juge peut également procéder à leur évaluation *ex aequo et bono* (Cour de Cass. 14/12/1994). La confiscation par équivalent est subsidiaire ; elle ne peut être appliquée que si les biens ou les valeurs ayant un lien direct avec l'infraction ne peuvent pas ou plus être retrouvés dans le patrimoine du condamné. L'art. 43quater CP prévoit un système de confiscation directe par équivalent avec répartition de la charge de la preuve, distinct de ceux visés aux articles 42,3 et 43bis al.1 et 2 CP. Cet article

² On admet d'ordinaire que la confiscation spéciale peut consister soit en une *peine accessoire* soit en une *mesure de sûreté*. Appliquée en tant que mesure de sûreté, la confiscation tend à retirer de la circulation des objets nuisibles ou dangereux. Suivant un arrêt de la Cour de cassation, la confiscation n'a ce caractère juridique qu'en vertu d'une disposition légale exempte d'ambiguïté (C.Cass., 3 novembre 1987, R.W., 1987-88, 1055, note A. Vandeplass). D'après une certaine jurisprudence, la confiscation comme mesure de sûreté n'est pas régie dans le Code Pénal et ne peut donc pas être prononcée. En tous cas, les articles 42 et suivants du Code Pénal concernent des peines. Pour éviter toute discussion, il est préférable de parler d' « une sanction accessoire à une peine principale ».

prévoit la possibilité de procéder tant à une confiscation d'objets qu'à une confiscation de valeurs. La confiscation de valeurs peut être directe. En d'autres termes, le juge ne doit pas d'abord vérifier si les avantages patrimoniaux se retrouvent dans le patrimoine du condamné mais peut procéder directement à la confiscation de valeurs. Cet article prévoit une répartition de la charge de la preuve entre le Ministère public et le prévenu en ce qui concerne l'origine illicite des avantages patrimoniaux susceptibles d'être confisqués. C'est tout d'abord au Ministère public de prouver, d'une part, qu'il existe une différence substantielle entre le patrimoine du condamné au cours de la période pertinente et le patrimoine qu'il a vraisemblablement acquis légalement compte tenu de ses dépenses normales et, d'autre part, qu'il existe des indices sérieux et concrets que cet enrichissement découle de l'infraction pour laquelle l'intéressé a été condamné ou de faits identiques³. Il revient alors au condamné de rendre *plausible* que cette différence ne découle pas des faits pour lesquels il a été condamné ou des faits identiques.⁴ Sous réserve des droits de tiers de bonne foi, le patrimoine d'une organisation criminelle doit être confisqué.

Tierces personnes

7. Sous réserve de l'objet et de l'instrument de l'infraction tels que prévus à l'article 42,1° CP précité, la confiscation spéciale visée aux articles 42,2°, 42,3°, 43bis et 43quater peut être prononcée quand bien même la propriété des biens délictueux n'appartient pas au condamné. Les choses que le prévenu a matériellement transférées chez des tiers peuvent ainsi être confisquées. La Cour de cassation a rappelé dans un arrêt du 29 mai 2001 que le caractère personnel de la peine ne constituait pas un obstacle à la confiscation spéciale chez des tiers. La seule réserve à la confiscation consistant dans les droits que les tiers peuvent faire valoir sur ces choses en vertu de leur possession légitime. La mauvaise foi des tiers n'est pas présumée mais c'est aux tiers de prendre l'initiative de revendiquer leurs biens. Aux termes de l'art. 43bis al.4 CP, tout tiers prétendant droit sur la chose confisquée pourra faire valoir ce droit dans un délai de 90 jours à compter du jour où la condamnation emportant la confiscation sera passée en force de chose jugée.⁵ En matière de blanchiment, la confiscation de l'objet du blanchiment, au sens de l'article 505 al 3, peut être prononcée, même si la propriété n'en appartient pas au condamné, sans toutefois «porter préjudice aux droits des tiers sur les biens susceptibles de faire l'objet de la confiscation».

Mesures provisoires et moyens d'enquête

8. La saisie pénale est, en droit belge, toute mesure de contrainte conservatoire impliquant qu'une chose soit soustraite à la libre disposition de son propriétaire ou de son possesseur en vue de l'exercice de l'action pénale. La saisie pénale est régie par les articles 35 et suivants et par l'article 89 du Code d'instruction criminelle (CiCr). Elle peut être ordonnée tant par le procureur du Roi, au stade de l'information, que par le juge d'instruction, dans le cadre de l'instruction. La saisie peut porter sur tout ce qui paraîtra constituer une des choses visées à l'article 42 CP ainsi que sur tout ce qui pourra servir à la manifestation de la vérité. Ces dispositions permettent la saisie des objets, instruments et produits de la corruption ainsi que des avantages patrimoniaux

³ Les faits identiques sont des faits qui relèvent d'une des qualifications reprises au §1 de l'article 43quater du CP et qui tombent soit sous la même qualification que l'infraction sanctionnée, soit sous une qualification connexe, pour autant qu'elle figure sous la même rubrique du §1, a de l'article 43 quater.

⁴ Ce mécanisme est limité à trois catégories d'infractions : les infractions qui dérangent fortement sur le plan social ou qui sont particulièrement commises dans un but lucratif (le trafic de stupéfiants, la corruption publique et privée, le trafic d'hormones,...), les diverses formes de participation à une organisation criminelle ou diverses infractions commises dans le cadre d'une organisation criminelle, les infractions de fraude fiscale grave et organisée commises à une échelle internationale (ex : carrousels –TVA).

⁵ Arrêté Royal du 9.8.1991 réglant le délai et les modalités du recours des tiers prétendant droit sur une chose confisquée.

tirés directement d'infractions de corruption, des biens et valeurs qui leur ont été substitués et des revenus de ces avantages investis. L'article 35bis du CiCr prévoit la possibilité d'une saisie immobilière conservatoire et, depuis la loi du 19.12.2002 portant extension des possibilités de saisie et de confiscation en matière pénale, l'article 35ter prévoit la possibilité d'une saisie conservatoire par équivalent. Les saisies ne peuvent être exécutées sur base des articles 35 et 35bis du CiCr que si un lien entre l'infraction et les choses saisies est démontré tandis que l'art. 35ter permet de saisir également des choses du patrimoine de l'intéressé qui ne proviennent pas directement de l'infraction ou pour lesquelles un tel lien n'est pas établi. Au niveau des mesures administratives, la CTIF (la Cellule de traitement des informations financières) a la possibilité de faire opposition à l'exécution d'une transaction financière pour une durée de deux jours ouvrables.

9. Il n'y a pas d'enquête patrimoniale systématique en vue de la détection, du gel et de la saisie des produits d'infractions de corruption. Cependant, s'agissant de la détection d'apports illicites au patrimoine liés à des soupçons d'infraction de corruption (en dehors des cas de « petite » corruption), le Ministère public ou le juge d'instruction demande une enquête patrimoniale dans la plupart des cas. Par ailleurs, la loi du 19.12.2002 a introduit la possibilité de mener une enquête particulière sur les avantages patrimoniaux visés aux articles 42,3°, 43bis et 43quater CP en vue de leur confiscation (art. 524bis et ter du CiCr). Une telle enquête peut être ordonnée, sur réquisition du ministère public, par le juge du fond qui déclare le prévenu coupable du fait qui lui est imputé. Elle est menée par l'office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (OCDEFO) ou tout autre service de police sous la direction et la surveillance du ministère public qui en assume la responsabilité. L'OCDEFO est, tout comme l'Office Central pour la Répression de la Corruption (OCRC), un des 3 offices centraux de la direction de la lutte contre la criminalité économique et financière (DJF Ecofin) au sein de la Direction Générale de la Police Judiciaire. La création de la « cellule sociétés d'encaisse » constitue l'embryon d'une collaboration plus grande entre la police et les autorités fiscales en ce qui concerne les abus commis par des personnes morales. De plus, la loi du 29.11.2001 étend la possibilité de demander des écoutes téléphoniques en matière de corruption et la loi du 6.1.2003 transforme en loi la directive ministérielle antérieure applicable en matière de techniques particulières d'enquêtes. Enfin, l'obligation de discrétion bancaire est opposable aux tiers, y compris aux autorités fiscales (sauf en cas de fraude fiscale), mais elle n'est pas opposable aux autorités judiciaires⁶, à la CTIF et à la Commission Bancaire, Financière et des Assurances.
10. La gestion des avoirs patrimoniaux saisis⁷ est régie par les articles 12 à 14 de la loi du 26.3.2003 portant création d'un Organe Central pour la Saisie et la Confiscation (OCSC) et contenant des dispositions sur la gestion à valeur constante des biens saisis et sur l'exécution de certaines sanctions patrimoniales. La gestion à valeur constante consiste soit 1) en la conservation ou le stockage des biens saisis en fonction des moyens disponibles et réalisables à cet effet, en vue de leur restitution ou de leur confiscation, dans un état raisonnablement comparable à celui existant lors de la saisie, soit 2) en l'aliénation ou la restitution sous garantie des biens saisis, auquel cas la saisie est maintenue sur le produit obtenu. L'aliénation et la restitution sous garantie sont des instruments qui permettent de soulager les autorités judiciaires dans leur obligation de conservation ou d'éviter une dépréciation des biens saisis. Tout montant saisi en espèces, à partir du 1^{er} septembre 2003, doit obligatoirement être confié à la gestion de l'OCSC,

⁶ L'article 13 de la loi du 6.1.2003 concernant les méthodes particulières de recherches et quelques autres méthodes d'enquête dispose que le procureur du Roi peut requérir la liste des comptes et transactions bancaires, s'il existe des indices sérieux que les infractions peuvent donner lieu à une peine d'emprisonnement d'un an ou plus. La banque est tenue de prêter sans délai son concours.

⁷ Notamment des biens visés aux articles 42, 3°, 43bis, 43ter, 43quater et 505 (art. 3 §1, 1°).

sauf s'il a été confié à une institution financière ou à un gestionnaire particulier ou si elle y a été saisie ou bloquée. Dans les autres cas, le procureur du Roi ou le juge d'instruction peuvent confier cette gestion à l'OCSC. Les sommes saisies avant le 1^{er} septembre 2003, celles déjà confiées à une institution financière ou à un gestionnaire particulier avant cette date ou qui étaient saisies ou bloquées auprès de cette institution ou de ce gestionnaire peuvent être confiées à l'OCSC. De même, le procureur du Roi ou le juge d'instruction peuvent demander à l'OCSC de veiller à la gestion de tous les avoirs patrimoniaux qui ne sont pas soumis à la gestion obligatoire de l'OCSC (comme les sommes bloquées auprès d'un tiers, les titres, etc.) et tous les avoirs qui nécessitent une gestion particulière ou spécialisée. Cette gestion sera assurée par l'OCSC ou confiée, sous sa responsabilité, à un mandataire ou gestionnaire désigné par lui. Lors de la visite de l'EEG, le budget annuel de l'OCSC était d'environ 650.000€.

Statistiques

11. Pour la période 1996-2000 et sur la base de 5 dossiers de travaux publics traités par l'OCRC, l'avantage patrimonial pour le corrupteur était au total de € 12.985.115. La banque de données sur la criminalité organisée a permis de détecter 28 dossiers judiciaires dans lesquels des organisations criminelles ont développé des activités de blanchiment et de corruption à titre principal (20) et accessoire (8) entre 1998 et 2002. L'EEG n'a pu obtenir d'autres informations statistiques en matière de saisie et de confiscation de produits de corruption. Toutefois, l'OCSC est chargé désormais de la collecte et du traitement de telles informations et elles seront disponibles à l'avenir. Lors de l'examen du rapport par le GRECO, l'OCSC avait ouvert une quinzaine de dossiers « saisie » relatifs à la prévention de corruption.

Coopération internationale

12. L'entraide judiciaire internationale en matière de saisie et de confiscation est régie par la loi du 20.5.1997 sur la coopération internationale en ce qui concerne l'exécution de saisies et de confiscations (telle que modifiée ou complétée par les lois du 19.12.2002 et du 19.3.2003) et est soumise aux traités internationaux applicables.⁸ La recevabilité des décisions étrangères de saisie est subordonnée aux conditions suivantes : la demande doit émaner d'une autorité judiciaire ; le fait à la base de la demande doit constituer une infraction au regard de la loi belge et de la loi étrangère ; la personne visée par la demande ne peut pas avoir été jugée en Belgique pour le même fait ; la mesure sollicitée doit pouvoir être prise en droit interne par les autorités judiciaires belges dans des circonstances analogues.⁹ L'art. 4 de la loi du 20.5.1997 énonce les conditions pour qu'une décision d'une autorité étrangère prononçant la confiscation puisse être exécutée en Belgique : la décision doit être fondée sur un jugement portant condamnation rendu dans le respect des droits de la défense et sur une décision de confiscation, définitifs et exécutoires ; la peine ne peut pas être prescrite selon la loi belge ; l'exécution est subordonnée au principe de double incrimination ; et à la règle « non bis in idem ».¹⁰ La Belgique peut également transmettre une demande d'exécution à l'étranger des décisions belges de

⁸ Notamment, le traité BENELUX d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale, la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n°30), la convention SCHENGEN, la Convention de Vienne contre le trafic de stupéfiants et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n°141) ; enfin la convention pénale sur la corruption (STE n°173) lorsqu'elle sera entrée en vigueur à l'égard de la Belgique.

⁹ C'est la chambre du conseil du tribunal de première instance du lieu où les saisies doivent être opérées qui est chargée de conférer l'exequatur à la décision étrangère. Celle-ci doit intervenir dans les cinq jours de sa saisine. En cas d'urgence, le juge d'instruction du lieu où les biens visés sont situés peut ordonner la saisie dont l'exécution immédiate s'impose et sa décision doit être confirmée par la chambre du conseil dans les cinq jours, faute de quoi la mesure deviendra caduque.

¹⁰ Le tribunal correctionnel du lieu où sont situés les biens sur lesquels porte la confiscation doit rendre cette décision exécutoire. La procédure devant le tribunal est contradictoire.

confiscation. L'art. 43ter C.P permet au juge de prononcer la confiscation des choses visées à l'article 42, 43bis et 43quater lorsqu'elles se trouvent hors du territoire de la Belgique.¹¹ La loi du 26.3.2003 a confié à l'OCSC une mission d'assistance dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale en ce qui concerne la saisie, la confiscation et l'exécution des jugements et arrêts concernant les avoirs patrimoniaux liés à des infractions. L'OCSC doit, à cet effet, établir et entretenir des rapports de service et développer des accords de coopération avec des institutions équivalentes à l'étranger.

13. Au niveau administratif, la CTIF coopère pleinement avec les cellules étrangères de renseignement financier (CRF) et fait partie du réseau EGMONT. Par ailleurs, la Belgique est reliée, à travers l'OCSC, au réseau CARIN qui constitue un réseau informel entre des points de contact nationaux afin de recueillir des informations et de promouvoir l'assistance mutuelle en matière, entre autres, de détection, gel, saisie, confiscation et exécution de la confiscation à l'étranger.

Blanchiment des capitaux

14. L'infraction de blanchiment est une infraction autonome par rapport à l'infraction principale. Il n'est donc pas nécessaire de prouver l'infraction principale pour pouvoir poursuivre le blanchiment. La confiscation des avantages patrimoniaux blanchis peut donc être prononcée à la suite de toute infraction, y compris de corruption. L'article 505 al. 3 CP permet de confisquer les choses qui constituent l'objet de l'infraction de blanchiment (au sens de l'article 42,1° CP, et renvoie aux choses visées à l'article 42,3° CP) même si la propriété n'en appartient pas au condamné. La confiscation par équivalent (l'art. 43bis al.2 CP) n'est pas possible pour l'objet du blanchiment mais elle l'est pour l'avantage patrimonial qui en a été tiré.
15. Les personnes et institutions soumises à l'obligation d'identification sont énumérées à l'article 2,1° à 19° et à l'article 2bis de la loi du 11.1.1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux telle que modifiée par la loi du 12.1.2004. La CTIF centralise l'information en matière de blanchiment, analyse les signalements ou soupçons d'infractions, y compris la corruption et les transmet si nécessaire aux autorités judiciaires. Il n'y a pas toutefois de directives particulières en matière d'identification de produits de corruption, sur les personnes morales ou les personnes politiquement exposées.

b. Analyse

16. La Belgique dispose d'un régime élaboré de saisie et de confiscation. Elle applique la saisie et la confiscation spéciale par équivalent sans condition de propriété mais sous réserve des droits des tiers. L'article 35ter du CiCr sur la saisie par équivalent et les articles 42,3° et 43quater CP sur la confiscation par équivalent permettent de priver un inculpé de ses biens ou de la valeur correspondante si leur acquisition est la conséquence d'infractions pénales. Il n'est pas besoin d'établir un lien entre l'infraction et le bien saisi. L'article 43quater instaure une répartition de la charge de la preuve entre le ministère public et l'inculpé en ce qui concerne la provenance d'avantages patrimoniaux illégaux.
17. Pour ce qui de l'infraction de blanchiment, les dispositions relatives à la confiscation spéciale de l'objet des infractions de blanchiment ont donné lieu à des interprétations jurisprudentielles

¹¹ Les articles 165, 197, 197bis et 376 du CiCr organisent la procédure à suivre dans ce cas ; le parquet avise l'OCSC et lui transmet copie des pièces du dossier répressif. L'OCSC transmet ces copies au Ministre de la Justice (art. 165 CiCr).

divergentes. L'article 505 al. 3 CP ne permet pas explicitement la confiscation par équivalent sur le patrimoine des condamnés lorsque l'argent blanchi ne peut pas ou plus être retrouvé.

18. La notion d'avantages patrimoniaux est à distinguer de celle d'avoirs patrimoniaux. Par « avantages patrimoniaux tirés directement de l'infraction », le législateur entend tout bien ou valeur que l'auteur de l'infraction a obtenu en commettant celle-ci. Etant donné sa concision, cette notion a donné lieu à des difficultés d'application et à des controverses. Suite à un arrêt du 22.10.2003 de la Cour de Cassation on considère désormais que lorsqu' en application des articles 42 3° et 43bis CP le juge évalue les avantages patrimoniaux tirés d'une infraction, il peut estimer que l'évitement de l'impôt constitue un tel avantage et que celui-ci ne disparaît pas du seul fait de l'enrôlement. Cette jurisprudence a suscité une inquiétude auprès des banques sur la question de savoir si elles sont susceptibles de se rendre coupables de blanchiment des impôts éludés surtout dans les affaires de « fraude fiscale ». La notion d'avoirs patrimoniaux a été définie dans la circulaire n° 7/2004 du Collège des Procureurs Généraux relative à l'OCSC, qui donne des directives provisoires et pratiques aux magistrats et aux services de police. Cette notion doit être entendue comme « tous les biens meubles et immeubles légalement négociables, tant corporels qu'incorporels, se trouvant dans le patrimoine d'une personne physique ou morale et répondant au seuil de valeur établi dans la présente circulaire (actuellement un seuil de valeur apparent de 2500 euros). Le choix de la disposition sur laquelle on se fonde pour procéder à la saisie (art. 35, 35bis, 35ter CiCr) ou à la confiscation (art. 42, 1°, 2°, 3°, 43bis, 43ter, 43 quater CP) importe peu. Au niveau de la pratique judiciaire on a constaté que la distinction entre les cas de saisies/confiscations facultatives et par équivalent d'avantages patrimoniaux tirés de l'infraction d'une part et les cas de saisies/confiscations obligatoires portant sur l'objet et le produit de l'infraction d'autre part n'est pas aisée à faire. L'extension des possibilités de saisie et de confiscation et la nouvelle obligation pour les magistrats de gérer les biens saisis à valeur constante ont engendré une augmentation du nombre de recours. Les autorités belges constatent un encombrement des Cours d'appel saisies des voies de recours contre les décisions de 1^{ère} instance. Des propositions de modifications législatives ont été élaborées pour combler les lacunes de l'article 505 CP ainsi que pour compléter et simplifier le système des saisies et confiscations. Au vu des paragraphes précédents, **l'EEG recommande de poursuivre activement le développement législatif en cours en vue de compléter et simplifier le dispositif existant en matière de saisie et de confiscation.**
19. Il n'y a pas d'enquête patrimoniale systématique lors de la détection d'infractions de corruption. Cependant une telle enquête est ordonnée dans les affaires les plus importantes par le Ministère public ou le juge d'instruction dès le début de l'information judiciaire ou de l'instruction judiciaire. Elle a pour but d'évaluer le patrimoine à saisir. En plus de cette enquête, le Ministère public peut requérir le juge du fond, après condamnation de l'inculpé, de faire procéder à une enquête particulière relative aux avantages patrimoniaux, en vue de leur confiscation. Le fait de démarrer l'enquête particulière à ce stade permet de ne pas retarder, par une enquête économique, la décision du juge sur la condamnation et d'octroyer un délai supplémentaire au Ministère public afin d'évaluer les avantages patrimoniaux, sans retarder le procès. La section « enquêtes patrimoniales » de l'OCDEFO effectue régulièrement les deux types d'enquête mais ne dispose pas de statistiques. On n'a pas pu évoquer de cas concrets lors des entrevues avec le panel magistrature. La DJF Ecofin a fourni des listings des dossiers les plus importants traités par ses services (surtout l'OCDEFO et l'OCRC) dans son rapport d'activité 2001/2002 mais sans précisions quant au sort réservé à ces dossiers. En combinant enquête patrimoniale et enquête particulière, les informations patrimoniales obtenues sont mises à jour entre le début de l'enquête et la fin de la procédure.

20. En ce qui concerne les personnes morales, des actions spécifiques ont été amorcées au sein de la police, par exemple, en matière d'abus de personnes morales ou sur les sociétés d'encaisse. Malgré cela, il a été confirmé que la loi de 1999 sur la responsabilité pénale des personnes morales de même que la confiscation de leurs biens était peu appliquée en pratique (un seul jugement se rapportant à la corruption et un au recel). L'EEG note que les difficultés constatées dans l'application de la loi de 1999 sur la responsabilité pénale des personnes morales en matière de saisies et de confiscations sont examinées par un groupe de travail mis sur pied par le SPF Justice et dans le cadre des échanges réguliers d'expériences professionnelles entre les magistrats du Royaume.
21. Un autre point fort du système existant est la collaboration entre les différents intervenants en matière de recherche, saisie, gel et confiscation d'avoirs. Il y a lieu de mentionner, par exemple, le recours à des officiers de liaison de la DJF Ecofin au niveau de la CTIF et de l'OCSC, l'instauration des informateurs prévus par la loi du 6.1.2003, l'existence des points de contact de l'OCRC au niveau des administrations avec lesquelles elle a conclu des accords. La DJF Ecofin travaille sous la tutelle d'un magistrat fédéral aux fins d'assurer la collaboration avec la magistrature. La section « blanchiment de capitaux » de l'OCDEFO coopère avec la CTIF et le Parquet à propos des transactions auxquelles la CTIF fait opposition. Les officiers de liaison détachés à la CTIF assurent la collaboration entre la CTIF et l'OCDEFO notamment au niveau des opérations *Hit and Run* permettant un blocage immédiat de l'argent. L'augmentation du délai de blocage de la CTIF à 2 jours ouvrables permet une meilleure marge de manœuvre à la CTIF surtout pour les dossiers déferés aux instances judiciaires aux fins de saisie.
22. La Belgique est un des pays précurseurs qui disposent d'un organe de saisie et de confiscation créé par la loi du 26.3.2003 au sein du ministère public. L'OCSC décharge les magistrats du siège de la gestion d'un nombre d'objets saisis et gère ceux-ci à valeur constante. L'OCSC assure des formations dans le cadre de ses tâches d'assistance et d'appui aux parquets. L'OCSC a aussi comme mission de créer et de gérer une banque de données en matière de saisie et de confiscation d'avantages patrimoniaux. Les magistrats sont tenus de notifier à l'OCSC l'existence des saisies et des confiscations d'avoirs patrimoniaux. Cette exigence se justifie par le fait que l'OCSC est responsable de la coordination de l'exécution des décisions de confiscation. Lors de la visite d'évaluation, l'OCSC gérait déjà plus de 16.000.000€ en numéraires. Il a également été affirmé que sur un total de 200.000.000 € confisqués, toutes infractions confondues, les jugements et arrêts passés en force de chose jugée emportant confiscation, n'ont été exécutés qu'à hauteur de 4.000.000€. L'OCSC estime ses moyens budgétaires et en personnel insuffisants.
23. La coopération internationale est assurée au niveau administratif, policier et judiciaire. Mais l'EEG n'a pu en vérifier l'étendue et l'efficacité en l'absence d'exemples concrets, notamment, sur les demandes d'entraide portant sur l'exécution de décisions étrangères de saisie et de confiscation ou sur le partage d'actifs.
24. Si le dispositif législatif existant en matière de saisie et de confiscation paraît globalement satisfaisant, l'absence de données statistiques ne permet pas de vérifier dans quelle mesure les auteurs d'infractions de corruption, y compris des personnes morales, sont effectivement privés des avantages indus qu'ils ont obtenus. De telles statistiques seront toutefois disponibles à l'avenir grâce à l'OCSC. Cependant, il n'y avait pas non plus de statistiques en ce qui concerne les investigations financières, la coopération internationale et les sanctions pour non-dénonciation de cas de corruption ou de blanchiment par des institutions soumises à l'obligation de signalement. *L'EEG observe que la mise au point de statistiques (par exemple : nombre de*

mesures provisoires et de confiscations, montants impliqués, nombre d'enquêtes, de poursuites et condamnations pour corruption ou pour blanchiment d'argent lié à la corruption, entraide internationale), pourrait contribuer à une politique de lutte contre la corruption plus ciblée.

III. THEME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Organisation administrative et contrôles

25. L'Administration belge se situe aux niveaux de l'Etat fédéral, des trois Communautés (flamande, française et germanophone), des trois Régions (wallonne, flamande, Bruxelles-Capitale¹²), des 10 Provinces et des 589 communes. Conformément à la Constitution, l'administration fédérale peut prendre trois formes distinctes : l'administration générale (art. 107 al. 2) ; l'administration spéciale en ce qui concerne le ministère public et la force publique (art. 107 al. 3) ; et l'administration décentralisée, c'est à dire les services qui bénéficient de la personnalité juridique et donc d'une autonomie de gestion, tels que les régies, les établissements publics, les sociétés d'économie mixtes, les entreprises publiques autonomes et les autres personnes morales de droit public. A l'instar des deux autres Régions et des trois Communautés, Bruxelles-Capitale est dotée d'un parlement et d'un gouvernement et dispose de pouvoirs souverains. La Constitution ne prévoit pas d'hierarchie des normes. Par conséquent, et à titre d'exemple, les décrets et ordonnances émanant respectivement des communautés et des régions ne sont pas subordonnés aux lois de l'Etat fédéral. De plus, ce dernier ne peut en aucun cas s'immiscer dans la gestion de l'administration régionale ou communautaire.
26. La prévention d'actes de corruption est renforcée grâce au recours à des mesures telles que les consultations populaires pour les provinces et les communes, l'enquête publique¹³, la demande d'avis, la collégialité de la prise de décisions et la publicité. Les actes administratifs (ou le silence de l'administration) peuvent faire l'objet de recours gracieux (auprès de l'auteur de l'acte contesté, d'une autorité hiérarchiquement supérieure ou de l'autorité de tutelle) et contentieux (auprès d'une juridiction administrative de première instance, du Conseil d'Etat ou de l'ordre judiciaire). En dehors des compétences des parlements, l'action de l'administration fait également l'objet de contrôles internes¹⁴, tel que celui de l'Inspection des Finances et de contrôles externes, tels que celui de la Cour des comptes, du Collège des médiateurs fédéraux (considérés dans le cadre du rapport d'évaluation de 1^{er} cycle du GRECO) et des autres organes ou commissions spécifiques prévus par la loi. Les Communautés et les Régions organisent un contrôle administratif et budgétaire pour ce qui les concerne et disposent d'inspecteurs des finances placés sous leur autorité. A noter que la Cour des Comptes exerce là un contrôle préventif.

¹² Suite à la décision n° 19 du GRECO 15 (17/10/2003), en vertu de laquelle le GRECO prend note de l'avis du Bureau 21 sur l'organisation des procédures et visites d'évaluation des états fédéraux, seule la situation de Bruxelles-Capitale a été examinée lors de la visite d'évaluation et dans ce rapport au niveau infra-étatique.

¹³ Dans les cas suivants : l'expropriation pour cause d'utilité publique ; la législation sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes ; l'urbanisme et l'aménagement du territoire ; l'évaluation des incidences sur l'environnement.

¹⁴ L'AR du 26.5.2002 établit un système de contrôle interne introduit, exécuté et suivi par le comité de direction, les détenteurs d'une fonction de management et le personnel de tout SPF. Il s'agit d'un ensemble de mesures prises en vue de mieux maîtriser les risques (tels que le risque de corruption) et réaliser les objectifs suivants : efficacité des opérations ; crédibilité des informations financières et de gestion ; respect de la législation et des réglementations applicables.

Politique anti-corruption

27. Il n'y a pas de plan d'action ou stratégie globale anti-corruption. Toutefois, la politique préventive des autorités belges dans ce domaine est notamment illustrée, au niveau fédéral, par la création d'un Service de « Surveillance de l'intégrité » au sein du Service Public Fédéral (Ministère) « Budget et Contrôle de la Gestion ». Ce service fournit des conseils, apporte un soutien opérationnel à tous les services publics fédéraux (SPF) et propose des mesures de prévention contre la corruption. Par ailleurs, des initiatives ciblées ont été développées au sein de la police fédérale et du SPF Finances. Ainsi, la Direction générale du Personnel de la Police fédérale a lancé un plan d'action relatif à l'intégrité. Enfin, la loi du 10.2.1999 « relative à la répression de la corruption » a renforcé les sanctions pénales à l'égard des personnes exerçant une fonction publique condamnées pour des faits de corruption. Il n'y a pas de système global d'évaluation de l'efficacité des mesures anti-corruption visant l'administration dans son ensemble. Selon les autorités belges, un tel système n'aurait pas de sens (car il ne pourrait pas avoir de caractère obligatoire pour toutes les entités) parce qu'il n'y a pas une administration pour l'ensemble du Royaume mais autant d'administrations que d'entités qui les gèrent souverainement, du moins en ce qui concerne les Communautés et les Régions.

Transparence

28. En application de l'article 32 de la Constitution, le législateur fédéral, communautaire et régional a organisé, chacun pour ce qui le concerne, le régime de la publicité administrative, qui vise aussi les autorités locales. Pour les autorités fédérales, la loi du 11.4.1994 relative à la publicité de l'administration a mis en place un système de publicité active et passive. Le citoyen dispose d'un droit de rectification des informations inexacts ou incomplètes. En cas de difficulté il peut saisir d'une demande d'avis la Commission d'accès aux documents administratifs et dispose d'une procédure de reconsidération. La décision prise à l'issue de celle-ci peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat. Depuis la loi du 29.7.1992 relative à la motivation formelle des actes administratifs, les actes juridiques unilatéraux de portée individuelle pris par l'administration doivent être formellement motivés. Les exceptions ou dérogations ont trait à la sécurité extérieure de l'Etat ; l'ordre public, le droit au respect de la vie privée ; et en matière de secret professionnel.

Statut, recrutement et carrière des agents publics

29. Les agents de la fonction publique peuvent être des agents statutaires ou contractuels. Il y a environ 60.000 agents fédéraux, dont 30.000 au SPF Finances. Les agents contractuels sont nombreux dans certains départements (45,5% par exemple au SPF de l'Intérieur). En vertu de la Constitution, « le Roi nomme aux emplois de l'administration générale ». Les agents qui remplissent leurs fonctions dans les ministères (SPF) sont, en principe, des agents de l'Etat. A ce titre, ils sont assujettis à l'Arrêté Royal (AR) du 2.10.1937 portant le Statut des agents de l'Etat. Les agents de l'administration générale sont placés sous le pouvoir hiérarchique du Roi et du ministre qui a la direction effective du département. Le Roi nomme également les agents des administrations spéciales, du ministère public et de la force publique. Au niveau de Bruxelles-Capitale, les droits et devoirs des agents sont prescrits par l'arrêté du Gouvernement de la Région du 6.5.1999 fixant le statut administratif et pécuniaire des agents du Ministère et l'Arrêté du 26.9.2002 pour les agents des organismes d'intérêt public. Ces arrêtés renvoient eux-mêmes à l'AR du 22.12.2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents des Régions et Communautés.¹⁵

¹⁵ En vertu de l'article 87 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8.8.1980, chaque Gouvernement (de Région) fixe le cadre du personnel de son administration, procède aux nominations de ses agents et fixe les règles de leur statut

30. Le recrutement et la sélection des agents de l'Etat sont visés au Titre III du Statut des agents de l'Etat (art. 15 à 44). Nul ne peut être nommé agent de l'Etat s'il ne satisfait pas aux conditions générales d'admission telles qu'un comportement conforme aux exigences de la fonction à laquelle on postule et le fait de jouir de ses droits civils et politiques (art. 16). Un certificat de bonne vie et mœurs est demandé au moment de l'engagement des agents statutaires et contractuels. En outre, des conditions d'admission spécifiques peuvent être prévues conformément à l'article 17. Il est également possible, sur la base de l'art. 17§2 de déterminer des conditions d'admission spécifiques supplémentaires pour les fonctions exposées à la corruption. Au niveau régional, l'examen du casier judiciaire fait partie de la procédure de sélection normale et pas seulement pour les fonctions exposées à la corruption. L'AR du 22.12.2000 (art. 1^{er}, §2) pose les conditions pour être recruté au sein de l'administration et des organismes d'intérêt public de Bruxelles-Capitale. Comme au niveau fédéral, le personnel statutaire doit être recruté par le biais du Secrétariat permanent du recrutement du personnel de l'Etat (SELOR).
31. Au niveau fédéral, une formation sur le statut est dispensée pendant le stage préalable à la nomination des agents statutaires. Il entre dans les intentions du gouvernement de développer, dans le futur, au sein de chacun des SPF, une fonction ou cellule « information et formation » dépendant du Service « Surveillance de l'intégrité » précité. Ce projet trouve sa source dans un accord gouvernemental de juillet 2003 (point 3). La formation des agents au niveau régional et local a des spécificités particulières. Au cours de leur stage, les agents rentrant au Ministère et dans les organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale reçoivent des formations pendant lesquelles ils sont initiés aux droits et devoirs qu'ils devront respecter durant leur carrière.

Codes de conduite/d'éthique

32. Au niveau fédéral, le premier code de conduite a été adopté en avril 2004 pour le FEDICT (le département informatique) ; la Chancellerie du Premier Ministre ; le Personnel et l'Organisation ; le Budget et Contrôle de la Gestion. Lors de la visite de l'EEG, des projets de codes étaient aussi élaborés pour les marchés publics (SPF Défense), les communicateurs fédéraux et au sein de la police fédérale. Ainsi qu'il a déjà été signalé, le Service « Surveillance de l'intégrité » assiste désormais tous les SPF lors de l'élaboration et l'évaluation de codes de conduite. Le plan d'action de ce Service prévoit la mise en œuvre d'une série d'instruments de management afin de mettre les codes de conduite en application sur le terrain. Il s'agit, par exemple, de formations au « leadership éthique » pour les managers et les titulaires de fonctions de direction, de campagnes de communication par la voie d'affiches, de vidéos etc. Au niveau de Bruxelles-Capitale, les droits et devoirs des agents sont prescrits par les arrêtés du Gouvernement du 6.5.1999 et du 26.11.2002 et par l'AR du 22.12.2000 déjà évoqués.

administratif et pécuniaire. Le §4 précise qu'un AR délibéré en Conseil des Ministres désigne les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables aux agents des Régions et Communautés. Cet AR du 22.12.2000 pose le principe que les agents sont dans une situation statutaire sauf exceptions déterminées par l'article 2 dudit arrêté. Il définit une série de devoirs déontologiques aux articles 4 et 5. Pour les organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale, le Gouvernement tient, par analogie, son pouvoir de réglementer le statut des agents de ces organismes, de l'article 11 de la loi du 16.3.1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public qui confère au Roi (et donc au Gouvernement pour la Région de Bruxelles-Capitale), le pouvoir de « fixer le statut du personnel de ces organismes ». Le statut des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale du 26.9.2002 a rendu applicables à ces agents les articles 4 à 8 (spécifiant les droits et les devoirs de l'agent) de l'AR du 22.12.2000 et a imposé les mêmes conditions pour être nommé agent de ces organismes.

33. Au niveau fédéral, toute infraction aux règles de déontologie contenues dans les codes de conduite des SPF peut, en vertu des articles 7 et 13 du Statut, donner lieu à application de sanctions disciplinaires. L'article 77 prévoit les sanctions suivantes qui sont effacées du dossier individuel dans un délai de six mois à trois ans : rappel à l'ordre ; blâme ; retenue de traitement ; déplacement disciplinaire ; suspension disciplinaire ; régression barémique ; rétrogradation ; démission d'office ; révocation. Les articles 82 à 95 du Statut règlent les possibilités d'appel. Les agents de la Région Bruxelles-Capitale s'exposent aux mêmes sanctions sauf au blâme, au déplacement disciplinaire et à la démission d'office. Il n'y a pas de centralisation de données relativement aux sanctions à ces codes, toutefois, dans son projet de politique fédérale préventive de l'intégrité, le Service « Surveillance de l'intégrité » souhaite qu'elles soient enregistrées de manière systématique dans un registre central.

Conflits d'intérêts

34. Les articles 49 et 52 du Statut des agents de l'Etat prévoient qu'est incompatible avec la qualité d'agent ou stagiaire de l'Etat toute activité (qu'il exercerait directement ou par le biais d'une personne interposée) qui serait de nature à nuire à l'accomplissement des devoirs de la fonction ou contraire à la dignité de celle-ci. La même situation prévaut au niveau de la Région Bruxelles-Capitale. L'agent qui ne respecte pas cette disposition, s'expose à une action disciplinaire. Par ailleurs, l'EEG a été informée du fait que le projet de politique fédérale préventive de l'intégrité précité contient des dispositions qui s'inspirent notamment des recommandations de l'OCDE relatives aux conflits d'intérêt et incompatibilités.
35. Deux lois du 2.5.1995 « relative(s) à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine » - dont l'une des deux (la loi spéciale) vise entre autres les fonctionnaires généraux des Ministères de Communautés et de Régions - imposent aux personnes visées une obligation de faire une déclaration des mandats, des fonctions dirigeantes et des professions qu'elles exercent, ainsi qu'une déclaration de patrimoine, afin de prévenir et réprimer la corruption par un contrôle *a posteriori* sur la situation de leurs activités et de leur fortune, en cas de suspicion de corruption. Ces lois n'étaient toutefois pas entrées en vigueur au moment de la visite de l'EEG car les lois nécessaires pour leur application n'avaient pu être adoptées faute d'avoir obtenu la majorité qualifiée requise.¹⁶
36. Il n'y a pas de dispositions explicites réglant la question du conflit d'intérêt lors de la cessation des fonctions et du pantouflage. L'article 10 du Statut prohibe toutefois la divulgation des faits et informations acquis dans le cadre de l'exercice d'une activité professionnelle réglementée. Une obligation similaire résulte de l'article 6 al. 2 de l'AR du 22.12.2000 pour Bruxelles-Capitale.

Cadeaux

37. Au niveau fédéral, l'article 8 § 2 al. 2 du Statut prévoit que «*les agents de l'Etat ne peuvent solliciter, exiger ou recevoir, directement ou par personne interposée, même en dehors de leurs fonctions mais à raison de celles-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques*». Au niveau régional, la norme correspondante est prévue à l'art. 5, §2, al. 2 de l'AR du 22.12.2000.

¹⁶ Les autorités belges ont annoncé que la loi spéciale et la loi du 2 mai 1995 relatives à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine ont été exécutées et complétées par une loi spéciale et une loi du 26 juin 2004, de sorte que les obligations précitées seront mises en œuvre le 1^{er} janvier 2005.

Rotation des effectifs

38. En l'absence de dispositions explicites, le fondement de la mise en œuvre d'un système de rotation périodique des agents au niveau fédéral se trouve dans les articles 37 et 107, al. 2 de la Constitution qui habilite le Roi à fixer le statut des agents de l'Etat. Les dispositions statutaires récentes applicables aux agents du ministère et des organismes d'intérêt public de l'Etat fédéral et de la Région de Bruxelles-Capitale ont instauré un système de mandats pour les grades supérieurs des agents occupant des fonctions dirigeantes. Ce système a pour effet que les grades correspondant à ces fonctions dirigeantes ne sont plus définitivement attribués par nomination, mais par mandats temporaires renouvelables et crée « de facto » une rotation dans l'exercice de ces fonctions.

Signalement de la corruption

39. L'art. 29 du CiCr dispose que : *«Toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur le champ au procureur du Roi (...) et de (lui) transmettre tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs»*. En vertu de l'article 29 al. 2 du CiCr, les fonctionnaires de l'administration fiscale ne peuvent signaler au procureur des faits pénalement punissables aux termes des lois fiscales sans autorisation préalable du directeur départemental dont ils dépendent. Pour des faits de corruption, de trafic d'influence ou de blanchiment, commis par des personnes physiques ou morales, les agents des impôts peuvent toutefois informer directement le parquet. En ce qui concerne les comportements qui ne peuvent être qualifiés de crimes ou de délits, c'est à dire les inconduites ou comportements non intègres, ou ceux portant atteinte à la déontologie ou l'éthique administrative, le projet «politique fédérale préventive de l'intégrité» précité prévoit une procédure pour les divulguer (à un organe interne et/ou externe des SPF) tout en garantissant la confidentialité de l'identité du «divulgateur». Au niveau régional, sans préjudice des dispositions du code pénal énoncées ci-dessus, il n'existe aucune obligation explicite de nature réglementaire pour les agents, autre que le devoir appartenant à tout citoyen de dénoncer un acte délictueux, de signaler les inconduites ou soupçons de corruption ou les atteintes au devoir de déontologie. Il n'y a pas de mesures spécifiques au niveau administratif en vue de protéger les agents qui effectuent de tels signalements, toutefois, les agents publics bénéficient des protections accordées à tout citoyen par le juge d'instruction ou le juge du fond dans le cadre de la loi sur les témoins anonymes du 8.4.2003 et de la loi du 7.7.2002 contenant des règles relatives à la protection des témoins menacés.

Procédures disciplinaires (art. 78 à 95 bis du Statut du 2.10.1937 et 265 et s. de l'Arrêté du 6.5.1999)

40. Au niveau fédéral, c'est au supérieur hiérarchique de l'agent qui constate les faits de mener l'enquête disciplinaire. Il en rend compte et propose une peine provisoire au Comité de direction. Ce dernier fait une proposition de peine définitive à l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination pour les agents des niveaux 2, 3 et 4 (art. 79) et au Ministre pour les agents de niveau 1 (mais la révocation et la rétrogradation sont prononcées par le Roi). Ces autorités prononcent la peine définitive. L'agent doit être entendu et peut se faire assister d'un conseil à chaque stade de la procédure. Un procès-verbal de l'audition est dressé sur lequel l'agent peut faire ses remarques, (art. 78, § 2 et 79). L'agent a la possibilité d'introduire un recours contre la proposition de sanction définitive devant une chambre de recours (art. 79, § 5, 82, 86 à 94). Une telle chambre existe au sein de chaque SPF. Ces chambres de recours sont compétentes à l'égard des fonctionnaires des niveaux 2, 3 et 4. Il existe également une chambre de recours des

fonctionnaires généraux (les plus hauts gradés) et une chambre de recours interdépartementale pour les agents de niveau 1 de l'ensemble des SPF. Ces chambres sont présidées par un magistrat et sont composées d'assesseurs désignés pour une moitié par l'autorité et pour l'autre, parmi des agents désignés par les autorités syndicales représentatives. La procédure correspondante au niveau de la Région Bruxelles-Capitale est régie par les articles 265 et suivants de l'Arrêté du Gouvernement de la Région du 6.5.1999. Il n'y a pas ici de comité de direction intermédiaire entre le supérieur qui mène l'enquête disciplinaire de l'agent qui signale les faits (art. 275) et l'autorité compétente qui prononce la peine en premier ressort (art. 276, 277). L'agent a la possibilité de récuser les membres de la chambre. La chambre ne statue pas si l'agent n'a pas eu la possibilité d'exposer ses moyens de défense et si le dossier n'est pas complet (art. 290).

41. Les actions pénales sont suspensives de la procédure et du prononcé disciplinaire. Le Statut prévoit la possibilité de suspendre dans l'intérêt du service un agent qui fait l'objet de poursuites pénales, cette mesure pouvant être contestée devant le Conseil d'État. Quel que soit le résultat de ces actions, l'autorité administrative reste juge de l'application des peines disciplinaires (art.81, §3 AR 2.10.1937). En cas d'action pénale et si le ministère public a communiqué la décision judiciaire définitive au ministre sous l'autorité duquel l'agent est placé, l'action disciplinaire doit être entamée dans les six mois qui suivent la date de la communication (art.81, §5). Au niveau régional, les deux procédures pénale et disciplinaire sont indépendantes. L'article 272, alinéa 2 du Statut des agents du Ministère de Bruxelles-Capitale précise qu'un acquittement au pénal n'empêche pas l'autorité d'infliger une peine disciplinaire, pourvu que la motivation de la sanction ne se heurte pas à l'autorité de la chose jugée. L'autorité n'est pas en outre, liée par la manière dont les juridictions judiciaires ont apprécié le comportement de l'agent à l'occasion des faits énoncés contre lui.

b. Analyse

42. La structure institutionnelle belge est d'une grande complexité. La répartition des compétences entre ces différentes entités est régie par la Constitution. La politique monétaire, financière, la défense, la police et la justice sont des domaines de compétence exclusive de l'autorité fédérale. Dans d'autres domaines les compétences sont partagées : l'autorité fédérale fixe par exemple des règles générales en ce qui concerne les marchés publics ou l'organisation de l'économie, mais les Régions peuvent les compléter. Enfin, chaque Région détermine le cadre juridique du personnel de son administration, procède aux nominations de ses agents et fixe les règles de leur statut. Du fait de leurs compétences particulières, les Communautés peuvent aussi, dans certaines circonstances, intervenir. On observe donc parfois un enchevêtrement des compétences. Lors de la visite de l'EEG, les autorités fédérales ont convenu que l'existence de différents niveaux administratifs indépendants du pouvoir fédéral ne permet pas de donner une image complète des mécanismes de prévention et de lutte contre la corruption dans toutes les administrations belges. Au niveau infra-étatique, l'évaluation des Principes directeurs 9 et 10 a porté sur la seule Région Bruxelles-Capitale. L'EEG a eu l'impression que la politique anticorruption de la Belgique est plus accentuée au niveau fédéral qu'au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale.
43. Les personnels des administrations fédérales sont généralement soumis au Statut des agents de l'Etat, établi par l'AR du 2.10.1937. Celui-ci énonce les droits et devoirs des agents statutaires mais comprend une liste assez longue d'exceptions telles que prévues à l'article 2. Par ailleurs, ces droits et devoirs, rédigés en 1937, sont énoncés de manière très générale et pourraient être précisés en termes de risques de corruption et d'infractions ou de manquements à la déontologie

Pour ce qui est des agents contractuels visés par la loi du 20.2.1990, on trouve des stipulations relatives à la déontologie dans leur contrat de travail (tel est le cas au SPF Finances par exemple). Les agents du Ministère et des organismes d'intérêt public de Bruxelles-Capitale sont soumis à leurs propres statuts tels qu'adoptés par arrêtés gouvernementaux en application de l'AR du 22.12.2000 et de l'article 87 § 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8.8.1980. L'EEG n'a pu vérifier si des règles comparables étaient appliquées à l'ensemble des personnels, y compris les personnels non statutaires des différentes administrations, des établissements publics industriels et commerciaux, des sociétés mixtes et au niveau local. Il est apparu que les agents contractuels sont nombreux dans certains départements (45,5 % par exemple au SPF Intérieur). Il importe donc que les règles déontologiques et la sensibilisation aux risques de la corruption couvrent l'ensemble des personnels des administrations. Aucun des textes susmentionnés ne fait référence à la corruption et aux risques concrets de corruption et par conséquent, les formations dispensées aux stagiaires lors du recrutement en matière de déontologie – ou par après aux agents - risquent d'être très générales en matière de risques de corruption. Il n'y a pas encore, que ce soit au niveau fédéral ou de Bruxelles-Capitale, de codes de conduite qui traitent de manière ciblée de la corruption à l'instar, par exemple, du code modèle de la Recommandation R (2000) 10 du Conseil de l'Europe¹⁷. Lors de la visite de l'EEG, des codes de conduite étaient cependant en préparation (par exemple au sein du SPF Défense, de la police fédérale et pour les communicateurs fédéraux). **L'EEG recommande d'examiner l'opportunité de compléter de façon appropriée, à l'attention des agents publics (statutaires ou autres), les dispositions normatives existantes en matière de déontologie, en y introduisant, notamment, des références explicites à la corruption, et de continuer d'adopter, particulièrement dans les secteurs potentiellement vulnérables, des codes de conduite relatifs à l'intégrité et aux risques de corruption, et enfin, d'assurer dans ces domaines des formations concrètes fondées sur des cas pratiques.**

44. L'EEG a pu constater que l'intégrité et la performance de l'administration revêtent une grande importance. Pour autant, les règles générales de probité, voire même des formations, pourraient à elles seules ne pas suffire ; encore faut-il vérifier qu'elles sont communément observées dans la pratique. C'est vraisemblablement une des raisons pour laquelle le Gouvernement a établi un Service de « Surveillance de l'intégrité ». Lors de la visite de l'EEG, ce Service élaborait un vaste projet comprenant à la fois des mesures de prévention de la corruption et de soutien aux institutions fédérales pour l'élaboration de codes de conduites. Il était question qu'il exerce également un suivi de leur mise en œuvre. En juillet 2003, un Accord gouvernemental a été adopté sur « une Belgique créative et solidaire, du souffle pour le pays » afin, notamment, d'améliorer l'efficacité de l'administration et la qualité des services rendus aux citoyens. Il n'y est cependant pas fait mention de la nécessité de prévenir et de lutter contre la corruption. Toutefois, la lutte contre la corruption est reprise dans les priorités de la police au plan national de sécurité 2004-2007. Lors des entretiens avec l'EEG, l'accent a été mis sur certains secteurs de l'administration particulièrement exposés aux risques de corruption (ex : autorités fiscales, marchés publics, services de l'urbanisme, armée). Il n'y a pas de système global d'évaluation des risques qui permettrait de mieux appréhender le phénomène de la corruption et de vérifier l'efficacité des instruments et mécanismes existants. Néanmoins, le plan national de sécurité 2001-2002 contenait à l'annexe E une analyse stratégique de la corruption en Belgique et une

¹⁷ Néanmoins dans le courant de l'année 2004, des groupes de travail ont été mis sur pied afin de travailler sur les valeurs communes à l'ensemble de l'administration. Un opérateur externe a également été désigné pour piloter ces travaux. Le but recherché est d'élaborer un code de valeurs ou de conduite applicable à l'ensemble de l'administration. Des valeurs telles que l'intégrité y figureront et une référence explicite à la corruption est envisagée. La spécificité de la démarche est à trouver dans le fait qu'il s'agit de groupes de travail constitués des membres du personnel de l'administration qui seront invités à déterminer eux-mêmes les valeurs qui leur sont communes et ce qu'elles représentent afin d'en intégrer leur contenu et leur importance. Il s'agit dès lors également d'une démarche de sensibilisation.

analyse stratégique sur les risques de corruption dans les marchés publics sera finalisée au 1^{er} semestre 2005. L'EEG se félicite de la poursuite par les autorités belges de telles analyses. Suite à l'Accord gouvernemental de 2003, les SPF de la Justice et de l'Intérieur ont d'ailleurs élaboré une Note-cadre sur la « sécurité intégrale » qui inclut - entre autres - comme objectif, d'élaborer une approche adéquate, multidisciplinaire et coordonnée des divers facteurs qui facilitent et stimulent la corruption. Il n'y avait pas, lors de la visite de l'EEG, une approche équivalente au niveau de Bruxelles-Capitale. Une telle approche, combinée avec les réalisations du Service « Surveillance de l'Intégrité » pourrait être généralisée et étendue à l'ensemble des administrations. **L'EEG recommande de réaliser des analyses plus systématiques des risques de corruption au sein de l'administration, ainsi que l'évaluation des mesures prises en matière de lutte contre la corruption.**

45. Pour ce qui est du conflit d'intérêt, l'article 49 de l'AR du 2.10.1937 se borne à énoncer une règle générale d'incompatibilité pour tout agent à l'encontre de toute occupation qui pourrait nuire à l'accomplissement de ses devoirs. La question des incompatibilités, des cumuls et des activités accessoires, qu'elles soient ou non rétribuées, n'était pas réglée plus en détail au moment de la visite de l'EEG, si ce n'est en vertu de certains Arrêtés Royaux spécifiques¹⁸ et parfois en vertu d'instructions ministérielles particulières, telle que l'Instruction n° 1 du 3.1.1997 du ministère des finances en ce qui concerne l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines qui interdit le cumul d'activités professionnelles sans autorisation préalable¹⁹. Au niveau de Bruxelles-Capitale, l'article 312 du Statut est souple et ne vise, pour ce qui est des incompatibilités et du cumul d'activités professionnelles, que les occupations qui procurent des revenus professionnels imposables et qui ne sont pas inhérentes à l'exercice de la fonction. Les lois du 2.5.1995 relatives à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine n'étaient pas encore entrées en vigueur au moment de la visite de l'EEG car les normes et les mécanismes permettant leur application n'avaient pas encore été adoptées. Cette situation, vulnérable aux conflits d'intérêt et en l'absence de moyens de contrôle effectifs, commande la mise en application sans délais de la Loi du 2.5.1995 et de la loi spéciale, l'élaboration des mécanismes de la présentation, du dépôt et du contrôle des déclarations de patrimoine et la possibilité d'engager, le cas échéant, la responsabilité pénale pour la présentation intentionnelle de fausses données.²⁰ L'EEG accueille d'ailleurs avec satisfaction le fait que le Service « Surveillance de l'intégrité » projette de s'atteler au problème du conflit d'intérêt en s'inspirant des normes internationales bien que son champ d'action concerne les seuls Services Publics Fédéraux (SPF). Il n'y a pas de dispositions explicites sur la rotation des effectifs et le système actuel de mandats pour les grades supérieurs des agents occupant des fonctions dirigeantes ne répond que partiellement aux objectifs de prévention des systèmes de rotation. De l'avis de nombreuses personnes rencontrées, un des moyens parmi les plus efficaces, voire nécessaires, pour prévenir des situations de conflit d'intérêt et la corruption serait la rotation des agents publics, du moins dans les postes potentiellement vulnérables à la corruption. En ce qui concerne les cadeaux, les statuts fédéral et de Bruxelles-Capitale interdisent de solliciter ou de recevoir tout don, gratification ou avantage. Cette prohibition absolue, qui est parfois contournée notamment pour des cadeaux de représentation ou symboliques, ne fait pas explicitement référence aux sanctions prévues dans le code pénal pour corruption et ne précise pas le comportement qui est attendu de chaque agent. Enfin, en dehors

¹⁸ L'Arrêté Royal n°46 du 10.6.1982 relatif au cumul des activités professionnelles dans certains services publics et de l'Arrêté Royal du 8.3.2004 fixant les conditions particulières de recrutement du personnel statutaire et contractuel de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et organisant le service en vue de prévenir les conflits d'intérêts

¹⁹ Les autorités belges ont annoncé que la loi spéciale et la loi du 2.5.1995 ont été exécutées et complétées par une loi spéciale et une loi du 26.6.2004 qui entreront en vigueur le 1.1.2005.

²⁰ ibidem.

de l'Instruction n° 1 du 3.1.1997 susmentionnée, la question de la migration abusive temporaire ou définitive d'un agent public vers le secteur privé n'est pas réglée. Au vu de ces constatations, l'EEG recommande de régler de façon plus stricte le conflit d'intérêt et notamment : (i) de pourvoir rapidement à la mise en œuvre des lois du 2.5.1995 (relatives à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine) ; (ii) de limiter ou continuer à préciser les conditions d'exercice d'activités accessoires ; (iii) d'organiser éventuellement la rotation des effectifs les plus exposés au risque de corruption ; (iv) de fournir des directives aux agents concernant l'interdiction existante de solliciter ou recevoir des cadeaux ; et enfin, (v) de réglementer, en vue de l'interdire, le « pantouflage » (cad. la migration abusive d'un agent public vers le secteur privé).

46. L'article 29 du CiCr oblige tout fonctionnaire à signaler au procureur du Roi tout crime ou délit dont il acquiert connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Néanmoins, il est apparu que ces signalements sont difficiles à effectuer en pratique. D'après les interlocuteurs de l'EEG, de tels signalements supposent de pouvoir apporter des preuves solides de l'existence d'une infraction, pour ne pas risquer de s'exposer, le cas échéant, à des poursuites pour dénonciation calomnieuse ou de subir des conséquences négatives en matière de carrière. En outre, les agents sont réticents à dénoncer des collègues à leur supérieur hiérarchique, car ils estiment que les procédures disciplinaires ont peu de chances d'aboutir, soit par manque de preuves, soit par manque de moyens adéquats pour mener l'enquête (par exemple, il incombe souvent au supérieur hiérarchique de mener l'enquête seul). Pour faire face à ce second problème les autorités belges ont signalé qu'il peut être fait appel aux services d'audit compétents afin d'évaluer l'efficacité des procédures disciplinaires²¹. Enfin, elles devraient également mettre en place des mécanismes de protection institutionnalisés pour les dénonciateurs de bonne foi et désigner des « personnes de confiance », sur la base du projet élaboré en ce sens par le Service de « Surveillance de l'Intégrité »²². Par voie de conséquence, l'EEG recommande (i) d'informer les agents sur leur obligation de signaler toute infraction éventuelle de corruption aux organes de poursuites conformément à l'art. 29 du CiCr et sur les conséquences en cas de non-respect ; (ii) de faire appel aux services d'audit compétents pour procéder à l'évaluation de l'efficacité des procédures disciplinaires ; et enfin, (iii) de mettre en place des mécanismes de protection institutionnalisés pour les dénonciateurs de bonne foi et une procédure de désignation des « personnes de confiance ».
47. Les règles relatives à la transparence de l'administration semblent être effectives au niveau fédéral. L'EEG ne dispose pas d'éléments suffisants lui permettant de porter un jugement sur les autres entités. Les rares critiques entendues lors de la visite de l'EEG concernaient l'impossibilité d'accéder aux résultats des audits ou de certaines synthèses de la Cour des Comptes (qui n'est pas une juridiction) autrement que par l'intermédiaire du rapport annuel adressé aux assemblées parlementaires. Les dispositions en cause répondent, d'après les autorités belges, au souci de préserver le secret professionnel et l'équilibre entre les pouvoirs. La question des relations entre la Cour des Comptes et les autorités judiciaires a été traitée dans le cadre des rapports du GRECO sur le 1^{er} cycle.

²¹ En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, les autorités belges ont signalé qu'un service d'audit interne a été créé après la visite de l'EEG et une équipe spécialement formée à cette fin. Un comité d'accompagnement externe au ministère supervise ce service. Son objectif est d'analyser l'organisation et les procédures des administrations de la Région de Bruxelles-Capitale. L'analyse des procédures pourrait à terme inclure également les risques de corruption et les procédures disciplinaires. Même si ces domaines n'ont pas encore fait l'objet d'audit, la structure qui pourrait les réaliser existe.

²² qui a élaboré un concept concernant la dénonciation des faits illégaux.

IV. THEME III – PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition des personnes morales

48. Le droit belge prévoit plusieurs types de personnes morales. Parmi les personnes morales de droit privé on peut citer, notamment : les sociétés et les associations (ASBL, associations momentanées ou en participation). Parmi les sociétés on rencontre, conformément à l'art. 2 du code des sociétés du 7.5.1999 : les sociétés en nom collectif (SNC), les sociétés en commandite simple (SCS), les sociétés privées à responsabilité limitée (SPRL), les sociétés coopératives²³ à responsabilité limitée (SCRL) ou illimitée (SCRI), les sociétés anonymes (SA), la société en commandite par actions (SCA) et le groupement d'intérêt économique (GIE). Peuvent aussi être établies des sociétés agricoles sous la forme de sociétés civiles professionnelles. La société de droit commun, la société momentanée et la société interne ne bénéficient pas de la personnalité juridique. Les syndicats, comme les partis politiques sont des associations de fait. Ne s'agissant pas de personnes morales, ceux qui les constituent sont individuellement responsables aux plans civil et pénal. Parmi les personnes morales de droit public autres que celles visées à la Partie III ci-dessus (les « parastataux »), on peut citer notamment : la régie publique, l'établissement public, la société d'économie mixte et l'entreprise publique autonome. Ces dernières sont assujetties de la part de l'Etat fédéral à un régime de décentralisation et à un contrôle de tutelle. Chaque Région établit le régime juridique des associations de pouvoirs publics qui sont organisées dans son ressort et assure le contrôle de leurs actes.

Constitution

49. Le code des sociétés et la loi sur les ASBL du 27.6.1921 fixent les conditions générales d'établissement d'une personne morale et prévoient des conditions générales et particulières de forme (l'établissement d'un acte authentique devant notaire ou sous seing privé ; la publicité dans les Annexes du *Moniteur belge*) et de fond (quant à l'objet, le capital social, les participations²⁴, le nombre et le statut des dirigeants et des associés).

Enregistrement

50. Le code des sociétés et la loi sur les ASBL établissent également un système d'enregistrement des personnes morales de droit privé. Celles-ci sont inscrites au Répertoire de la Banque-Carrefour des Entreprises. L'acquisition de la personnalité juridique est conditionnée par le dépôt au greffe du tribunal de commerce d'un extrait de l'acte constitutif, lequel doit mentionner certaines données essentielles relatives à la société, à ses fondateurs et aux personnes investies

²³ Ces sociétés sont composées d'associés dont le nombre et l'importance des apports sont variables. Les parts sociales ne sont pas représentées par des titres négociables et ne sont transmissibles que moyennant la réunion de certaines conditions strictes ; le capital social est variable, ce qui rend possible l'accueil de nouveaux associés.

²⁴ La loi du 2.3.1989 relative à la publicité des participations importantes dans les sociétés cotées en bourse et réglementant les offres publiques prévoit une obligation de déclaration et la publicité des participations importantes dans les sociétés de droit belge cotées. Toute personne physique ou morale qui acquiert des titres représentatifs ou non du capital, conférant le droit de vote de telles sociétés doit déclarer à la Commission bancaire et financière le nombre de titres qu'elle possède lorsque les droits de vote afférents à ces titres atteignent 5 % ou plus du total des droits de vote. Une déclaration est de même prévue pour le cas où une ou plusieurs acquisitions additionnelles conférerait des droits de vote supérieurs, par tranche de 5 points (10 %, 15 %, 20 %, etc...). Lorsque les titres sont pour la première fois admis à la cote, la déclaration doit être faite par toute personne possédant à ce moment les pourcentages précités. Sont visées les sociétés de droit belge dont les titres conférant le droit de vote sont en tout ou en partie admis à la cote officielle d'une bourse de valeurs située dans un Etat membre de l'Union européenne.

du pouvoir de l'administrer et de la représenter. Les pièces déposées sont conservées dans le dossier qui est tenu à ce greffe pour chacune de ces sociétés. L'extrait susmentionné est publié au *Moniteur belge*. Une publicité permanente est organisée pour le cas où l'une des mentions des extraits de l'acte constitutif ne correspond plus à la situation qu'elle doit décrire. La personnalité juridique des ASBL est acquise à compter du jour où ses statuts, les actes relatifs à la nomination des administrateurs, et, le cas échéant, des personnes habilitées à représenter l'association, sont déposés au greffe du tribunal.

Obligations comptables

51. En vertu de la loi comptable du 17.7.1975, toutes les entreprises commerciales ou à forme commerciale ainsi que les organismes publics exerçant une mission statutaire à caractère commercial, financier ou industriel, sont tenues de conserver leurs livres comptables et toute pièce justificative appelée à faire preuve à l'égard de tiers pendant 10 ans (articles 6 et 9). Des règles précisent les modalités d'établissement des comptes annuels et de publication des bilans. Depuis l'année 2002, les associations sans but lucratif sont tenues de tenir une comptabilité simplifiée à moins qu'elles ne remplissent certains critères (cf. art.17 de la loi du 27.6.1921), auquel cas, elles doivent tenir leur comptabilité et établir leurs comptes annuels conformément à ladite loi de 1975.

Interdictions professionnelles – honorabilité

52. L'arrêté royal n° 22 du 24.10.1934 relatif à l'interdiction judiciaire faite à certains condamnés et faillis d'exercer certaines fonctions, professions ou activités, tel que modifié par les lois du 4.8.1978 et du 2.6.1998, prévoit un système général d'interdictions professionnelles. Des interdictions spécifiques sont prévues par les lois fiscales et par des réglementations particulières ayant trait, principalement, au secteur financier, à celui des assurances et à celui de la consommation.

Responsabilité des personnes morales

53. L'article 5 du code pénal (CP), introduit par l'art. 2 de la loi du 4.5.1999 prévoit la responsabilité pénale des personnes morales pour les infractions qui, soit ont un lien avec l'objet de la personne morale ou ses intérêts, soit ont été commises pour son compte. Il règle également le concours de responsabilité pénale entre la personne morale et les personnes physiques étant intervenues pour elle dans la commission de l'infraction. Une poursuite conjointe des deux est en principe exclue *en cas d'infraction involontaire*. C'est au juge de décider qui, de la personne physique ou de la personne morale, a commis la faute la plus grave. Sur cette base, il condamnera une des deux personnes. *En cas d'infraction intentionnelle*, comme dans la plupart des cas de corruption, trafic d'influence et blanchiment, une poursuite commune est possible. Les personnes morales de droit étranger peuvent être poursuivies et punies pour une infraction commise en Belgique.
54. Les personnes morales peuvent être poursuivies pour tout type d'infraction. Cependant, la loi énonce les conditions particulières dans lesquelles elles peuvent être tenues pour responsables des infractions de corruption active dans le secteur privé (art.504bis CP), de trafic d'influence (art. 247 §4 CP) et blanchiment (art. 505 CP). En ce qui concerne les infractions de corruption active dans le secteur privé, l'article 504bis CP introduit par l'art. 5 de la loi du 10.2.1999 relative à la répression de la corruption sanctionne la corruption au sein du secteur privé, dans le cas où un employé, un préposé, un administrateur, un gérant ou un mandataire propose ou accepte d'adopter, contre rémunération, un comportement déterminé à l'insu et sans l'autorisation de son

employeur, du mandat, de son conseil d'administration ou de son assemblée générale. Cette disposition vise à : (i) ne pas sanctionner les entreprises dans leurs activités économiques mais leurs administrateurs, chargés d'affaires, fondés de pouvoir ou commettants qui portent préjudice à leur propre entreprise ; (ii) ne pas réprimer les pratiques malhonnêtes, qui parfois frisent la corruption, mais qui sont d'usage courant et qui sont autorisées, ne fût-ce qu'implicitement, par le conseil d'administration. Pour autant, le défaut de surveillance au sein des personnes morales, ayant entraîné la commission d'une infraction pénale peut être sanctionné. En effet, l'élément moral est aussi un élément de l'infraction pour la personne morale. Il faut démontrer que soit l'infraction provient d'une décision prise volontairement par la personne morale, soit qu'il y a eu négligence de la part de la personne morale, ce qui a provoqué l'infraction. La faute doit être évaluée en tenant compte de la spécificité de la personne morale. Une organisation interne déficiente, des mesures de sécurité insuffisantes ou des limitations budgétaires déraisonnables peuvent avoir créé les conditions qui ont rendu l'infraction possible. Le juge se base sur le comportement des organes de la personne morale, sur les faits matériels commis par certains de ses préposés ou mandataires, sur les risques et les mesures prises. Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, de juillet 1999 à avril 2004, il y a eu un seul jugement se rapportant à la corruption et un au recel.

Sanctions et mesures applicables aux personnes morales

55. En vertu de l'art. 7bis CP, une personne morale peut se voir appliquer les sanctions suivantes : l'amende²⁵, la confiscation spéciale, la dissolution²⁶, l'interdiction d'exercer une activité relevant de l'objet social, la fermeture, la publication ou la diffusion de la décision. L'article 504ter CP prévoit, en cas de corruption privée, une peine d'emprisonnement de six mois à deux ans et/ou une amende de 100 à 10.000€. En cas de pacte de corruption, la peine d'emprisonnement peut être augmentée jusqu'à trois ans et/ou l'amende jusqu'à 50.000€. Outre les sanctions pénales, la corruption peut entraîner des sanctions civiles en ce qui concerne la relation unissant la personne corrompue à la personne morale ou physique pour laquelle elle travaille. Ces sanctions seront régies par des dispositions différentes selon les liens unissant la personne corrompue à la personne physique ou morale pour laquelle elle travaille (rupture du contrat,...). Enfin la loi du 10.2.99 relative à la répression de la corruption a modifié l'article 19 § 1^{er} de la loi du 20.3.91 organisant l'agrément des entrepreneurs de travaux, en ajoutant comme motif de déclassement ou de suspension d'une ou plusieurs agréments d'un entrepreneur le non-respect de l'interdiction de tout acte, convention ou entente de nature à fausser les conditions normales de la concurrence, prévues à l'article 11 de la loi du 24.12.93 relative aux marchés publics, y compris les actes de corruption. Il n'existe pas en Belgique de registres des sociétés reconnues coupables d'actes de corruption.²⁷

Déductibilité fiscale

56. En vertu de l'article 57, 1° du Code des Impôts sur le Revenu (CIR 92), les commissions, courtages, ristournes, vacations, honoraires ou gratifications etc. peuvent être déduites fiscalement si elles sont justifiées par des fiches individuelles qui indiquent le nom ou la

²⁵ L'art. 41bis CP prévoit la conversion des peines privatives de liberté pour les personnes physiques, en peine d'amende.

²⁶ D'après l'article 35 CP, la dissolution ne peut être prononcée qu'à la condition que « la personne morale a été intentionnellement créée afin d'exercer les activités punissables pour lesquelles elle est condamnée ou lorsque son objet a été intentionnellement détourné afin d'exercer de telles activités ».

²⁷ Les autorités belges ont indiqué toutefois, après la visite de l'EEG, qu'un groupe de travail SPF Justice et magistrature prépare un avant-projet de loi relative à la création d'un registre des personnes morales condamnées. Ces travaux devraient aboutir à un texte à soumettre Parlement, en mars 2005.

dénomination du bénéficiaire de la commission et un relevé récapitulatif.²⁸ Il existe une dispense d'établir des fiches individuelles pour des commissions ne dépassant pas 125 euros par an et par bénéficiaire. Par ailleurs, en vertu de l'article 58 CIR 92, le Ministre des Finances peut autoriser que soient considérées comme frais professionnels, les sommes allouées au titre de commissions secrètes par les entreprises, lorsque l'octroi de telles commissions est reconnu de pratique courante, à condition qu'elles n'excèdent pas les limites normales, que l'entreprise effectue le paiement des impôts y afférents, calculés aux taux fixés forfaitairement par le Ministre et qui ne peuvent être inférieurs à 20% et que l'octroi de telles commissions soit nécessaire pour pouvoir lutter contre la concurrence étrangère, sur demande au Ministère des Finances. En vertu de la loi du 10.2.99 relative à la répression de la corruption, cette autorisation ne peut être accordée en ce qui concerne l'obtention ou le maintien de marchés publics ou d'autorisations administratives.

Administration fiscale

57. C'est en général l'inspection spéciale des impôts (ISI) qui effectue les enquêtes fiscales. Ce service compte environ 400 agents pour tout le pays. Ils sont issus des administrations des contributions, des douanes et de la TVA. Pour des faits de corruption, de trafic d'influence ou de blanchiment, commis par des personnes physiques ou morales, les agents des impôts peuvent informer directement le parquet en vertu de l'article 29 du CiCr (contrairement aux *faits pénalement punissables aux termes des lois fiscales et des arrêtés pris pour leur exécution, en vertu l'article 29 du CiCr §2 précité*). Le parquet et le juge d'instruction peuvent, sur la base de leur pouvoir général d'investigation demander à l'administration fiscale tous renseignements nécessaires. Ces renseignements émanent des administrations des contributions directes (immeubles appartenant à l'assujetti, fortune mobilière, contrôles fiscaux effectués, description précise de l'activité d'une société, comptabilité tenue, état des rémunérations des administrateurs, du personnel, relations d'affaires, adresses des locaux occupés) de la TVA (relevés annuels des ventes à des clients belges ou étrangers assujettis, notifications relatives à certains infractions, d'irrégularités relevées lors de certains contrôles) de l'enregistrement et des domaines (acquisitions et ventes d'immeubles, emprunts, héritages) et des douanes (fichiers des importations et exportations, fichier des infractions importantes relevées en matière de TVA). Une loi du 28.4.1999 oblige les magistrats de parquet, mais après autorisation du procureur général, à informer le Ministre des finances de l'existence de dossiers pénaux faisant apparaître des indices de fraudes fiscales afin de lui permettre, s'il l'estime opportun, de procéder à des investigations.

Sanction des infractions comptables

58. Les infractions comptables sont susceptibles d'engager la responsabilité civile, administrative et pénale des contrevenants et sont passibles de sanctions. Sont assorties de sanctions pénales : le faux en écritures et usage de faux (articles 193, 196, 197 CP) ; le faux fiscal (art. 73 et 73 bis du code TVA, cad la fausse déclaration TVA) ; la fausse déclaration fiscale (art. 449 et 450 du code des impôts sur les revenus) et les faux comptes annuels soumis à l'assemblée générale des actionnaires (art. 127 du Code des Sociétés). La dissimulation ou la destruction d'un livre de compte ou d'une comptabilité est passible des sanctions prévues à l'article 16 de la loi de 1975

²⁸ Ces fiches individuelles, qui mentionnent notamment le montant de la commission, le nom et l'adresse du bénéficiaire des revenus, sont envoyées par le débiteur des revenus à l'administration fiscale belge. Si le débiteur omet d'établir une fiche individuelle, la commission n'est pas déductible (lorsque le débiteur est une personne physique) ou est soumise à une cotisation spéciale au taux de 309 % (lorsque le débiteur est une société). Dans le cadre de l'échange de renseignements prévu par les conventions préventives de la double imposition, l'administration fiscale belge transmet ces fiches individuelles aux administrations fiscales des pays dont le bénéficiaire de la commission est un résident, ce qui permet à ces administrations de vérifier si le bénéficiaire a rempli ses obligations fiscales dans son État de résidence.

(peine d'emprisonnement d'un mois à un an et/ou une amende de cinquante à dix mille francs suivant les cas). Cet article prévoit les mêmes sanctions à l'égard des commissaires, réviseurs ou experts qui ont attesté ces comptes tout en sachant qu'ils contenaient des irrégularités.

Rôle des comptables et réviseurs d'entreprise

59. Les réviseurs d'entreprises (AR du 10.1.94), les experts-comptables (AR du 1.3.98) et les comptables agréés doivent se conformer aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux normes régissant leur profession mais ne sont pas spécifiquement chargés de détecter des infractions. L'art. 458 CP sur la violation du secret professionnel et l'article 27, par. 2, L du 22 juillet 1953 créant un Institut des Réviseurs d'Entreprises limitent leur collaboration avec les autorités judiciaires à ce qui est strictement prévu par la loi (soit l'obligation de signalement en matière de blanchiment en vertu de l'art. 2bis de la loi du 11.1.1993 et celle applicable à tout individu, telle que prévue à l'article 30 CiCr – pour les attentats contre la sûreté publique, conte la vie ou la propriété d'un individu - dont l'infraction est passible d'une peine de huit jours à six mois d'emprisonnement et d'une amende de 12,5 à 62,5€ augmentée des décimes additionnels (multiplication des montants par 5) et à la communication d'attestations ou de confirmations opérée avec l'accord écrit de l'entreprise auprès de laquelle ils exercent leur fonction. L'Institut des Réviseurs d'Entreprises a adopté une Recommandation du 5.6.1998 à l'attention des membres de la profession en ce qui concerne la détection et le signalement des fraudes comptables et d'autres actes illégaux, sans toutefois y inclure explicitement la corruption. Néanmoins, l'Institut des Réviseurs d'Entreprises et l'Institut des Experts Comptables et Conseillers Fiscaux sont soumis aux normes ISA (International Standards of Audit) 240 et 250 de l'*International Federation of Accountants* (IFAC). La norme ISA 240 se rapporte à « la responsabilité de l'auditeur de tenir compte de la fraude et des erreurs dans un audit des états financiers » et la norme ISA 250 a trait à « la prise en compte des lois et recommandations lors de l'audit des états financiers ». Elles englobent, selon les autorités belges, l'hypothèse de cas de corruption.

b. Analyse

60. À l'issue de la visite, il apparaît que les autorités belges ont réalisé des avancées notables au niveau législatif, en encadrant précisément les normes en matière d'établissement, d'enregistrement, de fonctionnement transparent et de contrôle des personnes morales, en établissant la responsabilité pénale des personnes morales, assorties de sanctions conformes en théorie aux dispositions de la Convention STE n° 173 et en utilisant les moyens des administrations fiscales pour réprimer les infractions de corruption, de blanchiment et les infractions comptables. Plusieurs sociétés travaillent à l'élaboration de codes de conduite. Néanmoins certains éléments du dispositif peuvent être améliorés pour qu'il devienne pleinement opérationnel et pour en accroître l'efficacité.

61. Il existe un système d'enregistrement des personnes condamnées faisant l'objet d'interdictions professionnelles mais pas de registre des personnes morales reconnues coupables d'infractions pénales. **L'EEG recommande de créer un registre des personnes morales condamnées au pénal.**

62. Il convient de saluer l'innovation que constituait l'introduction en 1999 de la responsabilité pénale des personnes morales dans l'arsenal juridique belge. Néanmoins, il ressort de l'avis des personnes rencontrées pendant la visite (magistrats et policiers), que de nombreuses difficultés en rendent toujours l'application rare. Parmi ces difficultés ont été évoquées les ambiguïtés du

dispositif prévu aux articles 5 et 504 bis du CP et la structure de l'imputation de la responsabilité. L'EEG a été informée que les difficultés sont prises en compte par le biais d'évaluations réalisées par le Service de Politique Criminelle du SPF Justice et d'échanges d'expériences professionnelles des magistrats en vue d'améliorer cette législation. Les sanctions prévues par la loi semblent efficaces, proportionnelles et dissuasives. Néanmoins, l'EEG a été informée que l'on ne dispose pas de statistiques sur les sanctions prononcées à l'encontre de personnes morales. Il y a une seule condamnation de personne morale pour des faits de corruption. En conséquence, l'EEG n'est pas en mesure d'apprécier si les sanctions appliquées sont efficaces, proportionnelles et dissuasives.

63. En ce qui concerne les déductions fiscales de pots de vin, le régime belge permet la déductibilité de certaines commissions secrètes, versées par des contribuables, dans des conditions strictes et limitatives. Il le fait en permettant le paiement d'impôts déterminés à l'avance et en déterminant un taux fixe sur ces commissions. Les autorités belges ont déclaré avoir amendé le régime existant suite aux observations de l'OCDE et dans la perspective de leur réévaluation prochaine dans le cadre du deuxième cycle. Au demeurant, elles considèrent ces commissions comme légales, dans la mesure où une entreprise ne prendrait pas le risque d'établir une fiche individuelle de demande de déduction comportant tous les éléments relatifs à la commission versée, si cette commission a servi à corrompre un fonctionnaire public identifiable. Il peut néanmoins arriver que le fonctionnaire obtienne une telle commission au travers de plusieurs intermédiaires, voire de sociétés écrans. L'EEG considère que le régime applicable à la déductibilité fiscale de certaines commissions secrètes ne facilite pas la lutte contre la corruption. Par suite, **l'EEG recommande d'amender la loi en vue d'exclure la déductibilité fiscale de tout avantage indu (y compris les commissions secrètes dans les transactions commerciales).**
64. Pour ce qui est du travail réalisé par les autorités fiscales en vue de détecter et de constater des infractions pénales, l'EEG est d'avis que les moyens mis en œuvre ont montré leur efficacité dans la lutte contre la fraude fiscale. Les autorités judiciaires peuvent bénéficier des renseignements détenus par les autorités fiscales dans toutes les affaires de corruption, trafic d'influence et blanchiment et elles pourraient enrichir leurs propres informations en les transmettant à leur tour, avec les garanties prévues par la loi, aux autorités fiscales. Il n'a pas été rapporté de cas où le procureur général aurait refusé de donner son accord à la transmission de données pénales pertinentes, adéquates et non excessives aux autorités fiscales. Les fonctionnaires reçoivent une formation spécifique et des directives sur les incidents permettant de détecter la fraude fiscale mais non pas en ce qui concerne la corruption. Les autorités fiscales ont d'ailleurs admis que des directives (telles que celles issues du Manuel de l'OCDE) et formations seraient fructueuses dans ce domaine. **L'EEG recommande que les services fiscaux prêtent une attention particulière au phénomène de la corruption, notamment au moyen de directives et de modules de formation spécifiques en matière de détection et de répression d'infractions de corruption.**
65. Quant au rôle des professionnels du chiffre (réviseurs, comptables), il est apparu, lors des entretiens avec l'EEG, que ceux-ci se fondent principalement, pour apporter leur contribution à la prévention et à la lutte contre la corruption, sur les dispositions de l'article 30 CiCr. De l'avis de l'EEG cette disposition concerne l'obligation pour tout individu de dénoncer aux autorités les attentats contre la sûreté publique, contre la vie ou la propriété d'un individu - dont l'infraction est passible d'une peine de huit jours à six mois d'emprisonnement et d'une amende de 12,5 à 62,5€ augmentée des décimes additionnels) et s'interroge sur la pertinence de cette disposition en matière de lutte contre la corruption, alors qu'ils ont une obligation spéciale de dénonciation en

matière de blanchiment. De l'avis de l'EEG, ces professionnels jouent un rôle essentiel dans la détection d'irrégularités commises par des entreprises fautives, comme le montrent les dispositions législatives en matière de blanchiment et les recommandations de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises de 1998, qu'il agisse de détecter et de signaler les fraudes ou d'autres activités illégales, qui pourraient même engager la responsabilité pénale des personnes morales. Selon l'EEG, il n'y a pas actuellement de mécanisme qui permette effectivement - sans pour autant hypothéquer la confiance des conseils d'administration ou autres entités chargées du contrôle et auxquelles ils doivent rendre des comptes, car cette confiance doit être préservée - d'intervenir auprès des autorités, indépendamment des organes sociaux des entreprises, en cas de situations criminelles graves, notamment lors de la détection de signes de corruption. Ces professionnels devraient être sensibilisés davantage aux risques de corruption dans le secteur privé et ses effets sur la comptabilité des entreprises. Enfin, les organes représentatifs de ces professions devraient adopter, à l'égard de leurs membres, des directives sur la détection et le signalement d'infractions de corruption et des normes strictes, en ce qui concerne l'intégrité, le conflit d'intérêt et le signalement d'infractions de corruption et en ce qui concerne les contrôles et les sanctions aux professionnels peu scrupuleux. Des formations devraient être disponibles dans ces domaines. **L'EEG recommande de créer des mécanismes permettant aux réviseurs et comptables de signaler directement des infractions de corruption aux autorités compétentes ; d'encourager les organes représentatifs de ces professions à établir des directives et des formations pour la détection et le signalement d'actes de corruption, ainsi que des normes déontologiques et sanctions appropriées.**

V. CONCLUSIONS

66. Le système juridique belge dispose d'outils performants pour ce qui est de la détection, de la saisie et de la confiscation de produits de la corruption. La Belgique est un des pays précurseurs qui disposent d'un organe de saisie et de confiscation et qui permet une utilisation optimale des fonds saisis et des jugements de confiscations exécutés. Les administrations publiques opèrent avec le souci d'assurer l'intégrité et l'efficacité des agents. Une réglementation plus précise du conflit d'intérêt devrait encore renforcer le dispositif. Toutefois, vu la structure institutionnelle complexe de la Belgique, il semble difficile d'y adopter une stratégie et des mesures uniformes de lutte contre la corruption dans l'administration. Les progrès globaux de la Belgique en cette matière seront donc probablement plus lents à constater. Au niveau du contrôle des personnes morales et des contributions des autorités fiscales et des professions du chiffre à la détection et à la lutte contre la corruption, on rencontre également des atouts importants. La Belgique a adopté une loi sur la responsabilité pénale des personnes morales dès 1999. Dans tous ces domaines, certaines adaptations normatives, telle que proposées dans les présentes recommandations, suivies, d'un renforcement de leur mise en œuvre, d'actions de sensibilisation et de formation ainsi que l'établissement de statistiques, devraient permettre d'obtenir les résultats escomptés.
67. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande aux autorités belges ce qui suit. Il invite également les autorités fédérales à porter les recommandations ii, iii, iv et v à la connaissance de la Région Bruxelles-Capitale :
- i) **poursuivre activement le développement législatif en cours en vue de compléter et simplifier le dispositif existant en matière de saisie et de confiscation** (paragraphe 18) ;
 - ii) **examiner l'opportunité de compléter de façon appropriée, à l'attention des agents publics (statutaires ou autres), les dispositions normatives existantes en matière de**

déontologie, en y introduisant, notamment, des références explicites à la corruption, et continuer d'adopter, particulièrement dans les secteurs potentiellement vulnérables, des codes de conduite relatifs à l'intégrité et aux risques de corruption, et enfin, assurer dans ces domaines des formations concrètes fondées sur des cas pratiques (paragraphe 43) ;

- iii) réaliser des analyses plus systématiques des risques de corruption au sein de l'administration, ainsi que l'évaluation des mesures prises en matière de lutte contre la corruption (paragraphe 44) ;
 - iv) régler de façon plus stricte le conflit d'intérêt et notamment : (i) pouvoir rapidement à la mise en œuvre des lois du 2.5.1995 (relatives à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine) ; (ii) limiter ou continuer à préciser les conditions d'exercice d'activités accessoires ; (iii) organiser éventuellement la rotation des effectifs les plus exposés au risque de corruption ; (iv) fournir des directives aux agents concernant l'interdiction existante de solliciter ou recevoir des cadeaux ; et enfin, (v) réglementer, en vue de l'interdire, le « pantouflage » (càd. la migration abusive d'un agent public vers le secteur privé) (paragraphe 45) ;
 - v) (i) informer les agents sur leur obligation de signaler toute infraction éventuelle de corruption aux organes de poursuites conformément à l'art. 29 du CiCr et sur les conséquences en cas de non-respect ; (ii) faire appel aux services d'audit compétents pour procéder à l'évaluation de l'efficacité des procédures disciplinaires ; et enfin, (iii) mettre en place des mécanismes de protection institutionnalisés pour les dénonciateurs de bonne foi et une procédure de désignation des « personnes de confiance » (paragraphe 46) ;
 - vi) créer un registre des personnes morales condamnées au pénal (paragraphe 61) ;
 - vii) amender la loi en vue d'exclure la déductibilité fiscale de tout avantage indu (y compris les commissions secrètes dans les transactions commerciales) (paragraphe 63) ;
 - viii) que les services fiscaux prêtent une attention particulière au phénomène de la corruption, notamment au moyen de directives et de modules de formation spécifiques en matière de détection et de répression d'infractions de corruption (paragraphe 64) ;
 - ix) créer des mécanismes permettant aux réviseurs et comptables de signaler directement des infractions de corruption aux autorités compétentes ; encourager les organes représentatifs de ces professions à établir des directives et des formations pour la détection et le signalement d'actes de corruption, ainsi que des normes déontologiques et sanctions appropriées (paragraphe 65).
68. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités belges à tenir compte de l'observation formulée (paragraphe 24) dans la partie analytique de ce rapport.

69. Enfin, conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités belges à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations énumérées ci-dessus le 31 mai 2006 au plus tard.