

**Adoption** : 6 décembre 2019  
**Publication** : 23 janvier 2020

**Public**  
GrecoEval5Rep(2019)3

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# BELGIQUE



Adopté par le GRECO  
lors de sa 84e Réunion Plénière (Strasbourg, 2-6 décembre 2019)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE .....</b>	<b>4</b>
<b>II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>5</b>
<b>III. CONTEXTE .....</b>	<b>6</b>
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF).....</b>	<b>8</b>
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF .....	8
<i>Système de gouvernement .....</i>	<i>8</i>
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national.....</i>	<i>9</i>
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	12
<i>Politique anticorruption et d'intégrité .....</i>	<i>12</i>
<i>Cadre réglementaire et code de déontologie.....</i>	<i>13</i>
<i>Sensibilisation .....</i>	<i>14</i>
TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXÉCUTIF .....	15
<i>Accès aux informations .....</i>	<i>15</i>
<i>Transparence des projets de loi .....</i>	<i>16</i>
<i>Tiers et lobbyistes .....</i>	<i>16</i>
<i>Mécanismes de contrôle .....</i>	<i>17</i>
CONFLITS D'INTÉRÊTS.....	19
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	20
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers .....</i>	<i>20</i>
<i>Cadeaux .....</i>	<i>21</i>
<i>Contrats avec des autorités étatiques, utilisation abusive de ressources publiques.....</i>	<i>22</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i>	<i>22</i>
<i>Restrictions après la fin des fonctions.....</i>	<i>22</i>
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	23
<i>Exigences de déclaration .....</i>	<i>23</i>
<i>Mécanismes de contrôle.....</i>	<i>24</i>
MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET DE MISE EN ŒUVRE .....	26
<i>Poursuites pénales et immunité.....</i>	<i>26</i>
<i>Mécanismes non répressifs.....</i>	<i>27</i>
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS .....</b>	<b>30</b>
ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES DE POLICE.....	30
<i>Aperçu des diverses autorités répressives.....</i>	<i>30</i>
<i>Accès aux informations.....</i>	<i>33</i>
<i>Confiance du public en les services répressifs sélectionnés .....</i>	<i>34</i>
<i>Syndicats et associations professionnelles.....</i>	<i>34</i>
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	35
<i>Cadre législatif et réglementaire .....</i>	<i>35</i>
<i>Cadre institutionnel .....</i>	<i>35</i>
<i>Politique anticorruption et d'intégrité .....</i>	<i>36</i>
<i>Gestion des opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et témoins.....</i>	<i>37</i>
<i>Principes éthiques et codes de conduite .....</i>	<i>37</i>
<i>Conseil, formation et sensibilisation .....</i>	<i>38</i>
RECRUTEMENT ET ÉVOLUTION DE CARRIÈRE .....	39
<i>Régimes d'emploi.....</i>	<i>39</i>
<i>Procédure de nomination et promotion.....</i>	<i>40</i>
<i>Évaluation des performances.....</i>	<i>41</i>
<i>Rotation et mobilité.....</i>	<i>42</i>
<i>Cessation des fonctions et révocation.....</i>	<i>42</i>
<i>Salaire et avantages .....</i>	<i>42</i>
CONFLITS D'INTÉRÊT .....	44
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	44
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers .....</i>	<i>44</i>
<i>Cadeaux.....</i>	<i>46</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques.....</i>	<i>46</i>
<i>Contacts avec des tiers, données confidentielles .....</i>	<i>46</i>

<i>Restrictions après la cessation de fonctions</i> .....	47
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	47
CONTRÔLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	47
<i>Surveillance et contrôle internes</i> .....	47
<i>Surveillance et contrôle externes</i> .....	49
<i>Surveillance exercée par le public et la société civile</i> .....	52
<i>Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte</i> .....	53
<i>Poursuites pénales et immunité</i> .....	54
<i>Statistiques</i> .....	54
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI</b> .....	<b>56</b>

## I. RÉSUMÉ

1. Ce rapport évalue l'efficacité du cadre existant en Belgique pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (ministres, secrétaires d'Etat et membres influents des cabinets/organes stratégiques) et au sein de la police fédérale. Il vise à encourager une réflexion dans le pays sur les moyens de renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique.
2. Une telle réflexion s'avère tout particulièrement nécessaire pour les hauts responsables politiques au sein de l'exécutif, qui ne sont soumis à quasiment aucune règle en matière d'intégrité. Il n'y a pour ainsi dire pas de politique d'intégrité ni de cadre déontologique applicable aux ministres. L'engagement et la rémunération des membres de leurs cabinets/organes stratégiques se fait à l'entière discrétion du ministre, dans la limite de l'enveloppe budgétaire qui lui est allouée. Il y a très peu de règles sur les incompatibilités et les activités accessoires, les conflits d'intérêts, les cadeaux et aucune sur les relations avec les tiers, le pantouflage etc.
3. Des efforts soutenus devront donc être menés pour encadrer les conditions de recrutement et d'emploi des membres des cabinets et rendre leur activité plus transparente, ainsi que pour doter l'ensemble des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif d'un cadre déontologique adéquat comblant les lacunes identifiées ci-dessus, associé à un mécanisme de mise en œuvre et à des activités de sensibilisation.
4. Certaines améliorations du régime des déclarations de mandat ont déjà eu lieu à la suite de recommandations données par le GRECO dans le quatrième cycle d'évaluation. Les avancées dans ce domaine doivent se poursuivre, afin que le système de déclaration donne une vue plus complète des possibles conflits d'intérêts des hauts responsables de l'exécutif et permette de détecter un éventuel enrichissement illicite. La publication de ces déclarations doit en outre se faire en temps plus opportun et un contrôle effectif des déclarations doit avoir lieu.
5. La police fédérale belge jouit d'une bonne image auprès de la population, mais souffre d'un manque de moyens qui affecte notamment les services chargés de la prévention et de la lutte contre la corruption. La police fédérale a ainsi réalisé il y a quelques années un travail de qualité concernant l'analyse de l'intégrité et de la corruption en son sein, mais ce travail ne semble pas avoir été poursuivi plus récemment. Un code de déontologie complet existe mais il date de 2006 et doit être mis à jour. Le contrôle d'intégrité réalisé lors de l'entrée dans la police est sérieux et complet, mais aucun contrôle n'est réalisé pendant la suite de la carrière, alors que de nouveaux facteurs de risque peuvent apparaître. Il est donc important que ce contrôle soit renouvelé à intervalles réguliers et notamment lors du recrutement à certains postes sensibles.
6. Le GRECO appelle également la police fédérale à réexaminer le système d'autorisation d'activités accessoires des policiers, qui est passé récemment d'une pratique restrictive à une autorisation presque totale. Ce changement de régime pose de nombreuses questions sous l'angle de la prévention des conflits d'intérêts et de la gestion du temps de travail. L'exercice d'activités accessoires doit être encadré par des critères transparents et un contrôle effectif. De manière plus générale, c'est l'ensemble du système de contrôle interne qui doit être plus proactif. Quant aux organes de contrôle externes, ils doivent être informés en temps utile des ouvertures d'enquête et des condamnations visant des policiers, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

7. La Belgique a adhéré au GRECO en 1999 et a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des Premier (octobre 2000), Deuxième (avril 2004), Troisième (novembre 2008) et Quatrième (octobre 2013) Cycles d'Évaluation du GRECO. Les Rapports d'Évaluation, ainsi que les Rapports de Conformité ultérieurs, peuvent être consultés sur le site internet du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Le Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

8. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de la Belgique pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services de répression. Il présente un tableau critique de la situation, qui repose sur l'examen des efforts engagés par les acteurs concernés et des résultats obtenus. Il identifie les lacunes éventuelles et formule des recommandations en vue d'améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, par l'intermédiaire du chef de la délégation belge au GRECO, aux autorités de la Belgique qui décident quelles institutions et/ou organes nationaux sont chargés de prendre les mesures requises. La Belgique devra présenter un rapport sur les mesures adoptées en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois après l'adoption de ce rapport.

9. Pour préparer ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Belgique du 3 au 7 juin 2019 ; les réponses de la Belgique au Questionnaire d'Évaluation, ainsi que d'autres informations reçues par le GRECO, notamment de la société civile, ont également été prises en compte. L'EEG était composée de : M. Olivier GONIN, Collaborateur scientifique, Unité du droit pénal international, Office fédéral de la Justice (Suisse), M. Frédéric GUTIERREZ LE SAUX, Commissaire Divisionnaire de Police, Chef du Service de la Police aux Frontières, de l'Immigration et de la Sécurité Routière (Andorre), M. Jean-Baptiste PARLOS, Magistrat judiciaire, Conseiller à la chambre criminelle de la Cour de Cassation (France) et Mme Patricia WEICKER, Membre de la Direction Centrale Police Judiciaire de la Police grand-ducale (Luxembourg). L'EEG a également bénéficié de l'aide de Sophie MEUDAL-LEENDERS du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG s'est entretenue avec des représentants des institutions suivantes : Chambre des représentants, Service public fédéral (SPF) Chancellerie du Premier ministre, SPF Affaires Etrangères, SPF Justice, SPF Affaires Intérieures, SPF Finances, Service fédéral d'Audit interne, Bureau d'Éthique et de déontologie administratives, Police fédérale, Comité permanent de contrôle des services de police, Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, Commission fédérale de déontologie, Médiateur Fédéral, Cour des Comptes, Inspection des Finances. L'EEG a également rencontré des syndicats de police, des journalistes, des représentants de la société civile et des universitaires.

---

<sup>1</sup> Pour plus de précisions sur la méthodologie employée, consulter le Questionnaire d'Évaluation disponible sur le [site internet](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

### III. CONTEXTE

11. La Belgique est membre du GRECO depuis 1999. Depuis cette date, elle a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents thèmes en rapport avec la prévention et la lutte contre la corruption<sup>2</sup>. Les résultats de la mise en œuvre des recommandations émises par le GRECO lors de ces cycles sont variables, le degré de mise en œuvre diminuant pour chaque cycle : ainsi, toutes les recommandations du Premier Cycle d'Évaluation ont été pleinement mises en œuvre, ce qui n'est le cas que de 55% des recommandations du Deuxième Cycle, les autres recommandations ayant été partiellement mises en œuvre. Seules 40% des recommandations du Troisième Cycle ont été pleinement mises en œuvre, 53% l'ayant été de façon partielle et une recommandation étant restée non mise en œuvre lors de la clôture du cycle. Les résultats de la mise en œuvre au cours du Quatrième Cycle ne sont encore que partiels, la procédure de conformité étant encore en cours. La Belgique affiche à ce jour seulement 13% de recommandations pleinement mises en œuvre, 80% de recommandations partiellement mises en œuvre et 7% de recommandations non mises en œuvre.

12. La Belgique est classée assez favorablement dans les indices internationaux de perception de la corruption. Elle figure au 17<sup>e</sup> rang de l'indice 2018 de Transparency International<sup>3</sup> en la matière et son rang varie peu d'année en année. Selon le sondage Eurobaromètre (2017)<sup>4</sup> sur la perception de la corruption, 65% des personnes interrogées jugent que la corruption reste un problème important en Belgique (moyenne de l'UE : 68%), alors que 8% d'entre elles indiquent avoir été personnellement confrontées à ce problème au cours des 12 derniers mois (moyenne de l'UE : 5%). A noter également dans ce sondage une importante augmentation des personnes ayant dénoncé ce fait (36% des personnes concernées, soit le double de la moyenne de l'UE (18%) et une augmentation de 15 points depuis le dernier baromètre de 2013). Les politiciens nationaux et locaux ainsi que les partis politiques figurent en tête des catégories perçues comme les plus touchées par la corruption et l'abus de pouvoir (65% des personnes interrogées en Belgique, contre 56% pour la moyenne de l'UE). La police belge bénéficie d'une meilleure image, seules 31% des personnes interrogées estimant que la corruption et l'abus de pouvoir y sont répandus (moyenne de l'UE : 43%). Mais le Rapport du GRECO du Quatrième Cycle avait noté que le manque de ressources des services de police avait entravé l'efficacité des enquêtes sur les crimes financiers et économiques. Le rapport anti-corruption de l'UE<sup>5</sup> de 2014 a lui aussi appelé à ce que des capacités suffisantes soient fournies aux services de police afin de leur permettre de déceler et d'enquêter sur des délits liés à la corruption.

13. La Belgique a en effet été touchée ces dernières années par certains scandales politico-financiers. On peut citer notamment l'affaire du Kazakhgate, qui a mis au jour un trafic d'influence entre la France et la Belgique visant à protéger des hommes d'affaires kazakhs de poursuites pour blanchiment et corruption en Belgique, dans l'optique de la conclusion d'un contrat d'achat

---

<sup>2</sup> Cycle d'Évaluation I : Indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition. Étendue et portée des immunités. Cycle d'Évaluation II : Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption. Administration publique et corruption. Prévention de l'utilisation de personnes morales pour dissimuler des faits de corruption. Législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption. Liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent. Cycle d'Évaluation III: Incrimination de la corruption. Transparence du financement des partis politiques. Cycle d'Évaluation IV: Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

<sup>3</sup> <https://www.transparency.org/cpi2018>

<sup>4</sup> <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_belgium\\_chapter\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_belgium_chapter_fr.pdf)

d'hélicoptères français par le Kazakhstan. Ces poursuites ont fait l'objet d'une transaction pénale, grâce à une loi venant tout juste d'être votée en Belgique. Plusieurs ministres ont été cités dans cette affaire et le lobbying ayant été exercé en faveur de l'adoption de la loi auprès du gouvernement et du parlement a posé question<sup>6</sup>. Il y a lieu de citer également l'affaire du gel des avoirs libyens<sup>7</sup>, dans laquelle les dividendes de ces fonds gelés auraient servi à financer des milices libyennes responsables de trafic d'êtres humains. Dans ce contexte, une instruction judiciaire est en cours.

---

<sup>6</sup> Voir notamment <https://www.levif.be/actualite/belgique/commission-kazakhgate-les-conclusions-rabotees-par-la-majorite/article-normal-820359.html>

<sup>7</sup> [https://www.rtf.be/info/belgique/detail\\_gel-des-avoirs-libyens-nouveau-scandale-d-etat?id=10056295](https://www.rtf.be/info/belgique/detail_gel-des-avoirs-libyens-nouveau-scandale-d-etat?id=10056295)

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)**

##### **Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif**

###### *Système de gouvernement*

14. La Belgique est une démocratie parlementaire, qui prend la forme d'une monarchie constitutionnelle. Entre 1970 et 1993, le pays a évolué vers une structure fédérale. Le pouvoir exécutif est exercé par le Roi et son gouvernement, constitué de ministres et de secrétaires d'Etat (art. 85 et ss de la Constitution<sup>8</sup>).

###### Le Roi

15. Le Roi règne, mais ne gouverne pas. Il ne peut agir seul. La personne du Roi étant inviolable, tous ses actes doivent être couverts par un ministre qui s'en rend responsable devant le Parlement (art. 88 et 106 de la Constitution).

16. Le Roi procède à certaines nominations formelles – ministres, mandataires, emplois d'administration générale et de relations extérieures, officiers du ministère public près des cours et tribunaux, juges de paix, juges des tribunaux, conseillers des cours et de la Cour de cassation. Sauf s'agissant des ministres, ces nominations se font sous le contrôle du ministre compétent et selon les modalités déterminées par la loi.

17. Le Roi sanctionne et promulgue les lois, mais il ne peut ni les suspendre, ni dispenser de leur exécution. Sur proposition du ministre de la Justice, le Roi a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf dans les affaires mettant en cause les ministres et les membres des Gouvernements de communauté ou de région. Le Roi ne peut faire grâce au ministre ou au membre d'un gouvernement de communauté ou de région condamné par la Cour de cassation que sur la demande de la Chambre des représentants ou du Parlement concerné.

18. Enfin, le Roi a le droit de conférer des titres de noblesse et les ordres militaires. Tous ses projets de déplacements doivent être transmis au ministre des Affaires Etrangères à des fins de transparence financière et d'opportunité politique. Les déplacements de signification politique sont soumis à l'avis conforme du ministre.

19. Tel qu'approuvé par le GRECO, un chef d'État sera couvert par le 5e cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décisions sur les dépenses publiques et la prise de décisions sur la nomination de personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.

20. L'EEG note qu'en Belgique, les fonctions du Roi sont uniquement de nature symbolique et honorifique, il ne participe pas aux fonctions gouvernementales de manière active ou régulière. Tous ses actes doivent être préparés et validés par un ministre, qui en endosse la responsabilité.

---

<sup>8</sup> [http://senate.be/doc/const\\_fr.html](http://senate.be/doc/const_fr.html)



Il en ressort que le Roi n'entre pas dans la catégorie « des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE), telle qu'elle est décrite au paragraphe 19.

### Le gouvernement

21. Le gouvernement fédéral est un organe collégial dirigé par le Premier ministre et composé de 15 ministres au maximum. La Constitution exige la présence de personnes de sexe différent au sein du Conseil des ministres (art. 11bis), mais n'impose pas la parité. La parité linguistique est, elle, requise, mais elle ne concerne pas nécessairement le premier ministre qui est le chef du gouvernement et représente tous les Belges. Elle ne concerne pas non plus les secrétaires d'Etat, qui assistent certains ministres mais ne font pas partie du Conseil des ministres. L'EEG note que, bien que ne faisant pas partie du Conseil des ministres, les secrétaires d'Etat exercent des mandats politiques et sont membres de l'exécutif. Ils doivent donc être considérées comme des PHFE au sens de la présente évaluation.

22. Au sein du gouvernement, il y a des vice-premiers ministres qui sont les interlocuteurs privilégiés du premier ministre. Ce sont souvent les chefs de file des partis gouvernementaux. A ce titre, ils sont amenés à arbitrer les conflits et à proposer des compromis en vue de trouver une solution sur des dossiers importants.

23. Depuis la démission acceptée du gouvernement du 21 décembre 2018, celui-ci ne gère que les affaires courantes. Cette situation s'est prolongée à la suite des élections du 26 mai 2019, dans l'attente de la formation d'un nouveau gouvernement. Ce gouvernement en affaires courantes se compose du premier ministre, de trois vice-premiers ministres et de neuf ministres, dont quatre femmes. L'EEG observe que cette composition n'est pas conforme à la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, selon laquelle la participation équilibrée des femmes et des hommes signifie que la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 %. L'EEG encourage donc les autorités à intensifier leurs efforts en vue d'un meilleur équilibre entre les hommes et les femmes au sein du prochain gouvernement.

24. Le gouvernement prend ses décisions de manière collégiale. Le Conseil des ministres délibère jusqu'à l'obtention d'un consensus. Si un consensus ne peut être atteint, le dossier est reporté. Tous les ministres sont solidairement responsables de la décision prise.

25. Sur habilitation d'un arrêté royal – arrêté pris par le Roi sous la responsabilité d'un ou plusieurs ministres – les ministres peuvent prendre des mesures sous forme d'arrêtés ministériels. Ceux-ci ne peuvent toutefois porter que sur des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

### *Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national*

26. Le Premier ministre est le chef du gouvernement, après en avoir été le « formateur » à l'issue des élections législatives. Il en dirige et en coordonne l'action et préside le Conseil des ministres. A ce titre, il dispose d'une autorité effective sur ses collègues. La démission du Premier ministre pour raison politique entraîne la chute du gouvernement. Celle-ci peut intervenir si le parlement adopte une motion de méfiance ou rejette une motion de confiance à la majorité absolue et propose au Roi la nomination d'un successeur au Premier ministre.

27. Les ministres sont formellement nommés par le Roi, mais concrètement ils sont désignés par les présidents des partis ayant une majorité parlementaire suffisante, qui ont signé un accord de gouvernement permettant d’obtenir la confiance du parlement. Il n’y a pas de processus de « vetting » préalable à leur nomination. Lors de son installation, le gouvernement dans son ensemble doit demander et obtenir la confiance de la Chambre des représentants, les ministres étant responsables devant celle-ci. Les ministres qui sont issus du parlement cessent de siéger pendant la durée de leur mandat.

28. Le tableau ci-dessous reprend les montants indexés respectifs des traitements et indemnités en euros perçus par les membres du gouvernement fédéral<sup>9</sup>.

	Traitement brut	Frais de représentation	Frais de logement et domestiques
Premier Ministre/ Vice-Premier Ministre/ Ministre des Affaires étrangères	222.427,50 EUR/an	686,17 EUR/mois	1.716,18 EUR/mois
Ministre	222.427,50 EUR/an	343,08 EUR/mois	1.716,18 EUR/mois
Secrétaire d’Etat	211.146,20 EUR/an	343,08 EUR/mois	1.716,18 EUR/mois

29. Les ministres et secrétaires d’Etat sont assistés par un secrétariat et par des organes dits « stratégiques » - la dénomination des cabinets depuis la réforme COPERNIC de 2000. Le secrétariat comprend des porte-paroles, des collaborateurs de staff, le ou la secrétaire personnel(le) du ministre et des collaborateurs d’exécution. Les organes stratégiques se composent de différentes cellules, en fonction de la position du ministre ou secrétaire d’Etat dans le gouvernement : chaque ministre ou secrétaire d’Etat a une cellule stratégique, qui se compose de conseillers. Les vice-premier ministres sont assistés par une cellule de politique générale et le premier ministre par une cellule de coordination générale de la politique, chargées de la coordination, de la préparation et de l’évaluation de la politique gouvernementale. Ces organes stratégiques sont de nature politique.

30. Les membres de ces cellules stratégiques/cabinets sont soit des fonctionnaires détachés de l’administration, soit des personnes relevant du secteur privé. Dans l’esprit de la réforme COPERNIC, les organes stratégiques devaient faire partie de l’administration et la sélection de leurs membres devait se faire par SELOR, le service de recrutement de l’administration fédérale. Cette idée initiale a été remplacée deux ans plus tard par une désignation des membres des organes stratégiques par le ministre ou le secrétaire d’Etat.

31. Les interlocuteurs de l’EEG ont confirmé que le choix des membres des cellules stratégiques se faisait à la discrétion de chaque ministre ou secrétaire d’Etat, le cas échéant en consultation avec le parti politique qu’il représente. Les fonctions des membres des cellules stratégiques sont donc liées à celles du ministre ou secrétaire d’Etat qui les a recrutés et qui décide de leur rémunération, dans la limite d’une enveloppe globale attribuée par le budget à chaque ministre

<sup>9</sup> Situation en novembre 2018, indice pivot 138,01 – ajustement 1,7069. A titre de comparaison, selon l’office belge de statistique, pour l’année 2016, un salarié à temps plein perçoit en Belgique un salaire mensuel brut moyen de 3.489 euros. La moitié des salariés gagne plus de 3.053 euros par mois. 10% gagne moins de 2.233 euros tandis que 10% gagne plus de 5.381 euros.

ou secrétaire d'Etat – et non au ministère concerné. Ces fonctions prennent fin par décision du ministre ou secrétaire d'Etat concerné et au plus tard en cas de démission de celui-ci. Le rôle des organes stratégiques est de préparer, de suivre et d'évaluer la politique du ministre ou secrétaire d'Etat. Ils font également le lien entre le ministre et son administration, voire son parti politique.

32. Compte tenu des éléments exposés ci-dessus, l'EEG estime que les membres influents des organes stratégiques/cabinets – ainsi que les porte-paroles, bien qu'ils relèvent formellement du secrétariat du ministre – doivent être considérés comme des PHFE au sens de ce rapport. Cette position a également été prise récemment par le législateur belge, qui a décidé d'étendre à compter de 2019 aux « collaborateurs du gouvernement fédéral chargés de rendre des avis sur la politique, la stratégie politique et la communication » - aussi appelés « collaborateurs de fond » - des membres du gouvernement au sein des organes stratégiques les obligations de déclaration de mandats incombant aux ministres, parlementaires et autres responsables politiques (voir ci-dessous). Cette notion de « collaborateur de fond » constitue du reste un critère commode permettant de distinguer les membres influents des cellules et secrétariats des employés aux attributions subalternes.

33. L'EEG note un manque d'encadrement dans l'emploi des membres des cellules stratégiques/cabinets. Comme expliqué ci-dessus, le choix de ces personnes est à l'entière discrétion du ministre, secrétaire d'Etat et/ou du parti politique concerné. Certaines d'entre elles travaillent à temps partiel, voire très partiel – jusqu'à 10%, selon certaines sources de l'EEG – sans aucune limite sur leurs autres activités. Il n'y a aucune procédure de vérification de leur intégrité et aucune disposition visant à éviter de possibles conflits d'intérêts nés de leurs autres activités – sauf pour les chefs de cabinets, chefs de cabinet adjoints et chefs des organes de gestion des membres du gouvernement fédéral (ci-après les directeurs) qui sont soumis au code de déontologie des mandataires publics. Ce manque d'encadrement s'étend aussi à la définition des tâches de ces collaborateurs. Une ancienne ministre a ainsi été incriminée pour avoir engagé au sein de son organe stratégique des collaborateurs pour qu'ils travaillent sur sa campagne électorale, alors qu'ils étaient payés par des deniers publics et que les partis politiques sont financés par l'Etat. Selon les informations recueillies par l'EEG, des réunions de partis politiques auraient parfois lieu dans les locaux des organes stratégiques. Un tel mélange des genres est bien évidemment à proscrire.

34. L'EEG relève d'autre part un manque de transparence sur la composition des organes stratégiques/cabinets et la rémunération de leurs membres. La désignation de ces personnes n'est pas rendue publique. Les demandes répétées de la presse et de la société civile sur la composition et les attributions des membres des organes stratégiques ont abouti à un certain progrès, puisque la composition des cabinets figure sur certains sites internet<sup>10</sup>. Toutefois, il n'est pas possible de vérifier que cette composition est complète et tenue à jour, puisqu'il n'existe aucune obligation de publier ces informations<sup>11</sup>. Selon les autorités, la plupart des domaines de compétence des membres des organes stratégiques sont indiqués sur le site [belgium.be](http://belgium.be), qui comprend la liste en général tenue à jour des principaux membres des organes stratégiques.

---

<sup>10</sup> [www.belgium.be](http://www.belgium.be) et [www.cabineto.be](http://www.cabineto.be).

<sup>11</sup> Suivant les conclusions, en 2017, du groupe de travail « Renouveau politique » de la Chambre des représentants, il est proposé que la Chambre conclue un protocole avec le (nouveau) gouvernement afin de publier sur le site [belgium.be](http://belgium.be) une liste de la composition des cabinets qui sera régulièrement mise à jour. Le groupe de travail a préféré un protocole à une initiative législative parce que c'est un instrument flexible qui a fait ses preuves au niveau du Parlement flamand.

35. Ce manque de transparence s'étend aussi à la taille des cellules et aux rémunérations perçues par leurs membres. Certains documents<sup>12</sup> visent à encadrer l'une et l'autre, mais la seule limite est en fait l'enveloppe budgétaire octroyée aux ministres ou secrétaires d'Etat pour l'emploi de ces collaborateurs. Il n'y a pas de grille des salaires. La rémunération de chaque membre des secrétariats et des organes stratégiques est mentionnée dans l'arrêté ministériel de désignation, qui est ensuite transmis au service Personnel et Organisation des SPF concernés. En outre, des experts peuvent être adjoints à la cellule dans la limite de l'enveloppe budgétaire, qui peut être revue.

36. Compte tenu des paragraphes qui précèdent, **le GRECO recommande (i) d'encadrer les conditions de recrutement direct et d'emploi des membres des organes stratégiques/cabinets au regard des risques relatifs à l'intégrité et aux conflits d'intérêts et (ii) que les noms et fonctions de tous les « collaborateurs de fond » soient publiés sur les sites internet du gouvernement**, étant entendu que des déclarations d'intérêts doivent rendre leurs intérêts, leurs activités accessoires et la rémunération de ces dernières transparentes (voir paragraphe 95 et recommandation xii ci-dessous).

### **Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

#### *Politique anticorruption et d'intégrité*

37. Il n'existe pas de politique en matière de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité visant spécifiquement les PHFE. Le Code de déontologie des mandataires publics et les avis de la Commission fédérale de déontologie s'appliquent seulement à certaines d'entre elles, comme on le verra ci-dessous. Il existe aussi une note de « politique d'intégrité préventive fédérale » approuvée par le Conseil des ministres le 30 juin 2006, qui contient plusieurs lignes de force concernant la gestion de l'intégrité. Toutefois, cette note s'applique aux fonctionnaires dirigeants au sein des services publics fédéraux (le nom des ministères depuis la réforme COPERNIC) et non aux PHFE. Il n'y a pas de non plus de vérification de l'intégrité ou d'enquête approfondie à l'égard des PHFE.

38. Aucune analyse générique n'a été réalisée concernant les principaux facteurs de risque de corruption et les mécanismes de gestion des risques appliqués aux PHFE. Au regard de cette lacune, le Comité d'audit de l'Administration fédérale (CAAF) a formulé le point d'attention suivant dans son "Rapport au gouvernement sur le fonctionnement du système de contrôle interne au sein de l'administration fédérale de 2018" : « *Bien qu'il soit parfois fait mention d'une politique d'intégrité, peu d'institutions accentuent explicitement les risques de fraude dans leur maîtrise interne. Une bonne gouvernance considérant des préoccupations éthiques requiert une vision d'ensemble sur les risques de fraude. Le CAAF suggère que toutes les institutions fédérales prennent en compte les risques de fraude de manière explicite dans leur contrôle interne.* »

39. L'EEG est fermement persuadée que la prévention de la corruption des PHFE doit être renforcée. Selon l'un de ses interlocuteurs, la culture politique belge ne place pas ces questions au centre de l'agenda. Les règles relatives à l'intégrité des PHFE sont à peu près inexistantes, comme on le verra dans les sections suivantes de ce rapport. Il n'existe que très peu de règles sur

---

<sup>12</sup> Notamment des « Directives pour les secrétariats, la cellule de coordination générale de la politique, les cellules de politique générale et les cellules stratégiques » émises par la Chancellerie du Premier ministre le 24 février 2017 », qui contiennent des consignes sur la taille de ces organes et les plafonds salariaux à respecter. Mais un ministre/secrétaire d'Etat peut, dans les limites des moyens budgétaires globaux octroyés pour l'ensemble de ces organes, déroger à ces consignes avec l'accord du Premier ministre.

les incompatibilités, les conflits d'intérêts, les cadeaux et aucune sur les relations avec les tiers, le pantouflage, etc.

40. Il s'agit là, de l'avis de l'EEG, d'une lacune importante, qui doit impérativement être comblée. Ceci devrait passer par une analyse approfondie des domaines où les risques de conflits d'intérêt et de corruption demeurent particulièrement élevés. Une telle analyse contribuerait à faire prendre conscience aux responsables politiques de la valeur ajoutée d'une stratégie de promotion de l'intégrité, ce qui ne semble pas être le cas à l'heure actuelle. Elle mettrait aussi l'accent sur le fait que la corruption ne se résume pas à la remise de pots-de-vin, mais passe aussi par la prise de décisions impartiales par le gouvernement. Une telle analyse devrait bien entendu également prendre en compte le rôle des « collaborateurs de fond » des membres du gouvernement. **Le GRECO recommande d'élaborer, sur la base d'une analyse des risques, une stratégie coordonnée visant à promouvoir l'intégrité des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.**

#### *Cadre réglementaire et code de déontologie*

41. Il existe plusieurs textes relatifs à des normes éthiques et déontologiques, notamment l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat<sup>13</sup> (ci-après le statut des agents de l'Etat), la circulaire n°573 relative au « cadre déontologique pour les agents de la fonction publique administrative fédérale »<sup>14</sup> et la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie et contenant le Code de déontologie des mandataires publics<sup>15</sup>. Toutefois, aucun de ces textes ne s'applique aux ministres.

42. Le Code de déontologie des mandataires publics<sup>16</sup> du 15 juillet 2018, qui figure en annexe de la loi du 6 janvier 2014, s'applique notamment aux chefs et chefs adjoints des organes stratégiques d'un service public fédéral, ainsi qu'aux directeurs. Il ne s'applique pas aux autres membres des organes stratégiques.

43. L'absence d'un code de déontologie applicable aux ministres et aux membres des organes stratégiques est une claire lacune, sans doute révélatrice de l'absence de priorité accordée aux questions d'intégrité des hauts responsables de l'exécutif en Belgique. L'élaboration d'un tel code est donc nécessaire et pourra s'appuyer sur les résultats de l'analyse de risques recommandée ci-dessus. Il devrait contenir notamment des règles relatives à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts, à l'acceptation de cadeaux, aux activités accessoires et intérêts financiers, aux relations avec les tiers, notamment les lobbyistes et à la gestion d'informations confidentielles. Des préconisations plus détaillées sur ces différentes questions figurent ci-dessous<sup>17</sup> dans les sections pertinentes de ce rapport. Ce code devrait s'appuyer sur des exemples et contenir des explications détaillées. Son rôle serait double : encadrer l'activité des ministres et des membres des cellules stratégiques en matière d'intégrité et clarifier aux yeux du public ce que les citoyens sont en droit d'attendre des PHFE en qui ils placent leur confiance. En outre, conformément à la pratique courante du GRECO, un tel code devrait être associé à un mécanisme de mise en œuvre, visant à s'assurer que les PHFE respectent les règles contenues dans le code et sont appelés à rendre des comptes dans le cas où ils ne le font pas.

<sup>13</sup> [https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/1937-10-02%20KB\\_AR%202017-03-21\\_%20statuut\\_statut.pdf](https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/1937-10-02%20KB_AR%202017-03-21_%20statuut_statut.pdf)

<sup>14</sup> [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/loi\\_a1.pl?language=fr&la=F&cn=2007081731&table\\_name=loi&&caller=lis t&F&fromtab=loi&tri=dd%20AS%20RANK&rech=1&numero=1&sql=%28text%20contains%20%28%27%27%29%29](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?language=fr&la=F&cn=2007081731&table_name=loi&&caller=lis t&F&fromtab=loi&tri=dd%20AS%20RANK&rech=1&numero=1&sql=%28text%20contains%20%28%27%27%29%29)

<sup>15</sup> [http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/deonto/Loi du 6 janvier 2014 portant creation CFD.pdf](http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/deonto/Loi du 6 janvier 2014 portant creation CFD.pdf)

<sup>16</sup> [http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/deonto/Code de deontologie des mandataires publics.pdf](http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/deonto/Code de deontologie des mandataires publics.pdf)

<sup>17</sup> Voir paragraphes 76, 83, 88 et 127.

44. S'agissant des chefs et chefs adjoints des organes stratégiques/cabinets, ainsi que des directeurs, l'EEG se félicite qu'ils soient soumis à des règles déontologiques. Il paraît donc logique d'appliquer aux autres membres des organes stratégiques des règles d'intégrité conçues pour les PHFE dans les situations où ils peuvent avoir une influence sur la prise de décision des ministres.

45. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'adopter un code de déontologie à l'intention des ministres et de s'assurer que les membres des organes stratégiques/cabinets bénéficient d'un cadre déontologique clair et harmonisé et (ii) que ce/ces code(s) soi(en)t assorti(s) d'un mécanisme de supervision et de sanction.**

#### *Sensibilisation*

46. Il n'existe pas de dispositif ou d'activités spécifiques de sensibilisation des PHFE aux questions de déontologie.

47. Le Bureau d'éthique et de déontologie administratives (BEDA) est chargé d'assurer le contrôle préventif de l'intégrité au sein des pouvoirs publics fédéraux. Il dispose de différents outils de sensibilisation à l'intégrité (ateliers autour de cas concrets, module de e-learning, consultation sur des problématiques relatives aux cumuls d'intérêts et de cumul de fonction), mais son activité s'adresse aux fonctionnaires et non aux PHFE.

48. La Commission fédérale de déontologie<sup>18</sup> a été créée par la loi précitée du 6 janvier 2014. Elle est composée de douze membres, qui sont d'anciens magistrats, professeurs d'université, anciens membres du parlement ou anciens mandataires publics. C'est un organe permanent relevant de la Chambre des représentants qui, pour assurer son indépendance, bénéficie d'une dotation budgétaire propre. Elle est chargée de rendre, sur des questions déontologiques, des avis confidentiels, à la demande d'un mandataire public, ou des avis et recommandations à caractère général, d'initiative ou à la demande de la Chambre, du Sénat ou du gouvernement<sup>19</sup>. Les chefs et chefs adjoints des organes stratégiques ainsi que les directeurs entrent dans la définition des mandataires publics. Depuis août 2018, elle peut également rendre des avis confidentiels à la demande d'un ministre ou d'un secrétaire d'État. Elle n'a rendu jusqu'à présent que quelques avis individuels confidentiels, surtout aux membres des assemblées fédérales, mais également au directeur du secrétariat d'un ministre<sup>20</sup>. Elle a également organisé en 2019 une campagne d'information à l'égard des personnes assujetties au Code de déontologie des mandataires publics, parmi lesquels les chefs et chefs adjoints des organes stratégiques, ainsi que les directeurs.

49. L'EEG salue l'activité de la Commission fédérale de déontologie et sa nouvelle compétence de délivrance d'avis confidentiels à la demande de ministres et secrétaires d'État. Elle note toutefois que ces personnes n'ont pas fait encore appel à elle. Certains des membres des organes stratégiques, cependant, n'ont pas accès à un tel mécanisme de conseil confidentiel. Quant aux avis généraux de la Commission, ils valent seulement pour les PHFE soumises au Code de déontologie des mandataires publics. À la lumière de la recommandation d'instauration d'un cadre déontologique pour les PHFE, l'instauration d'un mécanisme de sensibilisation propre au gouvernement pourrait utilement être examinée par les autorités belges. Par conséquent, **le**

---

<sup>18</sup> <http://www.fed-deontologie.be/>

<sup>19</sup> Les avis de la Commission fédérale de déontologie sont publiés sur <http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=deonto&language=fr&story=publication.xml>, sauf les avis individuels confidentiels dont les destinataires ont refusé la publication anonymisée.

<sup>20</sup> Voir page 3 du rapport annuel 2018-2019 de la Commission fédérale de déontologie : [https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/deonto/Rapport\\_annuel\\_CFD\\_2018\\_2019.pdf](https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/deonto/Rapport_annuel_CFD_2018_2019.pdf)

**GRECO recommande (i) de s'assurer que toutes les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif aient accès à un mécanisme de promotion et de sensibilisation à l'intégrité comprenant un conseil confidentiel ; (ii) que ces personnes bénéficient d'une formation dès leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite.**

## **Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif**

### *Accès aux informations*

50. L'article 32 de la Constitution consacre le principe de la publicité des actes administratifs. Il a été mis en œuvre au niveau de l'administration fédérale par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration<sup>21</sup>. La notion de publicité de l'administration est définie comme étant « une obligation incombant à une administration de mettre des documents ou des informations à la disposition du public ». L'EEG note que la Belgique a signé en 2009 la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n°205), mais ne l'a pas ratifiée. Elle encourage les autorités belges à procéder rapidement à cette ratification.

51. Des informations sont accessibles au public sur le site officiel du gouvernement<sup>22</sup>, comme par exemple sa composition, son fonctionnement, l'accord de gouvernement, la déclaration gouvernementale, les actualités du gouvernement, les décisions du Conseil des ministres etc. Des informations sur l'activité du gouvernement et des services publics fédéraux sont également disponibles sur le site du Premier Ministre<sup>23</sup> et ceux des services publics fédéraux.

52. D'après les informations recueillies par l'EEG, la proactivité de la publication d'informations sur internet et la pratique d'octroi d'accès aux documents administratifs varient selon les services publics fédéraux, malgré des avis favorables de la Commission fédérale d'accès aux documents administratifs (CADA fédérale), saisie par des représentants de la société civile. Certains services publics sembleraient exiger qu'un intérêt soit démontré pour avoir accès à un document, alors que la loi du 11 avril 1994 (art. 4 alinéa 2) précise clairement qu'un tel intérêt n'est nécessaire que pour les données à caractère personnel. Les journalistes ont également fait état d'un durcissement des relations entre les médias et le monde politique et d'une difficulté croissante à obtenir certaines informations. L'EEG souligne que l'accès du public et des médias aux informations sur l'activité du gouvernement et des PHFE est un élément fondamental de contrôle par la société civile de l'exécutif. Elle encourage les autorités à réitérer l'importance de ce principe au sein des services publics fédéraux.

53. L'EEG a appris lors de la visite sur place que la loi sur l'accès à l'information de 1994 ne semblait pas couvrir clairement l'activité des organes stratégiques/cabinets. Elle se réfère à l'article 14 de la loi sur le Conseil d'Etat pour déterminer les autorités administratives auxquelles l'accès à l'information s'applique, mais cet article n'est pas précis, faisant référence à « diverses autorités administratives ». Quoi qu'il en soit, les organes stratégiques ne sont pas des autorités administratives couvertes par la loi dans la pratique de la CADA fédérale, alors que les CADA compétentes pour les entités fédérées semblent être d'un avis contraire. Par conséquent, **le GRECO recommande de s'assurer que les organes stratégiques/cabinets soient clairement soumis au champ d'application de la loi relative à la publicité de l'administration.** Ceci suppose

---

<sup>21</sup> Voy. Commission (fédérale) d'accès aux documents administratifs : <https://www.ibz.rn.fgov.be/fr/commissions/publicite-de-ladministration/introduction/> ainsi que M.B. du 30/06/1994 (Numac 1994000357).

<sup>22</sup> [https://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/pouvoirs\\_publics/autorites\\_federales/gouvernement\\_federal](https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/gouvernement_federal)

<sup>23</sup> <http://www.premier.be/fr/conseil-des-ministres>

notamment que les membres des organes stratégiques utilisent la messagerie officielle des services de l'Etat et non des messageries privées pour leurs communications.

54. Un corollaire du flou entourant la soumission des organes stratégiques à la loi relative à la publicité de l'administration est que les dossiers et archives des ministres disparaissent lors de leur départ. Malgré la décision du Conseil des ministres datant de 2007 demandant le transfert de ces documents aux Archives générales du Royaume et/ou à un centre de documentation agréé, cette pratique semble perdurer, y compris dans le cadre de scandales comme celui du « Kazakhgate » (voir section sur le contexte). L'EEG souligne que cette pratique - qui est permise par la loi puisque la loi sur les archives ne s'applique pas aux cabinets, qui ne sont pas considérés comme une administration d'Etat et dont les archives ont le statut de droit privé - met en péril la bonne gestion des informations de l'Etat et le droit d'accès aux informations. Elle affecte aussi la possibilité d'assurer que les ministres et leurs équipes rendent des comptes. **Le GRECO recommande de s'assurer que les dossiers du gouvernement, des ministres et de leurs organes stratégiques/cabinets soient conservés de manière appropriée et qu'ils soient disponibles pour leurs successeurs afin d'assurer la bonne marche des affaires.**

#### *Transparence des projets de loi*

55. Les projets de loi sont accessibles au public après leur publication sur le site web de la Chambre des représentants. La publication sur le site web intervient dans la pratique quelques jours après le dépôt du projet au Parlement, le temps de réaliser la mise en page et d'obtenir l'accord du gouvernement sur la version finale.

56. Il n'y a pas d'obligation de consultation publique sur les projets de loi présentés par l'exécutif. Certains services publics fédéraux organisent toutefois des consultations publiques de manière volontaire. Dans certains domaines, la consultation de groupes-cibles spécifiques est en outre prévue par la loi.

57. L'EEG note que le gouvernement et les services publics fédéraux ont une large discrétion pour décider si et quand une consultation publique sera lancée sur les projets de loi. Elle rappelle que la transparence du processus législatif est une caractéristique importante d'une politique anti-corruption. C'est pourquoi il serait préférable, dans un souci de prévisibilité, que des critères soient mis en place et appliqués efficacement pour assurer l'existence de consultations et la transparence du processus, et que des informations sur les résultats de ces consultations soient disponibles. Il faudrait prévoir suffisamment de temps pour que ces processus permettent de recueillir un nombre suffisant de données. C'est pourquoi **le GRECO recommande (i) d'assurer un niveau approprié de consultation publique sur les projets de loi émanant du gouvernement et (ii) que le résultat des consultations publiques soit publié en ligne en temps opportun et facilement accessible.**

#### *Tiers et lobbyistes*

58. Une partie des PHFE ne sont soumises à aucune règle dans leurs rapports avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer leurs décisions. Les chefs et chefs adjoints des organes stratégiques et les directeurs sont soumis au Code de déontologie des mandataires publics, dont l'article 4 prévoit une obligation de communication aux autorités compétentes des « faits et obligations susceptibles d'interférer avec leur mandat » ainsi que de toute interférence non autorisée. Ils sont également tenus de rendre public toute affiliation ou lien avec des sociétés, Etats ou organismes « vis-à-vis desquels ils sont tenus à une obligation de loyauté qui pourrait faire obstacle à l'exercice de leur mandat ».



59. La Commission fédérale de déontologie a rendu le 13 décembre 2017 un avis relatif aux relations entre les mandataires publics et des tiers dans l'élaboration de la législation<sup>24</sup>. Cet avis appelle notamment à la mise en place d'un cadre juridique régissant les relations entre les lobbyistes et les mandataires publics, assorti d'un contrôle et de sanctions.

60. L'EEG salue ces préconisations, mais elles doivent être complétées par des règles encadrant les contacts de l'ensemble des PHFE avec des lobbyistes et autres tiers. Ces contacts doivent également être rendus plus transparents. A cet égard, il est à noter qu'une proposition de loi a été déposée pour instaurer un registre des lobbies visant le gouvernement, mais cette proposition est devenue caduque suite à la fin de la législature précédente. Le Service Public Fédéral de la Justice a quant à lui, de sa propre initiative, nommé tous les experts ayant été consultés sur un projet de loi. Il s'agit là d'une bonne pratique à saluer et qui mériterait d'être généralisée. **Le GRECO recommande (i) d'introduire des règles et lignes directrices relatives à la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif gèrent leurs contacts avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer les processus et les décisions du gouvernement ; et (ii) renforcer la transparence sur l'objet de ces contacts, comme l'identité des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) la rencontre a eu lieu et l'objet précis de ces discussions.**

#### *Mécanismes de contrôle*

61. Pour les autorités publiques fédérales, les responsabilités en matière de contrôle interne sont fixées dans l'Arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral<sup>25</sup>. Il y est précisé que le contrôle interne est de la responsabilité de tous au sein de l'organisation, des responsabilités spécifiques incombant aux dirigeants et aux titulaires d'une fonction de management.

62. Le Service fédéral d'audit interne (FAI) évalue, au sein des services publics fédéraux, la fiabilité du système de contrôle interne, la gestion des risques et la bonne gouvernance. Les résultats des audits donnent lieu à un dialogue entre les auditeurs et les dirigeants du service et le cas échéant, avec le responsable de la division concernée du service, et débouchent sur la formulation de recommandations en vue d'améliorer le système de contrôle et de corriger ses failles. Ces recommandations sont adressées au dirigeant de chaque service et au management concerné. Un résumé est transmis au ministre compétent pour le service évalué. Le FAI exerce ses activités sous la surveillance du Comité d'audit de l'administration fédérale.

63. Le Comité d'audit de l'Administration fédérale (CAAF) reçoit et évalue les rapports annuels des dirigeants sur le contrôle interne. Sur la base de ces rapports, le CAAF transmet, d'une part, des rapports individuels assortis de recommandations d'amélioration aux organisations fédérales individuelles et aux ministres compétents concernés. D'autre part, il établit un rapport global destiné au gouvernement, lequel fournit un aperçu et un état des lieux du contrôle interne au niveau fédéral.

64. Les projets de décisions qui dépassent un certain seuil financier<sup>26</sup> et/ou qui comportent une obligation de soumettre une décision à la signature du ministre du budget, du ministre de la

---

<sup>24</sup> [http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/deonto/CFD\\_avis\\_2017\\_2.pdf](http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/deonto/CFD_avis_2017_2.pdf)

<sup>25</sup> [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007081760&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007081760&table_name=loi)

<sup>26</sup> Pour les marchés publics, 250.000 euros pour les procédures ouvertes, 125.000 euros pour les procédures restreintes et 31.000 euros pour les procédures négociées sans publicité préalable. Quant aux subsides, subventions et dotations,

fonction publique ou à l'approbation du Conseil des Ministres font l'objet d'un contrôle *ex ante* par l'Inspection des Finances (IF). Ce contrôle ne se limite pas aux aspects budgétaires, mais comporte aussi notamment le respect des dispositions légales visant à prévenir la corruption en matière de marchés publics. Le contrôle de l'Inspecteur des Finances peut déboucher sur un avis favorable, un avis défavorable (en principe bloquant) ou un avis conditionnel (c'est-à-dire défavorable sauf si le proposant prend des mesures qu'il juge de nature à répondre aux réserves formulées par l'IF).

65. Pour que puisse être levé un blocage lié à un avis défavorable ou au fait que le proposant ne remplisse pas les conditions prévues par un avis conditionnel, il convient de faire remonter le dossier au ministre en charge du département, aux fins d'un recours motivé au ministre du budget ou, le cas échéant, au ministre de la fonction publique. En pratique, dans la mesure où certains dossiers doivent de toute façon être soumis au ministre du budget ou de la fonction publique en raison de leur nature ou des montants en jeu, il arrive que les formalités d'accord ministériel préalable et de recours se trouvent implicitement fusionnées ; autrement dit, on présume que lorsqu'il donne son accord budgétaire sur un dossier qui lui est soumis par un de ses collègues malgré un avis défavorable ou conditionnel de l'IF, le ministre du budget ou de la fonction publique accueille favorablement le recours « implicite » formé par son collègue. Cet usage s'applique en particulier aux dossiers qui doivent être soumis au Conseil des Ministres.

66. Il est interdit de scinder les dossiers afin de contourner les seuils. En outre, dans les périodes de prudence budgétaire et d'affaires courantes, les seuils sont abaissés. Dans pareille situation, le rôle de l'Inspection des Finances consiste, en plus des critères habituels, à vérifier que les propositions restent dans les limites fixées pour la prudence budgétaire (critère que l'exécutif s'impose à lui-même) ou pour les affaires courantes (critère d'origine constitutionnelle).

67. Par ailleurs, les ministres peuvent charger l'Inspection des Finances d'enquêtes, qui peuvent avoir pour objet de déterminer si une procédure a comporté des irrégularités et de les identifier.

68. Le contrôleur des engagements vérifie l'imputation correcte des dépenses et le non-dépassement des crédits, ainsi que le respect des dispositions réglementaires ayant mené à la dépense. Il délivre un visa préalable donné en engagement, qui permet de réserver les crédits budgétaires nécessaires aux dépenses, ainsi qu'à un visa en liquidation déterminant que la prestation demandée a bien été effectuée. Les dépenses inférieures à seuil déterminé sont toutefois exemptées du visa préalable. En outre, le contrôleur est censé suivre de près le rythme des engagements et des liquidations et signaler au ministre du Budget toute anomalie du rythme de consommation. Les contrôleurs sont désignés par le Roi sur proposition du ministre du Budget.

69. La Cour des comptes exerce un contrôle financier, un contrôle de légalité et un contrôle du bon emploi des deniers publics. Ses vérifications concernent les dépenses et les recettes des gouvernements fédéral, communautaires et régionaux, ainsi que des provinces. Les résultats de ces trois formes de contrôle donnent lieu à une information adressée régulièrement aux assemblées parlementaires. Toutes les publications de la Cour des comptes sont disponibles sur son site web<sup>27</sup> et/ou sur les sites des assemblées parlementaires.

70. La Chambre des représentants dispose d'un droit d'information et d'un droit de contrôle du gouvernement fédéral. Elle peut s'informer auprès des ministres sur la gestion de l'Etat :

---

tous sont soumis à l'IF sauf les subsides entièrement réglementés, les subsides facultatifs inférieurs à 25.000 euros mentionnés nommément dans le budget et les subsides facultatifs inférieurs à 3100 euros.

<sup>27</sup> [www.ccrek.be](http://www.ccrek.be)

- Les députés peuvent poser des questions écrites et orales aux ministres. Conformément au Règlement du Sénat, et depuis la sixième réforme de l'État (2014), les sénateurs ne peuvent plus poser que des questions écrites aux membres du gouvernement ;
- La Chambre a également le droit d'enquête et peut donc créer des commissions d'enquête (art. 56 al.1 de la Constitution). Le Sénat n'a pas le droit d'enquête mais il peut, notamment à la demande de la Chambre, établir des rapports d'information sur des questions ayant également des conséquences pour les compétences des communautés et des régions (art. 56, al. 2 de la Constitution). Ces commissions d'enquête peuvent examiner des dossiers de l'exécutif.

71. La Chambre est aussi exclusivement compétente pour contrôler le gouvernement fédéral (art. 101 de la Constitution) :

- La confiance donnée au gouvernement au moment de son installation est conditionnelle et peut toujours être révoquée par une motion de méfiance constructive - c'est-à-dire par la désignation d'un autre premier ministre - ou par le rejet (constructif) d'une motion de confiance ;
- Tout membre du gouvernement communique son exposé d'orientation politique à la Chambre lors de son entrée en fonction. Ce document contient les options stratégiques et les lignes de force de sa politique en exécution de l'accord de gouvernement. Les commissions compétentes de la Chambre débattent de ces exposés et formulent éventuellement des recommandations ;
- Le droit d'interpellation, qui est un moyen de contrôle de la politique des ministres, est réservé aux députés. Une interpellation peut être conclue par le vote d'une motion dans laquelle la confiance est donnée ou non au ministre ou au gouvernement.

72. La Chambre est compétente pour l'adoption ou le rejet des budgets et l'établissement des comptes définitifs (art. 174 de la Constitution). Les ministres déposent en même temps que leur projet de budget une note de politique générale dans laquelle ils exposent leurs objectifs, réorientations budgétaires, les moyens à mettre en œuvre et le calendrier d'exécution.

### **Conflits d'intérêts**

73. Les membres du gouvernement fédéral ne sont soumis à aucune réglementation visant à prévenir ou à résoudre les conflits d'intérêts. Certains gouvernements avaient par le passé émis des directives relatives aux conflits d'intérêts, mais ce n'est pas le cas des deux derniers gouvernements. Par lettres du 24 février 2017 et du 18 mai 2017, le Premier ministre a toutefois demandé aux membres du gouvernement de vérifier si de par leur situation personnelle, ils pouvaient se trouver dans une situation de conflits d'intérêts, en leur rappelant qu'il leur incombait le cas échéant de le déclarer avant de délibérer tout dossier concernant ce sujet. Il leur a demandé de faire le même examen pour les membres de leur cellule stratégique, en tenant compte de leurs éventuels mandats, et pour qui les mêmes règles s'appliquent afin de prévenir et d'éviter tout conflit d'intérêts. Les autorités précisent aussi que, dans la pratique, il est d'usage que les membres du gouvernement exerçant des mandats d'administrateur dans des sociétés privées ou publiques démissionnent ou prennent congé de ces fonctions dès qu'ils sont nommés membres du gouvernement.

74. Les chefs et chefs adjoints des organes stratégiques, ainsi que les directeurs sont soumis à l'article 4 du Code de déontologie des mandataires publics, déjà cité, qui définit ainsi les conflits d'intérêts :

*« 4.4. Un conflit d'intérêt naît d'une situation dans laquelle un mandataire public a un intérêt particulier ou personnel qui est de nature à pouvoir influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles. Lorsqu'il existe dans son chef un conflit d'intérêts, le mandataire public est tenu d'en donner connaissance au préalable et, le cas échéant, de s'abstenir ultérieurement de toute autre action.*

*4.5. Les intérêts particuliers ou personnels concernent notamment tout avantage réel ou potentiel pour le mandataire public lui-même, les membres de sa famille ou de son milieu familial. Une attention particulière doit être apportée aux avantages dont pourraient bénéficier le conjoint ou partenaire ainsi que leurs enfants. »*

75. Aux fins de la prévention des conflits d'intérêts, les mandataires doivent communiquer, *« tout au long de leur mandat, aux autorités compétentes les faits et obligations susceptibles d'interférer avec l'exercice de leur mandat ou d'influer sur l'exercice de leur mandat »* et doivent rendre publique toute interférence non autorisée. Ils doivent aussi rendre public, *« préalablement et tout au long de leur mandat leur affiliation, association, lien ou appartenance à des sociétés, Etats ou organismes vis-à-vis desquels ils sont tenus à une obligation de loyauté qui pourrait faire obstacle à l'exercice de leur mandat »*. Enfin, ils ne peuvent *« exercer des activités qui sont dirigées contre les intérêts légitimes de l'institution au sein de laquelle ils exercent leur mandat »* (art. 4.11, 4.12 et 4.13).

76. Les autres membres des organes stratégiques ne sont, eux, soumis à aucune règle – alors que certains d'entre eux exercent leur activité au sein des organes stratégiques à temps partiel, voire très partiel, ce qui augmente d'autant les risques de conflits d'intérêts liés à leurs autres activités.

77. Le besoin de règles spécifiques relatives aux conflits d'intérêts visant les PHFE se fait d'autant plus sentir que plusieurs scandales ont émaillé la dernière législature, comme le Kazakhgate (voir section « Contexte » de ce rapport) et que des allégations de conflits d'intérêts ont visé les chefs ou membres des organes stratégiques de certains ministres<sup>28</sup>. Ces règles devraient trouver leur place dans le cadre déontologique recommandé ci-dessus (voir paragraphe 45 et recommandation iii). Elles devraient comprendre des conseils pratiques et des exemples concrets de situations pouvant survenir pour les personnes travaillant au sein du gouvernement ou à son service. Par ailleurs et indépendamment des obligations déclaratives figurant dans les déclarations de mandats, les PHFE devraient déclarer les conflits d'intérêts au fur et à mesure qu'ils surviennent. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'une exigence de signalement ad hoc soit introduite à l'égard des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif lorsque surviennent des situations de conflit entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles.**

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

78. Un membre de la famille royale ne peut être ministre (art. 98 de la Constitution). En outre, certaines fonctions sont incompatibles avec le mandat de ministre. C'est le cas par exemple de

---

<sup>28</sup> Voir notamment <https://archive.ptb.be/articles/la-cheffe-de-cabinet-de-reynders-implicuee-dans-les-paradis-fiscaux> et <https://plus.lesoir.be/36714/article/2016-04-21/une-double-casquette-genante-au-cabinet-marghem>

l'appartenance à un organe chargé de contrôler le travail de l'exécutif, comme la Cour des Comptes (art. 2 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes).

79. En outre, l'article 50 de la Constitution établit une incompatibilité entre la fonction parlementaire et la fonction ministérielle. Les parlementaires nommés ministres doivent cesser de siéger, mais retrouvent leur siège en cas de cessation de leur fonction de ministre. Selon l'article 2 de la loi du 6 août 1931, les ministres et anciens ministres ont interdiction de faire mention de leur fonction dans les actes ou publications se rapportant à des sociétés à but lucratif.

80. Les membres des organes stratégiques ne sont, eux, soumis à aucune limitation de leurs activités accessoires et bon nombre d'entre eux en exercent, selon les informations recueillies par l'EEG. Enfin, s'agissant des chefs de cabinet, chefs de cabinet adjoints et directeurs, l'article 4 du Code de déontologie des mandataires publics, déjà cité, est d'application. Il leur impose notamment de rendre public, *« préalablement et tout au long de leur mandat leur affiliation, association, lien ou appartenance à des sociétés, Etats ou organismes vis-à-vis desquels ils sont tenus à une obligation de loyauté qui pourrait faire obstacle à l'exercice de leur mandat »*. Enfin, ils ne peuvent *« exercer des activités qui sont dirigées contre les intérêts légitimes de l'institution au sein de laquelle ils exercent leur mandat »*.

81. Il n'y a pas de règles spécifiques relatives à la détention d'intérêts financiers.

82. Comme s'agissant des conflits d'intérêts, l'EEG estime qu'il sera nécessaire d'introduire, dans le futur cadre déontologique qui devra s'appliquer aux PHFE, des règles spécifiques sur l'exercice d'activités accessoires. La situation des membres des organes stratégiques/cabinets exerçant leur activité à temps partiel devra notamment être examinée avec attention à cette occasion. Référence est faite au paragraphe 45 et à la recommandation iii.

#### *Cadeaux*

83. Aucune règle relative à la réception de cadeaux, d'invitations ou d'avantages n'est applicable aux ministres. S'agissant des membres des organes stratégiques, là encore seuls les chefs de cabinet et chefs de cabinet adjoints, ainsi que les directeurs sont couverts par le Code de déontologie des mandataires publics (art. 4.6 et 4.7). Ce texte interdit aux agents concernés, de solliciter ou d'accepter tout avantage, sauf cadeau de valeur symbolique. Le Code de déontologie des mandataires publics ajoute que si le fait de refuser un cadeau est susceptible de poser un problème, la personne concernée remettra ce cadeau à un organisme belge d'intérêt public de son choix.

84. Les règles précitées sont lacunaires, tant par leur contenu que par le champ des personnes auxquelles elles s'appliquent. Ainsi, la notion de cadeau symbolique n'est pas définie, ce qui peut donner lieu à des divergences d'interprétation quant aux cadeaux pouvant être acceptés. La notion d'avantage mériterait d'être mieux illustrée par des exemples pratiques, faisant référence notamment aux invitations ou au sponsoring. Enfin, l'EEG estime qu'un régime de déclaration et d'enregistrement des cadeaux reçus par les PHFE dans leur capacité professionnelle devrait être instauré, à des fins de transparence. Ceci devrait permettre au public d'être régulièrement informé des cadeaux reçus par les PHFE et de l'identité des donateurs. Ce régime devrait bien évidemment s'appliquer à l'ensemble des PHFE, ministres et membres des organes stratégiques. A la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande d'établir des règles complètes en matière de cadeaux et autres avantages pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, sous la forme de directives pratiques pertinentes, de l'obligation de déclaration des cadeaux et autres avantages et d'information du public.**

### *Contrats avec des autorités étatiques, utilisation abusive de ressources publiques*

85. Il n'y a pas de règles spécifiques relatives aux contrats avec des autorités étatiques. Quant à l'utilisation abusive de ressources publiques, le point 4.18 du Code de déontologie des mandataires publics stipule que les deniers publics doivent être dépensés de manière raisonnable et que les biens de la collectivité doivent être gérés en bon père de famille.

### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

86. Une obligation de respect des règles en matière de confidentialité des documents figure dans le Code de déontologie des mandataires publics (art. 4.20). Elle ne vise donc que les PHFE soumis à ce texte. Des « directives pour les secrétariats, la cellule de coordination générale de la politique, les cellules de politique générale et les cellules stratégiques » émises par la Chancellerie du Premier ministre le 24 février 2017 contiennent les procédures à suivre pour le traitement des documents classifiés. L'EEG estime que la question de la confidentialité, non seulement des documents, mais aussi des informations obtenues dans le cadre des fonctions gouvernementales doit également être traitée dans le cadre déontologique dont l'adoption est recommandée au paragraphe 45.

### *Restrictions après la fin des fonctions*

87. La seule règle existante vise là encore les PHFE soumises au Code de déontologie des mandataires publics (art. 4.21). Elle se limite à préciser que ceux-ci « *doivent respecter, après la cessation de leurs fonctions, les obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation de certaines fonctions ou avantages* ».

88. Cette règle est bien insuffisante, de l'avis de l'EEG, qui souligne en outre que quasiment aucune règle ne s'applique aux ministres<sup>29</sup> et aucune aux membres des organes stratégiques/cabinets. Lors des entretiens pendant la visite sur place, de nombreux exemples de pantoufles – ou de « tourniquets » selon la terminologie belge – lui ont été cités, visant tant des anciens ministres que des anciens membres de leurs organes stratégiques : un ancien ministre de la Justice a ainsi rejoint une entreprise de télécommunications, un ancien chef et un membre de la cellule stratégique d'un ministre des Finances ont créé un cabinet d'avocat spécialisé dans le conseil des multinationales ayant eu recours aux « *excess profit rulings* » condamnés par l'Union européenne. Un ancien chef de la cellule stratégique du ministre de la Défense et de la Fonction publique est devenu lobbyiste de l'avionneur Lockheed Martin, qui était justement en rapport avec ce ministère<sup>30</sup>. La principale conseillère en médicaments de la ministre de la Santé est partie occuper un poste important dans une société pharmaceutique avec laquelle elle avait négocié un important dossier.

89. L'EEG souligne l'enjeu important résidant dans la gestion des activités après la cessation des fonctions des membres de l'exécutif, comme l'a rappelé la Médiatrice européenne dans un article thématique publié dans le rapport annuel 2016 du GRECO<sup>31</sup>. Compte tenu de l'absence de règles contraignantes visant l'ensemble des PHFE, **le GRECO recommande (i) d'établir une obligation d'informer, durant une certaine période, un organe approprié de toute nouvelle activité**

---

<sup>29</sup> Il existe seulement une interdiction pour un ministre d'assurer la surveillance ou l'administration d'une société qui a été déclarée concessionnaire de l'Etat lorsqu'il était ministre (art. 4 de la loi du 6 août 1931 précitée).

<sup>30</sup> <https://www.levif.be/actualite/belgique/une-proposition-de-loi-pour-contrer-le-conflit-d-interets/article-normal-819365.html>

<sup>31</sup> <https://rm.coe.int/dix-septieme-rapport-general-d-activites-2016-du-groupe-d-etats-contre/168071c887>

**professionnelle entreprise par une personne occupant de hautes fonctions de l'exécutif ; (ii) et, après analyse, encadrer ou prohiber, le cas échéant, ladite activité pour écarter tout soupçon de conflit d'intérêt lorsqu'elle intervient dans un domaine relevant d'un régime d'autorisation ou de surveillance par l'entité que quitte cette personne.**

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

#### *Exigences de déclaration*

90. Depuis le 1er janvier 2005, toute une série de mandataires publics, parmi lesquels les ministres, secrétaires d'Etat, chefs (adjoints) des organes stratégiques doivent déposer auprès du greffe de la Cour des comptes une liste de leurs mandats, fonctions et professions ainsi qu'une déclaration de patrimoine. A partir de l'année de déclaration 2019, cette obligation a été étendue aux collaborateurs du gouvernement fédéral chargés de rendre des avis sur la politique, la stratégie politique et la communication – les « collaborateurs de fond » - ainsi qu'aux commissaires du gouvernement/représentants du gouvernement au sein du conseil d'administration de personnes morales.

91. Cette matière est régie par deux lois ordinaires et deux lois spéciales. Les lois ordinaire et spéciale du 2 mai 1995 règlent l'obligation de dépôt ; les lois ordinaire et spéciale d'exécution du 26 juin 2004 ont précisé les détails de cette obligation et les tâches de la Cour des comptes. Les lois ordinaires sont applicables aux mandataires et fonctionnaires publics liés au niveau fédéral et à la Communauté germanophone alors que les lois spéciales visent les personnes liées aux autres entités régionales et communautaires. Cette modification vise à rendre le paysage politique plus transparent<sup>32</sup>.

92. Une déclaration de patrimoine doit être soumise au 1<sup>er</sup> octobre par tous les mandataires ayant entamé, renouvelé ou cessé au moins un mandat assujéti au cours de l'année précédente. Il n'y a pas de formulaire obligatoire à remplir, mais le vade-mecum destiné aux assujettis<sup>33</sup> contient un modèle de formulaire dont il peut être fait usage. Conformément à la loi, « toutes les créances (telles que les comptes bancaires, les actions et les obligations), tous les immeubles ainsi que tous les biens meubles de valeur (tels que les antiquités et œuvres d'art) » au 31 décembre de l'année précédente doivent être déclarés. Il est précisé que cela concerne aussi les biens détenus en copropriété, communauté ou indivision. La remise au greffe de la Cour des comptes se fait au format papier, sous enveloppe fermée. La déclaration de patrimoine n'est pas publique, seul un juge d'instruction est habilité à la consulter dans le cadre d'une instruction pénale menée à l'encontre de l'assujéti en raison de son mandat ou de sa fonction.

93. Comme noté par le Rapport d'Evaluation du GRECO du 4<sup>e</sup> cycle, « il n'est pas prévu d'obligation d'actualisation des déclarations de patrimoine, même en cas de variation importante de celui-ci qui découlerait par exemple d'un changement de statut matrimonial ; les autorités belges indiquent que ceci est confirmé par les travaux préparatoires. Le dispositif ne couvre pas non plus a) le montant des revenus et indemnités tirés des activités ou d'autres sources, par exemple les revenus du patrimoine ou d'investissements en affaires etc.); b) les activités rémunérées ponctuellement telles que les consultations ; d) les contrats commerciaux avec les autorités de l'Etat ; d) les offres d'activités. »

---

<sup>32</sup> <https://www.ccrek.be/FR/MandatsPatrimoine.html>

<sup>33</sup> <https://www.ccrek.be/FR/Mandats/Depot.html#vademecum>

94. La déclaration de mandats, fonctions et professions est déposée annuellement au 1<sup>er</sup> octobre et depuis 2019 par voie électronique sur le site de la Cour des comptes. Elle couvre tous les mandats, fonctions ou professions exercés par les assujettis au cours de l'année précédente, qu'ils soient rémunérés ou non, qu'ils se situent dans le secteur public ou auprès d'autres personnes morales, associations ou institutions, établis en Belgique ou à l'étranger. Depuis 2019 et suite à une recommandation donnée par le GRECO dans le cadre du 4<sup>e</sup> cycle, les rémunérations perçues doivent être déclarées. Une distinction est opérée entre les fonctions « assujettissables », pour lesquelles la rémunération annuelle brute doit être déclarée et les fonctions « non assujettissables », pour lesquelles il suffit d'indiquer un ordre de grandeur de la rémunération, dans des fourchettes fixées par la loi. En outre, les informations concernant les fonctions assujettissables sont remplies directement dans l'application électronique par des « informateurs » désignés au sein de chaque organisation, à charge pour les assujettis de vérifier l'exactitude de ces informations. L'informateur désigné pour le gouvernement fédéral est le Secrétaire du Conseil des ministres.

95. Le système de déclaration de mandats et de déclaration de patrimoine a déjà été évalué par le GRECO dans le cadre du quatrième cycle, car il s'applique aussi aux parlementaires. Les recommandations adressées dans ce cadre ont permis certaines améliorations du système, qui sont à saluer. C'est notamment le cas du montant des rémunérations perçues – même si les rémunérations privées ne sont déclarées que sous forme de fourchettes. Le cercle des PHFE soumises à des obligations de déclaration est également suffisant, du point de vue de l'EEG, depuis l'extension de janvier 2019 aux « collaborateurs de fond » des ministres.

96. En revanche, les déclarations publiées et contrôlées ne donnent pas une vue complète des possibles conflits d'intérêts des déclarants et ne permettent pas non plus de détecter un éventuel enrichissement illicite. Ces lacunes ont déjà été relevées par le GRECO dans le cadre du quatrième cycle, mais faute d'une mise en œuvre complète des recommandations correspondantes, elles restent d'actualité. Ainsi, les déclarations de patrimoine ne sont ni publiques, ni contrôlées. Elles sont déposées sous enveloppe scellée à la Cour des Comptes et ouvertes seulement à la demande d'un juge d'instruction en cas d'enquête pénale. Par ailleurs, la notion de fonctions devrait couvrir les activités accessoires, spécialement pour les collaborateurs de fond des organes stratégiques/cabinets ministériels dont la fonction est à temps partiel. Les activités antérieures des ministres et de leurs collaborateurs de fond devraient aussi être déclarées, car elles peuvent être sources de conflits d'intérêts. Enfin, des éléments du patrimoine du conjoint et des enfants à charge des PHFE peuvent également s'avérer pertinents pour cerner le patrimoine réel du déclarant et détecter un possible enrichissement illicite. **Le GRECO recommande (i) que le régime des déclarations publiées des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif inclue également des informations pertinentes sur leur patrimoine, y compris des éléments du passif, ainsi que leurs activités antérieures et leurs activités accessoires ; (ii) d'envisager d'inclure également des informations sur les conjoints et les membres dépendants de la famille de ces personnes (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement vocation à être rendues publiques).**

#### *Mécanismes de contrôle*

97. La Cour des comptes est dépositaire de la liste des mandats, fonctions et professions des PHFE, ainsi que de leurs déclarations de patrimoine. Elle est chargée de leur contrôle, de leur archivage et de leur publication.

98. Elle n'est pas habilitée à consulter les déclarations de patrimoine et se borne à constater qu'elles ont été déposées dans les délais prévus par la loi.



99. S'agissant des listes de mandats, fonctions et professions, la Cour des comptes vérifie si les déclarations – tant des informateurs que des assujettis – ont été transmises à temps et si toutes les informations obligatoires ont été encodées dans l'application électronique. Elle s'assure aussi que toutes les personnes soumises aux obligations de déclaration ont bien déposé une telle déclaration. La cellule du greffe des listes de mandats et déclarations du patrimoine de la Cour des comptes emploie douze personnes aux fins de ce contrôle.

100. La liste des mandats, fonctions et professions est publiée par la Cour des comptes au Moniteur belge et sur son site internet, au plus tard le 15 février de l'année qui suit la déclaration. Elle publie en même temps la liste des mandataires en défaut. Ces listes ont été publiées pour l'année 2017 au Moniteur belge du 14 août 2018<sup>34</sup>.

101. Les informateurs et assujettis qui n'ont pas rempli leurs obligations sont passibles d'une amende administrative (compétence de la Cour des comptes) ou d'une sanction pénale.

102. La législation relative aux mandats prévoit une procédure contradictoire en vue de corriger les listes déposées (ainsi que celles qui ont déjà été publiées). Cette procédure débute au niveau de la Cour des comptes ; elle se poursuit devant la commission de suivi parlementaire compétente et peut nécessiter, le cas échéant, de saisir le juge pénal. Une même infraction ne peut toutefois être doublement sanctionnée – administrativement et pénalement.

103. L'EEG souligne que le système de déclarations pêche également au niveau des délais de publication et du contrôle de la Cour des Comptes. Les délais de déclaration et de publication en vigueur depuis 2019 aboutissent en effet à une publication des mandats deux ans après leur exercice. Les mandats exercés en 2018 seront ainsi publiés en février 2020. Ce délai tardif limite grandement l'intérêt des déclarations en matière de lutte contre les conflits d'intérêts.

104. Les autorités belges ont expliqué dans le cadre de la procédure de conformité du quatrième cycle que ce délai plus tardif instauré à partir de 2019 s'explique par la publication des rémunérations, pour lesquelles le montant annuel brut exact mentionné sur les fiches fiscales des employeurs doit être mentionné. Or, ces fiches fiscales ne sont disponibles que le 30 juin de chaque année, date limite pour introduire les déclarations fiscales. L'EEG prend note de ces explications, mais appelle les autorités belges à trouver une solution permettant une publication des déclarations en temps plus opportun.

105. S'agissant du contrôle, la Cour des comptes ne vérifie que si les délais légaux sont respectés et si les déclarations sont complètes. Selon les interlocuteurs de l'EEG, elle n'a pas les moyens juridiques et techniques de contrôler l'exhaustivité des déclarations de mandats. Par exemple, la Cour des Comptes n'a pas accès au registre des sociétés ni au registre fiscal. Elle ne peut donc pas contrôler la présence éventuelle d'une PHFE au conseil d'administration d'une entreprise privée. En outre, même lorsque des signalements de mandats incomplets sont faits auprès de la Cour des Comptes, celle-ci n'a pas de pouvoir d'investigation propre. Selon les autorités, le dispositif repose sur la publicité des mandats et sur le pouvoir de contrôle des citoyens sur base de cette publicité. Ainsi, une initiative citoyenne<sup>35</sup> a ainsi déjà recensé plus de 1100 mandats, fonctions et professions non déclarés par des mandataires entre 2004 et 2017 (au niveau fédéral et régional).

---

<sup>34</sup> [http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2018/08/14\\_1.pdf](http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2018/08/14_1.pdf)

<sup>35</sup> [www.cumuleo.be](http://www.cumuleo.be)

106. Même si les modifications législatives adoptées à la suite des recommandations du quatrième cycle du GRECO ont déjà octroyé plus de responsabilités à la Cour des Comptes dans le contrôle des déclarations de mandats – notamment la possibilité d’infliger aux contrevenants des sanctions administratives – celle-ci semble toujours manquer de proactivité dans son contrôle. En outre, le système de déclaration et de contrôle tel qu’il est toujours conçu à l’heure actuelle, avec notamment l’incapacité de la Cour des Comptes d’avoir accès à l’ensemble des informations pertinentes, ne lui permet pas, en toute hypothèse, d’exercer un contrôle substantiel. Outre un élargissement de l’objet de son contrôle (voir recommandation précédente), elle devrait avoir les pouvoirs et les ressources suffisants pour procéder à des vérifications prenant en compte les autres activités rémunérées des PHFE pour lesquelles il n’existe pas d’informateur institutionnel, notamment l’ensemble des activités du secteur privé ou associatif. Par conséquent, **le GRECO recommande que les modalités de déclaration et de contrôle soient profondément remaniées afin d’assurer une publication plus rapide, ainsi qu’un contrôle proactif et effectif, de ces déclarations.** S’agissant de la publication sur internet, il serait utile de prévoir un lien vers la déclaration sur la notice biographique des ministres, comme cela devrait se faire dès 2020 pour les parlementaires.

### **Mécanismes de contrôle et de mise en œuvre**

#### *Poursuites pénales et immunité*

107. Les ministres du gouvernement fédéral disposent d’un privilège de juridiction (art. 103 de la Constitution et loi du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres<sup>36</sup>) pour les infractions commises tant dans l’exercice de leurs fonctions que celles commises en dehors de celles-ci, pour lesquelles ils sont jugés pendant leur mandat ministériel. Ils sont jugés par la Cour d’appel de Bruxelles. Les arrêts rendus par la cour sont uniquement susceptibles de pourvoi devant la Cour de cassation, chambres réunies.

108. Il en découle que les poursuites à l’encontre d’un ministre peuvent être uniquement intentées par le procureur général près la Cour d’appel de Bruxelles. C’est lui qui exerce à l’égard des ministres les attributions normalement détenues par le procureur du Roi en vertu du Code d’instruction criminelle. De même, les missions du juge d’instruction relèvent, dans cette procédure, d’un conseiller à la Cour d’appel. Il en résulte que lorsque dans une affaire, le procureur du Roi constate l’existence d’indices d’infraction à charge d’un ministre, il doit immédiatement transmettre le dossier au parquet général.

109. Une autorisation de poursuite du parlement est prévue dans trois cas : la réquisition en vue de règlement de procédure, la citation directe devant la Cour d’appel et l’arrestation, hormis cas de flagrant délit.

110. Les actes d’instruction qui impliquent une contrainte requièrent l’intervention d’un collègue de trois conseillers de la Cour d’appel parmi lesquels siège le conseiller instructeur. Il en est ainsi, sauf cas de crime flagrant ou de flagrant délit, pour les mandats d’amener, les perquisitions, les saisies, les repérages et les écoutes téléphoniques, les prélèvements d’ADN et les explorations corporelles. Le collège des trois conseillers statue à la majorité.

111. Les autres PHFE ne disposent quant à eux d’aucune immunité ou procédure pénale particulière, sauf dans le cas où ils sont co-auteurs ou complices d’une infraction commise par un

---

<sup>36</sup>[https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/reglement/Responsabilit%C3%A9%20p%C3%A9nale%20-%20loi%20du%2025%20juin%201998%20NTC.pdf](https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/Responsabilit%C3%A9%20p%C3%A9nale%20-%20loi%20du%2025%20juin%201998%20NTC.pdf)

ministre. L'article 29 de la loi réglant la responsabilité pénale des ministres prévoit en effet que les complices, co-auteurs et auteurs d'infractions connexes de celles commises par un ministre sont poursuivis et jugés en même temps que le ministre. L'EEG n'a pas eu connaissance de cas dans lesquels la responsabilité pénale des ministres a été engagée.

112. Il convient de rappeler que la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) appelle à faire preuve de la plus grande prudence et de retenue dans l'interprétation et l'application des procédures spéciales permettant d'engager la responsabilité pénale des membres du gouvernement. En particulier, conformément au principe d'égalité, les procédures spéciales devraient être réservées de préférence aux actes criminels commis dans l'exercice de fonctions officielles<sup>37</sup>.

113. L'article 29 du code d'instruction criminelle prévoit une obligation générale d'information du procureur pour tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, a connaissance d'un crime ou d'un délit.

#### *Mécanismes non répressifs*

114. La loi du 15 septembre 2013<sup>38</sup> a créé un système de signalement d'atteintes supposées à l'intégrité au sein des autorités administratives fédérales. Cette loi a été modifiée le 8 mai 2019. Le système de signalement est composé d'un canal interne, la personne de confiance intégrité (PCI) désignée au sein des différentes administrations fédérales<sup>39</sup> et d'un canal externe, le Centre Intégrité (CINT) du Médiateur fédéral (ou le Comité permanent de contrôle des services de police pour le personnel de la police fédérale et intégrée, voir ci-dessous). Le CINT, qui a été créé par la loi de 2013, compte quatre auditeurs forensic (deux francophones et deux néerlandophones). Début 2016, le Médiateur et la majorité des administrations fédérales concernées ont signé un protocole d'accord définissant les modalités de la coopération entre le Médiateur fédéral, les personnes de confiance d'intégrité et le fonctionnaire dirigeant.

115. La définition d'une atteinte supposée à l'intégrité est très large. Elle vise :

- les infractions aux lois, arrêtés, circulaires, règles internes et procédures internes portant atteinte à l'intérêt public;
- les actes entraînant un risque inacceptable pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement;
- les manquements graves aux obligations professionnelles ou à la bonne gestion d'une administration fédérale;
- le fait d'inciter un fonctionnaire à commettre de tels actes.

116. Une atteinte à l'intégrité peut par exemple concerner une irrégularité dans une procédure de marché public, un détournement de biens, du favoritisme, une instruction illégale ou toute autre irrégularité portant une atteinte sérieuse à l'intérêt général. Ainsi, la notion d'atteinte à

---

<sup>37</sup> [Rapport sur la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres](#), CDL-AD(2013)001, adopté par la Commission de Venise en 2013.

<sup>38</sup> Loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel (M.B. du 04/10/2013, Numac : 2013002044)

<sup>39</sup> La composante interne est régie par l'arrêté royal du 9 octobre 2014 portant exécution de l'article 3, § 2, de la loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel. A l'heure actuelle, seules 17 administrations fédérales disposent d'au moins une personne de confiance intégrité.

l'intégrité vise aussi bien la fraude, la corruption que les violations des règles déontologiques, des règles sur les conflits d'intérêts ou des règles relatives aux interdictions ou limitations de certaines activités, etc...

117. La loi du 15 septembre 2013 donne le choix au fonctionnaire – ou à la personne ayant quitté la fonction publique depuis moins de deux ans – de s'adresser à la PCI de son organisation ou au CINT. Le système de signalement dispense le fonctionnaire fédéral ayant eu connaissance d'un crime ou d'un délit de l'obligation d'en avertir le procureur du Roi, visée à l'article 29 du Code d'instruction criminelle<sup>40</sup>. Cette obligation est transférée aux PCI et au CINT, qui, dans le cadre du traitement d'un signalement, sont tenus d'informer le procureur du Roi en cas de connaissance d'un crime ou d'un délit potentiel.

118. Les fonctionnaires doivent demander à la PCI ou au CINT un avis préalable concernant le signalement envisagé. La demande d'avis préalable constitue une étape obligatoire au cours de laquelle la PCI ou le CINT examine si le signalement est recevable et s'il existe suffisamment d'éléments permettant d'appuyer les soupçons d'irrégularités. Le cas échéant, un avis favorable est rendu et le fonctionnaire concerné peut confirmer son signalement, ce qui va donner lieu à l'ouverture d'une enquête par le CINT. Si un avis défavorable est rendu par le CINT, la procédure s'arrête et aucune enquête n'est menée.

119. Le CINT est seul compétent pour mener l'enquête sur les irrégularités signalées. Dans ce cadre, le CINT est notamment habilité à faire toute constatation sur place, obtenir tous les documents et informations papier ou électroniques qu'il estime utiles, et entendre tous les membres du personnel concernés. Par ailleurs, les membres du personnel sont relevés de leur obligation de garder le secret de fonction dans le cadre d'une enquête du CINT.

120. A l'issue de l'enquête, le CINT établit un rapport avec ses constatations et ses conclusions. Ce rapport est transmis au fonctionnaire dirigeant de l'administration fédérale concernée, ou au ministre si le fonctionnaire dirigeant est impliqué dans l'atteinte à l'intégrité constatée.

121. Le choix des éventuelles mesures ou sanctions à prendre relève de la seule compétence du fonctionnaire dirigeant, ou le cas échéant du ministre, auquel le rapport d'enquête est transmis. Le CINT n'assure pas de suivi des éventuelles mesures ou sanctions prises.

122. Le rapport peut également contenir des recommandations en cas de dysfonctionnement ou d'insuffisance dans le système de contrôle interne ou dans les procédures existantes. Les recommandations visent à améliorer le fonctionnement de l'administration fédérale et/ou atténuer les risques de récidives ultérieures. Il appartient au fonctionnaire dirigeant concerné, ou le cas échéant au ministre, de donner suite aux recommandations formulées. Le CINT assure le suivi de ces recommandations.

123. Le système de signalement prévoit également une protection de droit pour les fonctionnaires fédéraux lanceurs d'alerte, ainsi que pour tous les fonctionnaires fédéraux associés à l'enquête et les PCI. Cette protection débute à la date de la demande d'avis préalable ou la date d'association à l'enquête et dure jusqu'à trois ans après la clôture du rapport d'enquête ou une décision judiciaire définitive. Il s'agit d'une protection contre toute mesure de représailles liée au signalement ou à la collaboration à l'enquête. La protection est assurée par le CINT, qui peut agir d'autorité s'il constate qu'une mesure coercitive a été prise à l'égard du lanceur d'alerte.

---

<sup>40</sup> Les articles 30 et 31 du Code d'instruction criminelle, qui visent la dénonciation d'attentats à la sûreté publique ou à la vie ou la propriété d'un individu, restent par contre d'application.

124. Sur la base du rapport d'enquête remis par le CINT, le fonctionnaire dirigeant ou le ministre peut décider d'initier une procédure disciplinaire ou de prendre toute autre mesure corrective qu'il estime utile.

125. Chaque année, le Médiateur fédéral remet un rapport annuel de ses activités à l'attention de la Chambre des représentants. Le rapport annuel est aussi publié et accessible au grand public<sup>41</sup>. Les activités du CINT y sont décrites de façon anonymisée (thèmes des enquêtes sans mention de l'administration ou du membre du personnel visé(e)), dans un souci de confidentialité et de respect de la vie privée des membres du personnel concernés.

126. Les statistiques du CINT reprennent le nombre d'enquêtes menées et le résultat de celles-ci (constat d'atteinte à l'intégrité ou non). Le CINT mentionne également les recommandations formulées à l'issue d'une enquête et le suivi y apporté par l'administration. Le CINT n'établit pas de statistiques ventilées par type de membre du personnel (titulaire d'une fonction de management ou autres), ni sur les éventuelles sanctions ou mesures prises par l'administration concernée.

127. Outre le système de signalement décrit ci-dessus, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, certaines atteintes à l'intégrité potentielles peuvent également être soumises au Service fédéral d'audit interne (FAI) qui exerce des activités de « forensic audit » (inventaire, prévention, détection et analyse en matière de fraude). Les demandes peuvent provenir d'un ministre, un fonctionnaire ou tout citoyen. Un protocole doit encore être établi entre le FAI et le CINT afin de clarifier leurs relations et éviter les duplications.

128. L'EEG note que le système de signalement d'atteintes à l'intégrité prévu par la loi du 15 septembre 2013, telle que complétée par la loi du 8 mai 2019, semble assez complet. Elle a appris toutefois que le champ d'application de la loi ne vise pas les organes stratégiques/cabinets ministériels. Le CINT n'est donc pas compétent pour enquêter sur des manquements supposés à l'intégrité au sein de ces organes, alors même qu'il a eu connaissance d'au moins un cas de favoritisme dans le recrutement au sein d'un cabinet, comme il en a fait part à l'EEG. Par conséquent, **le GRECO recommande que les organes stratégiques/cabinets soient soumis au champ d'application de la loi relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel.**

129. S'agissant des membres des cabinets/organes stratégiques, en cas de manquement à une obligation professionnelle ou de perte de confiance, le ministre met fin à leurs fonctions ou à leur détachement au sein du cabinet. Quant aux ministres, ils ne sont soumis à aucun mécanisme non répressif de surveillance ou de sanction. L'EEG rappelle sa recommandation figurant au paragraphe 45, appelant à la mise en place d'un système de surveillance et de sanction accompagnant le futur cadre déontologique des PHFE.

---

<sup>41</sup> <http://www.federaalombudsman.be/fr/rapports>

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS

### Organisation et responsabilité des services de police

#### *Aperçu des diverses autorités répressives*

130. Depuis 2001 un seul service de police intégré (GPI), structuré à deux niveaux, fédéral et local, a été mis en place. Ces deux niveaux de police sont autonomes et dépendent d'autorités distinctes mais agissent de manière complémentaire. La police fédérale assure, sur l'ensemble du territoire, les missions de police administrative et judiciaire, ainsi que des missions d'appui aux polices locales et aux autorités de police. Quant aux 186 corps de police locale, ils sont chargés des missions de police de base et de première ligne sur le territoire de leur circonscription et exécutent aussi des tâches et missions de police pour le compte des autorités fédérales, avec les mêmes compétences juridiques que celles de la police fédérale. L'Etat fédéral investit chaque année plus de 2 milliards d'euros dans le fonctionnement de la police, dont 1 milliard au profit du fonctionnement intégré. C'est la police fédérale qui fait l'objet de la présente évaluation.

131. La police fédérale relève de l'autorité du ministre de l'Intérieur pour sa gestion et pour l'exécution des missions de police administrative. Elle relève du ministre de la Justice pour ses missions de police judiciaire. La notion d'indépendance opérationnelle n'est pas explicitement mentionnée dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré (LPI). La police fédérale compte 12 145 employés, dont environ 2 500 collaborateurs non-policiers chargés de tâches administratives et logistiques. Elle est dirigée par un Commissaire général et est articulée autour de trois directions générales : deux directions générales opérationnelles - la direction générale de la police judiciaire et la direction générale de la police administrative - et la direction générale des ressources et de l'information, qui est une direction générale transversale.

132. Le Commissaire général (CG) assure la direction générale et la coordination de l'ensemble. Il veille à garantir le fonctionnement intégré des deux niveaux de police et le respect, par la police fédérale, des principes de spécialité et de subsidiarité. La direction chargée de la coopération policière internationale au profit de l'ensemble de la police relève du Commissaire général, de même que 13 « directions de coordination déconcentrées » qui assurent une fonction de guichet d'entrée pour les zones de police qui souhaitent un appui de la police fédérale. Ces mêmes directions gèrent par ailleurs le « centre de communication et d'information » qui traite des appels d'urgence et assure aussi l'analyse des informations policières au profit des zones de polices et de la direction de la police judiciaire de leur arrondissement.

133. La direction générale de la police judiciaire (DGJ) est composée de services centraux et de directions de police judiciaire déconcentrées (14 pour l'ensemble du pays) chargées de la lutte contre la criminalité organisée ou supra-locale. Les unités spéciales d'intervention de la police fédérale font partie de cette direction générale.

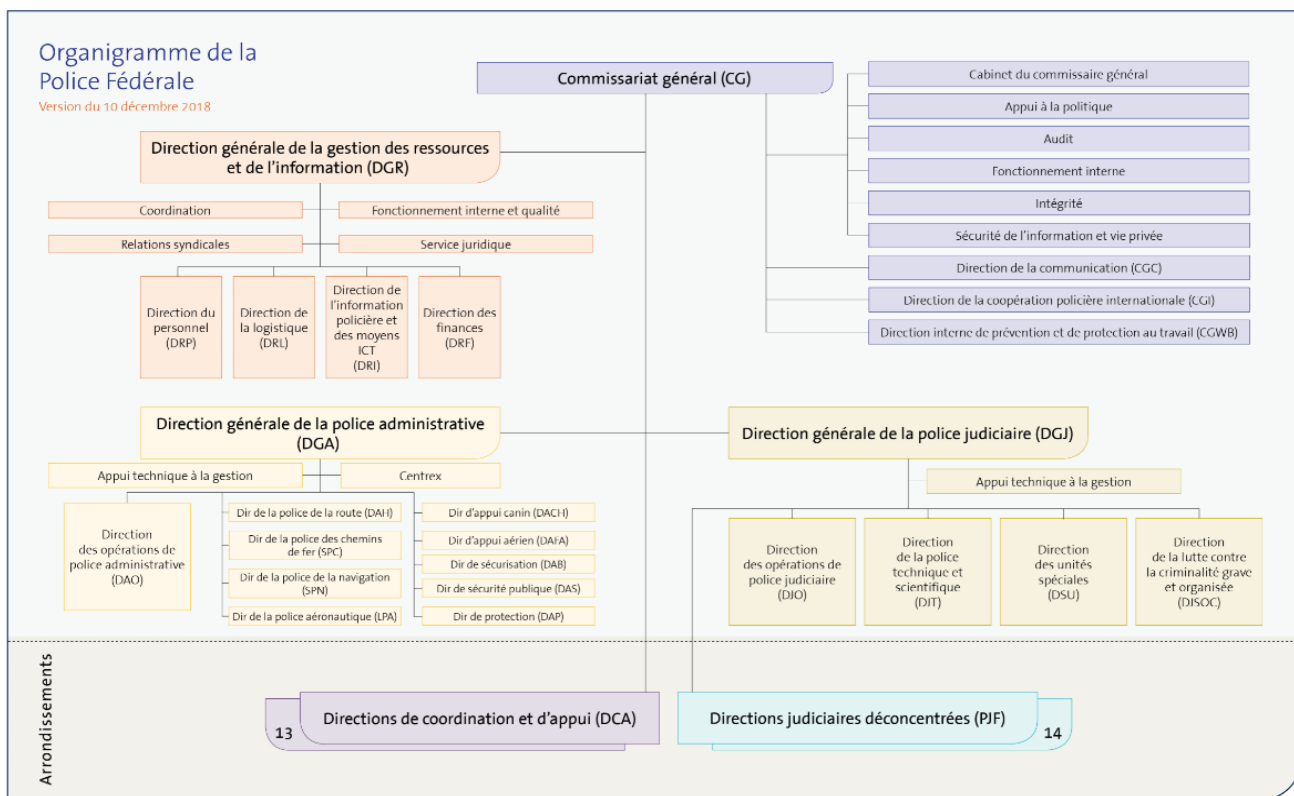
134. La direction générale de la police administrative (DGA) s'articule de même sur des services centraux et des directions déconcentrées chargées des polices des voies de communication (polices de la route, aéronautique, de la navigation et des chemins de fer). Elle dispose également d'une direction de la sécurité publique et d'une direction chargée de missions de protection. Elle assure aussi l'appui canin et l'appui aérien au profit des deux niveaux de police.

135. La direction générale de la gestion des ressources et de l'information (DGR) transversale traite des matières personnelles, logistiques, financières et ICT. Elle est notamment chargée de la

gestion de la banque nationale générale de données policières accessible à l'ensemble des policiers en fonction de leur besoin opérationnel démontré d'avoir accès à certaines informations.

**Effectif de la Police Fédérale de Belgique au sens strict au 31/12/2018**

DG	Ops/Calog	Niveau	Hommes	Femmes	Total général
<b>CG</b>	<b>CAlog</b>	A	60	119	179
	<b>(Civils)</b>	B	111	154	265
		C	138	219	357
		D	92	54	146
	<b>ops</b>	CDP	57	6	63
	<b>(Opérationnels)</b>	CP	113	27	140
		INP	1003	377	1380
		INPP	288	31	319
		AGP	1	5	6
<b>Total CG</b>			<b>1863</b>	<b>992</b>	<b>2855</b>
<b>DGA</b>	<b>CAlog</b>	A	18	33	51
		B	38	38	76
		C	42	123	165
		D	14	17	31
	<b>ops</b>	BAP	42		42
		CDP	30	4	34
		CP	124	12	136
		INP	2235	421	2656
		INPP	461	37	498
		AGP	9	10	19
<b>Total DGA</b>			<b>3013</b>	<b>695</b>	<b>3708</b>
<b>DGJ</b>	<b>CAlog</b>	A	34	51	85
		B	62	92	154
		C	86	184	270
		D	16	47	63
	<b>ops</b>	CDP	73	6	79
		CP	667	67	734
		INP	726	255	981
		INPP	1468	279	1747
<b>Total DGJ</b>			<b>3132</b>	<b>981</b>	<b>4113</b>
<b>DGR</b>	<b>CAlog</b>	A	148	220	368
		B	129	156	285
		C	136	143	279
		D	116	44	160
	<b>ops</b>	CDP	21	4	25
		CP	64	10	74
		INP	125	29	154
		INPP	108	16	124
<b>Total DGR</b>			<b>847</b>	<b>622</b>	<b>1469</b>
<b>Total général</b>			<b>8855</b>	<b>3290</b>	<b>12145</b>



Police Fédérale

136. Trois services différents s'occupent de la prévention et de l'instruction des cas de corruption au sein de la police fédérale : l'Office central pour la répression de la corruption, le service CG/intégrité et le service de surveillance du fonctionnement interne et de la qualité (DGR/TIWK).

137. L'Office central pour la répression de la corruption (OCRC)<sup>42</sup> mène des enquêtes autonomes et fournit un appui spécialisé aux enquêtes de la police judiciaire fédérale et de la police locale, principalement pour les infractions de corruption, concussion, prise d'intérêt et détournement dans les domaines des marchés publics, subsides, permis et agréments. Il compte quatre sections, deux néerlandophones et deux francophones. Le service dispose également d'un point de contact « fraude sportive ». L'activité de l'OCRC est contrôlée par un magistrat de tutelle, qui fait partie du Parquet fédéral. Il fait chaque année un rapport sur le travail de l'OCRC, qui est envoyé au ministre de la Justice, qui le transmet ensuite au Parlement. Ce rapport n'est pas public. L'EEG estime qu'une publication de ce rapport serait un élément important de transparence et encourage les autorités à aller dans ce sens.

138. La composition, le rôle et les pouvoirs du service CG/Intégrité sont décrits ci-dessous sous la section « Politique anti-corruption et d'intégrité ». Quant au service de surveillance du fonctionnement interne et de la qualité, il en est question dans la section « surveillance et contrôle internes ».

139. Par ailleurs, en exécution de l'art. 102 de la LPI, un arrêté royal du 23 juin 2019 (entré en vigueur le 12 août 2019) charge les services centraux de la Direction générale de la police judiciaire (DGJ) de la Police Fédérale d'exécuter des missions d'enquête spécialisées dans certaines matières déterminées, parmi lesquelles les formes graves de corruption, à savoir la corruption publique, la

<sup>42</sup> <https://www.police.be/5998/fr/a-propos/directions-centrales/office-central-pour-la-repression-de-la-corruption-ocrc-0>



prise illégale d'intérêts, la concussion, le détournement par une personne exerçant une fonction publique et la fraude dans le domaine des marchés publics.

140. De l'avis de nombreux interlocuteurs de l'EEG, y compris des représentants des autorités, la police fédérale est en crise. Elle manque de moyens, subit un exode de personnel vers la police locale mieux dotée et un vieillissement de ses effectifs. Selon les syndicats, il manque environ 2500 personnes sur un effectif de 12000 personnes au niveau fédéral.

141. Ce manque de moyens affecte particulièrement les services chargés de la prévention et de la lutte contre la corruption et il semble être également le reflet d'une importance insuffisante donnée ces dernières années à la lutte contre la corruption. Selon certains des interlocuteurs de l'EEG, cette question ne fait pas partie des priorités du gouvernement. En outre, de nombreux moyens ont été transférés à la lutte contre le terrorisme à la suite des attentats de Bruxelles. Le Service CG/Intégrité, dont il sera question ci-dessous, compte une seule personne. L'effectif statutaire de l'OCRC est passé de 120 personnes dans les années 2000 à 66 en 2018. Sur ces 66 personnes prévues, le service compte effectivement 39 personnes en 2018, soit un déficit en personnel de 40%. Bien que 17 personnes aient été recrutées en 2019, ces recrutements suffisent juste à compenser les départs du service. Certains des membres de l'OCRC ont également été visés en 2015-2016, alors qu'ils enquêtaient sur des affaires politico-financières à Charleroi, par une enquête pour des notes de frais mal remplies. Ils ont été blanchis<sup>43</sup>, mais cette affaire a durablement affecté le service, entraînant des burn-outs et des départs vers d'autres services. Malgré cet épisode, l'EEG note que l'indépendance de l'OCRC vis-à-vis du pouvoir politique semble réelle.

142. Ce manque de moyens a bien évidemment des répercussions négatives sur les unités en sous-effectif. Ainsi, l'OCRC est devenu uniquement réactif, enquêtant sur la base de plaintes ou d'articles de presse. Le travail pro-actif de recherche des phénomènes de corruption, de prévention et de networking est négligé, ce qui comporte le risque que certaines infractions ne soient pas découvertes. Au vu de ce qui précède, l'EEG encourage les autorités belges à remédier rapidement au manque d'effectifs de l'OCRC et plus largement de la police fédérale.

### *Accès aux informations*

143. Le droit d'accès aux documents administratifs figure, dans son principe, à l'article 32 de la Constitution belge. Il est traduit au niveau fédéral dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration<sup>44</sup>. Ce principe est également rappelé au point 65 du Code de déontologie.

144. Le traitement de données à caractère personnel effectué par les autorités compétentes aux fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces, fait l'objet de la loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel<sup>45</sup> et plus particulièrement des articles 36 et suivants. Conformément à l'article 42, le droit d'accès individuel est limité et doit s'exercer via l'Organe de contrôle de l'information policière.

---

<sup>43</sup> [https://www.levif.be/actualite/belgique/blanchis-les-enqueteurs-de-jumet-contre-attaquent/article-normal-106303.html?cookie\\_check=1566542104](https://www.levif.be/actualite/belgique/blanchis-les-enqueteurs-de-jumet-contre-attaquent/article-normal-106303.html?cookie_check=1566542104)

<sup>44</sup> Voir note en bas de page n°21

<sup>45</sup> [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2018073046](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2018073046)

## *Confiance du public en les services répressifs sélectionnés*

145. Le Moniteur de sécurité (VMS)<sup>46</sup> est une enquête à grande échelle menée auprès de la population au niveau national et local sur le sentiment d'insécurité et sur l'appréciation du fonctionnement des services de Police. Cette enquête comprend d'une part des questions sur les problèmes de quartier, le sentiment d'insécurité, la victimisation et les déclarations, et d'autre part sur le fonctionnement des services de Police. Le projet a été initié en 1997, à la demande du Ministre de l'Intérieur. L'enquête a été menée à sept reprises sur un peu plus de dix ans (1997, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006 et 2008-2009), puis à nouveau en 2018. Il s'agit d'une enquête téléphonique réalisée sur un échantillonnage représentatif de la population belge. Les résultats de l'enquête de 2018 montrent une bonne appréciation globale de la police, puisque 64% des répondants sont satisfaits du travail de la police. Ils sont surtout satisfaits de l'attitude et du comportement des policiers (68%), mais moins de l'information donnée sur leurs activités (36%).

146. Selon le Baromètre global de la corruption 2018 de Transparency International, la perception de corruption dans la police en Belgique est légèrement meilleure que dans les autres institutions, seules 31% des personnes interrogées estimant que la corruption et l'abus de pouvoir y sont répandus.

## *Syndicats et associations professionnelles*

147. Le secteur policier compte six organisations syndicales agréées, dont quatre sont également représentatives<sup>47</sup> :

- Algemene Centrale van de Openbare Diensten (ACOD) – sector politie/Centrale générale des services publics (CGSP) – secteur police<sup>48</sup> ;
- Algemeen Christelijk Vakverbond – Openbare Diensten (ACV-Openbare Diensten/Confédération syndicale des syndicats chrétiens – services publics (CSC – Services publics)<sup>49</sup> ;
- Nationaal Syndicaat van het Politie- en Veiligheidspersoneel (NSPV)/Syndicat national du personnel de police et de sécurité (SNPS)<sup>50</sup> ;
- Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt (VSOA)/Syndicat libre de la fonction publique (SLFP)<sup>51</sup> ;
- Syndicaat van de Belgische Politie (Sypol.be)/Syndicat de la police belge (non représentatif)<sup>52</sup> ;
- Nationale Unie der Openbare Diensten (NUOD)/Union nationale des services publics (UNSP).

---

<sup>46</sup> <http://www.moniteurdeseurite.policefederale.be/moniteurdeseurite/>

<sup>47</sup> Les prérogatives résultant de l'« agrément » sont limitées au fait d'agir dans l'intérêt des membres du personnel, d'assister ces derniers, d'afficher des avis et de recevoir de la documentation. Pour les organisations syndicales « représentatives » s'ajoutent les prérogatives suivantes : percevoir les cotisations syndicales dans les locaux pendant les heures de service, assister aux examens organisés pour les membres du personnel, organiser des réunions dans les locaux des services de police, participer aux comités de négociation et de concertation, gérer le service social et la participation prévue statutairement aux réunions de certaines commissions et de certains organes.

<sup>48</sup> <http://www.cgsp-admi.be/notre-secteur/federal-police-pompiers-comite-b-oip-federaux/>

<sup>49</sup> <https://csc-services-publics.csc-en-ligne.be/Qui-fait-quoi/Police/Police.html>

<sup>50</sup> [www.snps.be](http://www.snps.be)

<sup>51</sup> [https://vsoa-pol.be/fr\\_FR/](https://vsoa-pol.be/fr_FR/)

<sup>52</sup> [www.sypol.be/fr](http://www.sypol.be/fr)

148. Dans le cadre de la politique d'intégrité, les organisations syndicales ont d'une part une fonction d'avis au sein des différents forums où sont préparées et fixées des directives de politique et d'autre part, elles ont une fonction de signal lorsque des problèmes d'intégrité se posent.

149. Les organisations syndicales représentatives sont notamment membres de la Commission de déontologie de la Police (voir ci-dessous). Au sein du Comité de négociation des services de police, l'avis des organisations syndicales est l'une des formalités requises lors du développement de nouvelles directives portant sur des questions statutaires et/ou d'intégrité. Enfin, leur point de vue est également écouté lorsqu'il s'agit d'élaborer ou d'appliquer des notes internes de la police fédérale et/ou de l'un de ses services au sein des comités de concertation. Au sein de ces forums, les organisations syndicales ont par ailleurs la possibilité d'aborder d'éventuels dysfonctionnements en matière d'intégrité.

### **Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

#### *Cadre législatif et réglementaire*

150. Le cadre réglementaire applicable à la police fédérale comprend :

- le Code d'instruction criminelle du 17 novembre 1808 ;
- la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police ;
- la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ;
- la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police ;
- l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police ;
- l'arrêté royal du 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police ;
- l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale.

151. Tous les mandataires de la police fédérale adoptent en outre une lettre de mission, qui énonce des objectifs stratégiques, des objectifs transversaux et des valeurs.

#### *Cadre institutionnel*

152. Le Service CG/Intégrité a une fonction de coordination, d'expertise et de conseil en matière d'intégrité. Il dépend directement du Commissaire général et est actuellement composé d'une seule personne, sur un effectif théorique de quatre. Il est chargé de développer la politique d'intégrité définie par le comité de direction et/ou le Commissaire général et est aussi responsable pour la surveillance et le contrôle de la mise en œuvre de cette politique. Il coordonne également l'élaboration, le suivi et l'évaluation du plan d'action pluriannuel Intégrité de la Police fédérale. Il contribue activement à la détermination des objectifs et priorités stratégiques dans le domaine de l'intégrité. Il fournit des avis et expertises en matière d'intégrité à la demande des mandataires et chefs de services de grandes entités. Enfin, il est prévu qu'il serve de « *Single Point of Contact* » (SPOC, point de contact unique) pour toute question relative à la déontologie et à l'éthique policières, voire de l'ensemble des plaintes réceptionnées par la police fédérale. L'ensemble des plaintes visant la police est actuellement traité par le service TIWK.

153. Le Service CG/Intégrité est visiblement conçu pour être un élément central de la politique d'intégrité de la police fédérale, mais le manque de moyens humains ne lui permet pas

actuellement de remplir l'ensemble des missions qui lui sont confiées. Compte tenu des tâches de ce service telles que détaillées ci-dessus, il est impossible qu'elles soient exercées par une seule personne. L'Inspection générale de la police estime elle aussi que le renforcement du service est nécessaire. Un renforcement à hauteur de l'effectif théoriquement prévu de quatre personnes paraît souhaitable et permettrait au moins d'assurer une représentation équilibrée des communautés linguistiques au sein de ce service. En servant de seul et même point de contact au sein de la police fédérale, il permettrait aussi d'assurer la coordination avec l'Inspection générale de la police et avec le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) en matière d'atteintes à l'intégrité, ce qui ne semble pas être le cas à l'heure actuelle. Par conséquent, **le GRECO recommande que les ressources humaines effectives du Service Commissariat Général/intégrité soient renforcées.**

#### *Politique anticorruption et d'intégrité*

154. L'intégrité fait partie des valeurs de la police fédérale, comme précisé dans la lettre de mission 2012-2016 de la Commissaire générale. Une Déclaration de politique relative à l'intégrité 2012-2016 a été préparée par la Commissaire générale et les directeurs généraux et validée par le Comité de direction le 31 mars 2014. Cette déclaration définit les thèmes prioritaires de la politique d'intégrité de la police fédérale, les leviers de cette politique, ainsi que sa mise en œuvre et son monitoring. Cette politique se traduit par un plan d'action, suivi à l'aide d'indicateurs. Une évaluation intermédiaire et une évaluation finale sont prévues. La politique comprend à la fois un volet de contrôle et un volet incitatif et vise à donner priorité à ce dernier. Parmi les actions prévues, un inventaire des directives existantes couplé à un screening selon la perspective intégrité et diversité, un complément explicatif au code de déontologie, une analyse des critères guidant l'autorisation d'activités secondaires, des actions en matière de formation, un recensement des fonctions, processus et comportements à risques etc. Une nouvelle politique d'intégrité est en cours d'élaboration par le service CG/Intégrité. Sa présentation est prévue pour fin 2019.

155. L'EEG note qu'un travail important et de qualité a été réalisé par la police fédérale concernant l'analyse de l'intégrité et de la corruption en son sein. Ce travail est à saluer et se traduit par de nombreuses mesures détaillées dans la déclaration de politique d'intégrité 2012-2016. Il semble que toutes ces mesures n'aient pas été effectivement mises en œuvre, ni d'ailleurs que les évaluations intermédiaires et finales prévues dans la déclaration aient été effectuées. Ceci est dommage, compte tenu du volume et de la qualité du travail réalisé en amont. Force est de constater, en outre, qu'une nouvelle politique d'intégrité n'a à ce jour toujours pas été élaborée. Cette tâche incombe au service CG/Intégrité dont l'EEG a déploré ci-dessus le sous-effectif. Elle renvoie à ses considérations et à la recommandation figurant au paragraphe 152.

#### *Mesures de gestion des risques de corruption dans les services exposés*

156. Le Service CG/Intégrité a lancé un inventaire de risques en matière d'intégrité fin mars 2010 dans les différentes directions générales de la police fédérale. L'objectif était de disposer d'une vue des domaines à risque, des risques inhérents à l'intégrité et des mesures prises ou pouvant être prises pour y remédier. L'inventaire des risques s'est basé sur une définition large de la notion d'intégrité, en y intégrant même des violations pouvant sembler minimes.

157. L'inventaire a donné lieu à un tableau de synthèse des risques globaux pour la police fédérale et à des fiches thématiques par domaine/thème à risque à destination des responsables, à savoir : la gestion financière, l'exécution de la qualité de service, l'organisation du temps de travail, l'indépendance, l'utilisation du matériel, les devoirs professionnels, les relations internes

et la gestion/consultation/informations d'utilisation des documents. Ces fiches visaient à l'information et au partage d'expériences. Pour chaque domaine, des mesures ont été proposées.

158. Par ailleurs, une enquête relative à « l'Intégrité au travail » a été menée en 2015 au sein des directions générales de la police fédérale par l'institut de criminologie (LINC) de l'Université Catholique de Louvain. Ses résultats ont été communiqués à chaque direction générale et aux syndicats.

#### *Gestion des opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et témoins*

159. Les opérations d'infiltration et le recours aux indicateurs sont des Méthodes Particulières de Recherche (MPR), régies par des arrêtés royaux, des circulaires confidentielles des Collèges des Procureurs Généraux ainsi que des directives policières.

160. Un contrôle dans l'exécution de ces méthodes est prévu au niveau policier, au niveau de la magistrature et au niveau politique. Au sein de la police, un contrôle hiérarchique est effectué au sein même de chaque unité employant des MPR, ainsi qu'un contrôle par d'autres unités indépendantes au sein de la structure policière. Au sein de la magistrature, les dossiers MPR font l'objet d'un contrôle au niveau de l'arrondissement par le magistrat MPR, mais aussi par la Chambre des Mises en Accusation et par le Parquet Fédéral. Les procureurs généraux ont également une prérogative de contrôle dans certains cas. Enfin, au niveau politique, chaque année, un rapport reprenant les statistiques des MPR exécutées est transmis au Parlement.

161. Pour le recours aux indicateurs, une banque de données nationale permet au gestionnaire national des indicateurs (GNI) d'assurer le contrôle et la coordination de cette matière. Les fonds alloués ou les montants engagés lors des opérations sous couverture ou pour les indicateurs font l'objet d'un enregistrement, d'une justification et d'un contrôle au sein de la Police fédérale et par le Parquet Fédéral.

162. Les membres du personnel impliqués dans des opérations d'infiltration font l'objet d'une sélection rigoureuse et doivent obligatoirement suivre et réussir une formation afin d'opérer en tant qu'agent sous couverture, coordinateur ou superviseur. En outre, leur temps au sein de l'équipe est limité à 6 ans. L'encadrement de ces agents est réalisé à plusieurs niveaux (coordinateurs, superviseurs) et un suivi psychologique est également mis en place.

163. Il en est de même pour le recours aux indicateurs. En fonction du niveau des indicateurs gérés, une formation obligatoire doit être suivie et réussie (4 jours ou 3 semaines pour les fonctionnaires de contact gérant des indicateurs de haut niveau). Une évaluation annuelle obligatoire de leur fonctionnement est prévue par un arrêté royal.

164. Chaque contact réalisé dans le cadre des MPR doit faire l'objet d'un rapport écrit. Les contacts font également l'objet de briefings et débriefings approfondis. Pour le recours aux indicateurs, tous les contacts avec un indicateur doivent avoir lieu en présence de deux fonctionnaires de contact.

#### *Principes éthiques et codes de conduite*

165. Un code de déontologie<sup>53</sup> a été adopté par arrêté royal du 10 mai 2006. Il est le résultat d'un consensus entre les forces de police, le Conseil d'Etat et les syndicats. Il tient également compte

---

<sup>53</sup> <https://www.Police.be/5998/fr/a-propos/Police-integree/le-code-de-deontologie-des-services-de-Police>

des textes internationaux, nationaux, des codes déontologiques généraux et déjà existants des services de police d'autres pays, des résultats du premier cycle d'évaluation du GRECO sur la Belgique et du Code européen d'éthique de la police. Il est remis à chaque policier lors de son entretien d'accueil. Celui-ci doit le lire et le signer.

166. Même si le code de déontologie n'a pas vocation à être utilisé comme un simple outil disciplinaire, il va de soi, selon les autorités, que des comportements qui sont manifestement contraires à certaines de ses prescriptions peuvent donner lieu à des sanctions disciplinaires.

167. L'EEG note que le code n'a pas été mis à jour depuis son adoption en 2006, peut-être parce que la procédure de révision, impliquant la signature du Roi, ne facilite pas une mise à jour régulière. Quoi qu'il en soit, le code nécessite une révision, notamment parce que les règles relatives aux activités accessoires ont récemment été modifiées par voie légale. Le code ne correspond donc plus à la loi sur ce point. L'EEG estime également que certaines règles mériteraient d'être affinées et précisées à l'occasion d'une telle mise à jour, comme les règles relatives à l'acceptation de cadeaux symboliques et celles relatives à l'abstention en cas d'implication personnelle dans une affaire. **Le GRECO recommande que le code de déontologie soit actualisé et que des dispositions soient prises pour qu'une mise à jour régulière puisse avoir lieu à l'avenir.**

168. Le code de déontologie prévoit en outre la création d'une Commission de déontologie de la Police chargée de donner des avis sur l'application, l'interprétation et l'évaluation du code, et de proposer les adaptations jugées pertinentes. Elle est composée de deux représentants de la police fédérale, deux représentants de la police locale, un représentant de chaque organisation représentative du personnel et elle est présidée par un représentant du ministère de l'Intérieur. La commission peut se faire assister par des experts. Sur décision du ministre de l'Intérieur en date du 12 août 2008, l'Inspection générale des services de police (AIG) est désignée comme expert permanent, sans droit de vote. Selon les informations de l'EEG, la Commission de déontologie de la Police existe mais se réunit rarement et ne semble pas jouer un rôle très actif en matière de politique d'intégrité<sup>54</sup>. L'EEG estime que cette commission devrait se montrer plus proactive, en complément du rôle du Service CG/Intégrité, et ce d'autant plus que la tâche de mise à jour du code de déontologie semble lui incomber.

#### *Conseil, formation et sensibilisation*

169. L'offre de formation est proposée aux membres de la police fédérale par l'Académie Nationale de Police (unique pour l'ensemble de la Police intégrée, échelon national) ou les écoles de police agréées (échelon provincial).

170. Dans le cadre de la formation de base des fonctionnaires de police (cadres de base, moyen et officier), qui est obligatoire, les éléments suivants sont intégrés dans le programme des cours :

- Déontologie policière : identifier les agissements hors norme et y réagir selon le niveau ; cette formation dure de 8 à 30 heures selon les grades.
- Domaines spécifiques du droit (notamment la LPI, le statut disciplinaire et le Code Pénal) : qualifier sur base de cas concrets un délit dans lequel un membre du

---

<sup>54</sup> Le 24 avril 2019, l'AIG a proposé au ministre de l'Intérieur et de la Sécurité de prendre la présidence de cette commission eu égard notamment à sa mission générale relative à la définition, au respect et à l'actualisation de la déontologie policière. Cette proposition vise à garantir un minimum de deux réunions par an et, par conséquent, des avis plus réguliers. Le ministre examine actuellement la possibilité de la reprise de la présidence par l'AIG de la Commission de déontologie de la Police.

personnel est impliqué en tant que suspect et en expliquer les conséquences possibles ;

- Contexte sociétal : reconnaître et expliquer les comportements déviants de la norme à partir de différents contextes.

171. Dans le cadre de la formation fonctionnelle en police judiciaire, la corruption de personnes qui exercent une fonction publique et l'abus d'autorité sont abordés lors de la partie sur les crimes et des délits contre l'ordre public, commis par des personnes qui exercent une fonction publique, d'une durée de 3 heures et dispensée par un membre du Comité P (contrôle des services de police, voir ci-dessous). Cette formation est obligatoire pour les personnes appelées à occuper une fonction judiciaire dans un service central ou local de police. Elle est dispensée par l'Académie Nationale de Police. Le taux de participation était de 155 en 2016, 152 en 2017 et 304 en 2018. Le budget alloué pour la formation fonctionnelle est de 21.551,83 € brut par session de formation complète.

172. Enfin, différentes formations continues apportent également des connaissances dans le cadre de la lutte contre la corruption en matière de déontologie et d'intégrité. Ces formations dispensées au niveau d'écoles de police agréées et/ou de l'Académie Nationale de Police concernent environ 300 membres des services de police chaque année. Certaines sessions sont spécifiquement dédiées aux mandataires et responsables.

173. Les normes et les valeurs de la police fédérale sont également reprises dans l'entretien de planification et ensuite testées lors de l'entretien d'évaluation dans le cadre de l'évaluation du personnel.

174. L'EEG est d'avis que la formation, notamment initiale, à l'éthique et à la déontologie est satisfaisante. L'intégrité semble être un des quatre axes prioritaires de la formation, ce qui est positif. L'EEG a également reçu des informations sur certains cours particulièrement intéressants, notamment sur les dilemmes éthiques ou les préjugés ethniques, qui méritent d'être encouragés.

## **Recrutement et évolution de carrière**

### *Régimes d'emploi*

175. Les Commissaires divisionnaires mandataires (Commissaire général, Directeurs généraux, Directeurs Coordinateurs et Directeurs Judiciaires) sont désignés dans leur fonction pour une durée de cinq ans. Nul ne peut être désigné à un mandat de la police fédérale s'il n'a pas été déclaré apte par une commission de sélection. Ces désignations sont renouvelées (indéfiniment) sur avis d'une commission d'évaluation. Le Commissaire général et les Directeurs généraux sont nommés par le Roi sur proposition des ministres de la Justice et de l'Intérieur et après avis motivé du Conseil fédéral de police (dans lequel le Commissaire général ne siège pas pour le renouvellement de son mandat). Pour la désignation du Directeur général de la direction générale de la police judiciaire, l'avis motivé du Collège des procureurs généraux est en outre requis. Le Directeur coordinateur administratif est désigné à son emploi par le Roi, sur proposition du ministre de l'Intérieur et après avis motivé du ministre de la Justice et du Gouverneur. Le Directeur judiciaire est désigné à son emploi par le Roi, sur proposition du ministre de la Justice et après avis motivé du ministre de l'Intérieur et du Procureur général près la Cour d'appel territorialement compétent. Il peut être mis fin anticipativement à un mandat de la police fédérale s'il apparaît, sur base d'une évaluation de la commission d'évaluation, que ce dernier obtient une mention « insuffisant ».

176. Tous les membres du cadre opérationnel sont nommés statutairement, à temps plein et à durée indéterminée. Les agents de police peuvent être statutaires ou contractuels, mais à la police fédérale, le principe est la nomination statutaire. Ils sont nommés, selon leur grade, par le Roi, le ministre de l'Intérieur ou le Directeur général des Ressources et de l'information (ou l'autorité qu'il désigne).

177. L'EEG souligne que le statut des cadres mandataires comporte une faiblesse, due au fait qu'un gouvernement en affaires courantes – comme c'est le cas depuis décembre 2018 – ne procède pas à de telles nominations. Cela implique qu'un nombre important de ces cadres exercent leurs fonctions *ad interim*, leur désignation se prolongeant de six mois en six mois. De plus, s'il s'agit d'une promotion interne, ces personnes ne peuvent être remplacées dans leur poste d'origine qu'à titre provisoire également. Ceci engendre une certaine instabilité, dont le système et le personnel semblent s'accomoder, mais qui reste indésirable. Lors de la visite sur place, deux des trois directeurs généraux étaient nommés *ad interim*. Ce manque de stabilité engendre des difficultés à mener une politique dans la durée. L'Inspection générale (AIG) a, elle, été dirigée pendant huit ans sur une base *ad interim*, ce qui a affaibli cette institution, selon les autorités rencontrées sur place. Par conséquent, **le GRECO recommande de mener une étude sur les moyens de renforcer la stabilité du cadre dirigeant de la police fédérale en vue de prendre des mesures à cette fin.**

#### *Procédure de nomination et promotion*

178. La procédure de sélection initiale est décrite dans l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police. Elle comprend:

1. une épreuve permettant d'évaluer les aptitudes cognitives nécessaires;
2. une épreuve de personnalité sur base de techniques de sélection adaptées à la fonction;
3. une épreuve d'aptitude physique et médicale avec évaluation des deux composantes dans la perspective de la fonction;
4. un entretien devant la commission de sélection concernée<sup>55</sup>, qui formule une évaluation finale et déclare le candidat apte ou non.

179. Les épreuves sont en principe ordonnées de manière telle qu'il n'est pas possible de participer à une épreuve sans avoir atteint le seuil minimum fixé pour l'épreuve de sélection précédente. Certaines épreuves physiques sont adaptées afin d'assurer des chances égales aux femmes et aux hommes. Le candidat qui a été déclaré apte et remplit les conditions d'admission (notamment « être de conduite irréprochable », voir ci-dessous) est admis à la formation de base.

180. La promotion au cadre supérieur (cadre moyen ou cadre d'officiers) se fait sous la forme d'un concours, à l'issue duquel les candidats sont classés par rôle linguistique dans l'ordre des résultats obtenus. La commission de sélection répartit les candidats sur base du concours en trois groupes: "très apte", "apte" et "inapte". Si le nombre de candidats fixé par le ministre pour le cadre moyen ou le cadre d'officiers est atteint dans le groupe "très apte", la commission clôtüre le concours. Elle établit la liste par ordre alphabétique des membres du personnel qui ont réussi

---

<sup>55</sup> La commission de délibération est composée : 1) du directeur de la direction du personnel de la police fédérale ou du membre du personnel qu'il désigne, qui assure la présidence ; 2) d'un membre du personnel de la police locale, désigné par la Commission permanente de la police locale ; 3) d'un membre du personnel de la police fédérale, désigné par le directeur général de la gestion des ressources et de l'information. La commission décide à la majorité simple, tous ses membres devant être présents.



et qui se sont classés en ordre utile. Cette liste n'est pas publique. Les candidats malheureux peuvent intenter un recours en suspension ou en annulation devant le Conseil d'Etat.

181. L'intégrité des candidats externes est vérifiée sur la base de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police. Les conditions visées découlent :

- a) d'une copie certifiée conforme du casier judiciaire complet datant de moins de trois mois à la date d'introduction de la candidature;
- b) d'une enquête de milieu et des antécédents, comprenant notamment un entretien avec le candidat au domicile ou au lieu de résidence éventuel de celui-ci, diligentée par le corps de police locale;
- c) de toutes les informations disponibles transmises par les services de renseignement et de sécurité et par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM);
- d) de toutes les informations disponibles relatives aux sanctions administratives communales imposées pour une infraction mixte;
- e) des données judiciaires, communiquées par les services de police, moyennant autorisation des autorités judiciaires compétentes;
- f) des autres données et informations validées dont disposent les services de police.

182. D'après les informations recueillies par l'EEG, le contrôle d'intégrité réalisé lors de l'entrée dans la police est sérieux et complet. Par contre, aucune vérification de l'intégrité des membres de la police n'est réalisée au cours de la carrière. Il s'agit là, selon l'EEG, d'une lacune sérieuse, car des facteurs de risques non présents lors de l'entrée dans la police peuvent apparaître par la suite dans le cadre du travail quotidien du policier ou suite à l'évolution de ses circonstances personnelles. Il est important que ces risques soient pris en compte, *a fortiori* lors du recrutement à certains postes sensibles, comme ceux au sein de l'Office central de lutte contre la corruption (OCRC) ou de l'Inspection générale (AIG), par exemple. C'est pourquoi **le GRECO recommande qu'un contrôle d'intégrité des candidats soit mis en place dans le cadre de la mobilité et de la promotion – y compris vers des fonctions à mandat – ainsi qu'à intervalles réguliers au cours de la carrière**. Ce contrôle suppose un accès aux bases de données pertinentes (voir à ce sujet le paragraphe 215 ci-dessous).

#### *Évaluation des performances*

183. Une évaluation a lieu tous les 2 ans et vise :

- l'adéquation au profil de compétences de la fonction exercée ;
- l'attitude par rapport aux valeurs de l'organisation ;
- la réalisation d'objectifs.

184. Elle a pour objectif premier le développement des compétences de la personne évaluée. Elle aboutit à une description globale de la personne évaluée et non à une description détaillée de chacun des critères retenus.

185. Les mandataires (Commissaire général, Directeurs généraux, Directeurs Coordinateurs et Directeurs Judiciaires) sont évalués à l'issue de leur mandat de cinq ans par une commission d'évaluation. Si le résultat de l'évaluation est « insuffisant », le mandataire doit quitter son emploi. Si le résultat est « satisfaisant » le mandat est remis en compétition mais le mandataire peut

également se porter candidat. Si le résultat est « bon » le mandat est prolongé pour une nouvelle période de 5 ans.

#### *Rotation et mobilité*

186. Les rotations se font sur une base volontaire via le système de mobilité dans lequel tous les emplois, sauf ceux à mandat, sont publiés. Des cycles de mobilité sont ouverts cinq fois par an.

187. Pour un nombre limité d'emplois dans les Unités Spéciales d'intervention, spécifiquement les emplois dans la section undercover, les titulaires sont désignés pour une période maximale. A l'issue de cette période, ils ne peuvent à nouveau se porter candidats à un tel emploi pendant une période de cinq ans.

#### *Cessation des fonctions et révocation*

188. La cessation des fonctions résulte notamment de la démission volontaire ou du départ à la retraite<sup>56</sup>. En outre, le statut de la police connaît entre autres les sanctions disciplinaires de la démission d'office (démission avec maintien des droits à une pension de l'Etat) et de la révocation (démission avec perte des droits de pension de l'Etat).

Selon le grade, l'autorité qui décide des sanctions disciplinaires de la démission d'office et de la révocation est :

- pour les non-officiers et selon le pilier dans lequel se trouve la personne qui est démissionnée, le Commissaire général ou le Directeur-général concerné,
- pour les officiers : le ministre de l'Intérieur,
- pour les Directeurs-généraux et le Commissaire général : le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice, agissant conjointement à ce sujet.

#### *Salaire et avantages*

189. Les salaires sont fixés en fonction d'une échelle de traitement dépendant du grade (pour les membres du cadre opérationnel) ou du niveau (pour les membres du cadre administratif et logistique, qui ne sont donc en principe pas en contact avec le terrain) de la fonction exercée<sup>57</sup>.

190. Au niveau opérationnel, les grades et échelles de traitement y afférentes sont les suivants :

- Cadre d'auxiliaire de police (agents et agents de sécurisation) : échelles de traitement HAU1 à HAU3. Le salaire annuel brut non indexé d'un agent de police sans ancienneté est de 14 233,88 €.
- Cadre d'assistants de sécurisation de police : échelles de traitement BASP1 à BASP4. Le salaire annuel brut non indexé d'un assistant de sécurisation de police sans ancienneté est de 14 558,01 €.
- Cadre de base (inspecteurs et assistants de protection) : échelles de traitement B1 à B5. Les aspirants inspecteurs de police issus de la procédure de recrutement

---

<sup>56</sup> La liste complète des motifs de cessation des fonctions figure aux articles 81 à 84 de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police (loi Exodus).

<sup>57</sup> L'ensemble des échelles de traitement peut être consulté sur le site internet [www.ssgpi.be](http://www.ssgpi.be), en suivant les options Employeur (ou Membre du personnel) > Votre traitement > Echelles de traitement.

externe (et donc, en début de carrière) bénéficient de l'échelle de traitement HAU1 citée ci-dessus jusqu'à la date de leur nomination. Dès la nomination, l'inspecteur de police reçoit l'échelle de traitement B1, qui commence avec un salaire annuel brut non indexé de 15 518,14 €.

- Cadre moyen (inspecteurs principaux) : échelles de traitement M1.1 à M4.1. Ces membres du personnel sont cependant uniquement des membres du personnel issus du cadre de base et ayant suivi une procédure de promotion sociale interne. Ils ne sont donc pas en début de carrière et conservent l'échelle de traitement dont ils bénéficiaient le jour précédant leur commissionnement comme aspirant inspecteur principal de police. Une fois nommé, l'inspecteur principal issu du cadre de base reçoit l'échelle de traitement M1.1, qui commence avec un salaire annuel brut non indexé de 17 352,55 €.
- Cadre moyen spécialisé (inspecteurs principaux spécialisés) : échelles de traitement M1.2 à M4.2. Le salaire annuel brut non indexé d'un inspecteur principal spécialisé sans ancienneté est de 17 352,55 €.
- Cadre officier (commissaires de police) : échelles de traitement O1 à O4. Les aspirants commissaires de police issus de la procédure de recrutement externe (et donc, en début de carrière) bénéficient de l'échelle de traitement O1, qui commence avec un salaire annuel brut non indexé de 21 090,95 €. Dès la nomination, le commissaire de police reçoit l'échelle de traitement O2, qui commence avec un salaire annuel brut non indexé de 23 797,78 €.

191. Il existe des échelles de traitement plus élevées qu'O4, qui ne peuvent être atteintes qu'avec l'expérience. Il s'agit des échelles O5 (minimum 33 961,42 €), O6 (minimum 35 324,83 €), O7 (37 431,93 €) et O8 (41 398,22€).

192. Le salaire des membres du personnel varie suivant les fonctions exercées, l'ancienneté d'échelle de traitement ainsi que l'ancienneté pécuniaire. Le changement dans l'échelle de traitement après le nombre d'années d'ancienneté requis dans l'échelle en cours (généralement, 6 ans) dépend aussi d'une évaluation et, parfois, du suivi d'un certain nombre d'heures de formation continue. Une évaluation portant la mention finale « insuffisant » entrave l'avancement barémique vers l'échelle de traitement supérieure.

193. Pour les plus hautes fonctions dirigeantes, une rémunération fonctionnelle a été instaurée par arrêté royal du 5 octobre 2018. Il s'agit des fonctions suivantes :

- Commissaire général : échelle de traitement O8, avec la base annuelle maximale de l'échelle ;
- Directeur général : échelle de traitement O8 ;
- Dirco/DirJud : échelle de traitement O7 (ou O8 si déjà bénéficiaires de l'échelle O7 via carrière barémique) ;
- Directeur d'un Service Central : échelle de traitement O7 (ou O8 si déjà bénéficiaires de l'échelle O7 via carrière barémique) ;
- Directeur général du SAT Intérieur : échelle de traitement O8 ;
- Directeur général du SAT Justice : échelle de traitement O8 ;
- Inspecteur général de l'AIG : 73 185,81 € (base annuelle non indexée) ;
- Inspecteur général adjoint de l'AIG : 65 508,80 € (base annuelle non indexée) ;
- Directeur général du Service d'enquêtes du Comité P : échelle de traitement O8 ;
- Directeur général adjoint du Service d'enquêtes du Comité P : échelle de traitement O7.

194. Diverses indemnités et allocations<sup>58</sup> peuvent être octroyées aux membres du personnel opérationnel qui en remplissent les conditions, comme l'allocation de foyer, l'allocation de résidence, les indemnités pour prestations nocturnes ou de week-end, les indemnités kilométriques etc. Le statut de la police a été révisé le 1<sup>er</sup> juillet 2019 et plusieurs allocations et indemnités sont en cours d'extinction.

195. Ces allocations et indemnités font l'objet d'un contrôle par le Secrétariat Social de la Police Intégrée.

### **Conflits d'intérêt**

196. Afin de prévenir les conflits d'intérêts, les policiers sont soumis à des règles légales relatives aux incompatibilités et aux activités accessoires (voir ci-dessous). L'article 127 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux contient aussi une obligation générale et une présomption d'impartialité, ainsi qu'une interdiction d'agir de manière arbitraire.

197. En outre, le code de déontologie prévoit que les membres du personnel de la police « évitent tout acte ou attitude de nature à ébranler la présomption d'impartialité » (point 22) et que ceux « qui sont impliqués personnellement dans une affaire, de telle sorte que leur impartialité pourrait être mise en cause, s'abstiennent de s'engager personnellement dans le traitement de celle-ci. Ils font, le cas échéant via leur chef, appel à d'autres collègues afin que soient accomplis ou poursuivis les devoirs professionnels » (point 23).

198. L'EEG note que les points 22 et 23 du code de déontologie sont rédigés de manière très générale et contiennent des notions largement ouvertes à interprétation, comme l'implication personnelle ou la mise en cause de l'impartialité. Même si le commentaire du code contient certains exemples, l'EEG est d'avis qu'il serait utile de préciser et de concrétiser encore ces notions, notamment en ajoutant des critères spécifiques de récusation dans certains cas, comme les liens familiaux et conjugaux par exemple. Ceci pourrait être fait dans le cadre de la mise à jour du code de déontologie recommandée ci-dessus (voir paragraphe 166). Par ailleurs, il serait utile d'instaurer un suivi des déclarations de conflits d'intérêts, notamment dans le cadre du contrôle d'intégrité au cours de la carrière, lui aussi recommandé ci-dessus (voir paragraphe 181).

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

199. L'art. 134 de la Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI) prévoit que la qualité du membre du personnel du cadre opérationnel est incompatible avec les emplois, professions ou occupations complémentaires suivants, même non rémunérés, qui sont exercés, soit dans une entreprise privée sans but lucratif, soit au sein d'une association de fait, soit, le cas échéant, auprès de particuliers :

- être membre opérationnel d'un service de secours ou être ambulancier;

---

<sup>58</sup> La liste des allocations et indemnités peut être consultée sur le site internet [www.ssgpi.be](http://www.ssgpi.be), en suivant les options Employeur (ou Membre du personnel) > Votre traitement > Module de calcul (sous la rubrique « Les montants indexés »). De plus, un Manuel complet et régulièrement mis à jour comporte l'ensemble des informations concernant chacune des allocations et indemnités. Il peut être consulté sur le même site en suivant les options Employeur (ou Membre du personnel) > Manuels > Manuel d'administration financière du personnel.

- en tant que membre du personnel dirigeant ou enseignant d'une école de conduite agréée, donner des cours pratiques de conduite de véhicules sur la voie publique;
- exercer la fonction de garde champêtre particulier.

200. S'agissant de l'exercice d'activités accessoires, le principe général jusqu'au 31 août 2018 était l'interdiction, sauf autorisation de l'exercice d'activités particulières. La pratique d'autorisation de ces activités était restrictive. Le système a opéré un revirement complet à compter de cette date, le principe étant désormais l'autorisation de l'exercice d'activités accessoires, sauf exception.

201. L'art. 135 de la LPI prescrit que le membre du personnel du cadre opérationnel communique au préalable au commissaire général toute occupation non incompatible qu'il entend exercer. Le commissaire général – qui a en pratique délégué cette compétence à la Directrice du Personnel – peut, dans les 45 jours suivant la réception de la communication et après avoir recueilli l'avis, selon le cas, du directeur général qui dirige la direction générale sous l'autorité de laquelle le demandeur exerce sa fonction ou du chef de corps, par une décision motivée :

- refuser l'exercice de l'occupation communiquée, dans le cadre des directives données par le ministre de l'Intérieur;
- soumettre l'exercice de l'occupation communiquée à certaines conditions relatives à l'intérêt du service et à la dignité de l'état de membre du personnel.

202. A l'expiration du délai de 45 jours et sauf en cas de refus, l'exercice de l'activité accessoire communiquée est autorisé. Selon les informations communiquées à l'EEG, depuis le changement législatif, seules 3 demandes d'activités accessoires sur 250 ont été refusées et ces demandes concernaient des activités légalement incompatibles.

203. Ce passage d'un régime d'interdiction des activités accessoires sauf exception à un régime d'autorisation presque totale a été expliqué à l'EEG comme étant la conséquence de l'intégration dans la police du service des agents de sûreté de l'Etat, qui avaient un régime d'activités accessoires plus favorable. Cette mesure, demandée par un syndicat, a été unanimement critiquée lors de la visite sur place, y compris par les autres syndicats.

204. L'EEG ne peut que souscrire à ces critiques, car le nouveau régime d'autorisation pose de nombreuses questions sous l'angle de la prévention des conflits d'intérêts, de la gestion du temps de travail, de l'encadrement et du contrôle. En l'absence de critères venant guider l'octroi ou non de l'autorisation des activités accessoires, toutes les demandes sont à l'heure actuelle acceptées. Il a été confirmé à l'EEG qu'un risque de conflit d'intérêt ne suffirait pas à interdire une activité accessoire. Elle a aussi eu connaissance d'un cas de bagarre entre policiers sur une question de prolongation des heures de service, qui venait porter atteinte à l'exercice d'une activité accessoire. L'EEG estime que fondamentalement, les policiers devraient se consacrer entièrement à leurs fonctions – sans exclure le temps partiel –, des exceptions restant possibles. Le principe inverse récemment instauré donne un signal dommageable à la crédibilité de l'institution. Par conséquent, **le GRECO recommande que des critères objectifs et transparents encadrent strictement les possibilités d'activités accessoires et qu'un régime de contrôle effectif soit assuré.** A la lumière de ces critères, le code de déontologie devra également être mis à jour, puisque le texte du code, datant de 2006, reflète le régime antérieur d'interdiction. Une recommandation en ce sens figure au paragraphe 166.

205. La détention d'intérêts financiers ne fait pas l'objet d'une réglementation spécifique.

## *Cadeaux*

206. Selon le point 26 du Code de déontologie, « il est interdit aux membres du personnel de solliciter, d'exiger ou d'accepter, directement ou par personne interposée, même en dehors de leurs fonctions, mais en raison de celles-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques. Ils peuvent cependant accepter de petits cadeaux symboliques qui leur sont proposés en raison de leur fonction ou de l'exécution de leurs devoirs ». L'article 130.3 de la LPI ne prévoit, par contre, aucune exception à l'interdiction d'accepter des dons, gratifications et avantages.

207. Une note sur les missions à l'étranger renvoie au point 26 du Code et pose que des cadeaux symboliques peuvent être donnés ou offerts. Cette note précise que le code de déontologie ne définit pas la notion de cadeau symbolique, ni de valeur de référence. Elle renvoie pour des exemples de cadeaux symboliques à la Recommandation No. R(2000)10 du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics. La note prévoit aussi que certains cadeaux de plus grande valeur peuvent être offerts ou reçus pour des raisons culturelles, protocolaires ou diplomatiques. Lorsque de tels cadeaux ne peuvent être refusés de manière diplomatique, ils doivent être déclarés par écrit et sont inventoriés et conservés au niveau de la direction générale concernée, du service social ou du centre historique de la police. Enfin, en cas de doute sur l'attitude à avoir, la problématique peut être soumise pour avis au Service CG/Intégrité.

208. L'EEG constate que la note sur les missions à l'étranger est plus complète sur la question des cadeaux que le code de déontologie, bien que son champ d'application soit plus restreint. Les idées qu'elle contient mériteraient donc de trouver leur place dans le futur code de déontologie - et son commentaire - mis à jour. L'EEG renvoie à ce sujet à sa recommandation au paragraphe 166. En outre, la note permet, dans certaines circonstances, l'acceptation et la déclaration de cadeaux de plus grande valeur que des cadeaux symboliques, ce dont le code de déontologie ne fait pas mention. La LPI, quant à elle, ne prévoit aucune exception à l'interdiction d'acceptation des cadeaux. Les textes devraient être harmonisés sur ce point. Enfin, les règles applicables devraient être complétées sur certains points, comme la question de savoir qui détermine si un cadeau est symbolique. L'ajout de critères quantitatifs, même à titre indicatif, et de la procédure à suivre pour déclarer et évaluer un cadeau seraient également bienvenus.

## *Utilisation abusive de ressources publiques*

209. Le point 27 du Code de déontologie précise que : « Sans préjudice d'une directive spécifique en la matière, les membres du personnel se gardent de faire usage à des fins privées des moyens tels véhicules, matériel ou logiciels qui sont mis à leur disposition par l'organisation policière. » Le point 42 du Code prévoit, quant à lui, que : « les membres du personnel prennent soin, en bon père de famille, du matériel, des pièces d'équipement, des véhicules, des locaux et des logiciels qui sont mis à leur disposition. Dans cet esprit, ils préviennent les dégradations et évitent les frais inutiles ainsi que le gaspillage. Ils prennent les dispositions nécessaires pour éviter le vol, l'usage abusif ou la dégradation du matériel, des pièces d'équipement, des véhicules et des armes de service et toute intrusion dans les locaux des services de police ainsi que dans les logiciels ».

## *Contacts avec des tiers, données confidentielles*

210. Il n'existe aucune disposition spécifique réglant les contacts avec des tiers hors des procédures officielles.

211. Les policiers sont tenus au secret professionnel, au secret de l'enquête et au devoir de discrétion (points 34 à 37 et point 54 du Code de déontologie, art. 131 de la LPI, art. 48 de la loi

du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police, art. 28quinquies, §1 et 57, §1 du Code d'instruction criminelle et art. 458 du Code pénal).

#### *Restrictions après la cessation de fonctions*

212. Une période de latence de cinq ans s'applique à l'exercice de la profession de détective privé pour les anciens membres des services de police (art. 3, §1, 5°, de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé). De même, les anciens membres de la police sont soumis à une période de latence de trois ans pour l'exercice de fonctions dans la sécurité privée (art. 61, 11°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière). Le secret professionnel continue à s'appliquer après la cessation de fonctions (point 34 du Code de déontologie)

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

213. Le personnel de la police fédérale n'est pas soumis à des obligations de déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts, hormis aux autorités fiscales.

214. L'EEG note que l'obligation de déclaration financière peut jouer un rôle de prévention des risques de corruption dans la police, par exemple pour les postes haut placés ou pour les agents s'occupant de la passation des marchés publics, qui peuvent être plus susceptibles à la corruption. Il semblerait approprié d'introduire au moins de telles déclarations pour les postes les plus à risque de conflits d'intérêts et de corruption. Par conséquent, **le GRECO recommande d'envisager d'introduire une obligation de déclaration des avoirs/intérêts vis-à-vis des postes de direction et/ou de certains postes à risques au sein de la police, en vue de l'introduction de telles règles.**

#### **Contrôle et application de la loi**

##### *Surveillance et contrôle internes*

215. Outre le contrôle hiérarchique, le contrôle interne incombe au service de surveillance du fonctionnement interne et de la qualité (DGR/TIWK), au sein de la Direction générale de la gestion des ressources et de l'information. Ce service, qui existe depuis 2011, souffre d'un sous-effectif important, avec 15 postes pourvus sur un cadre théorique de 26. Seuls trois de ses membres sont des policiers, les autres étant du personnel administratif. Il traite des dossiers disciplinaires au sein de la police intégrée. Il peut s'autosaisir ou être saisi par les organes externes de contrôle, l'Inspection générale (AIG) et le comité permanent de contrôle (Comité P). Il peut mener des enquêtes ou des contrôles sporadiques, mais l'EEG a appris qu'il ne le faisait pas en pratique, du fait de son manque de moyens. Ce service semble se borner à traiter les plaintes reçues et il ne semble même pas pouvoir toutes les traiter. Il n'est pas non plus en mesure de fournir des statistiques sur son activité, alors qu'il existe depuis 2011. De l'avis de nombreux interlocuteurs de l'EEG, ce service ne remplit pas sa mission de contrôle interne, ce qui pose un réel problème pour garantir l'intégrité de la police fédérale. Il en résulte aussi que la capacité d'enquête judiciaire en milieu policier est absente au niveau fédéral. Elle est déléguée à la police locale ou aux services de contrôle externes. L'EEG souligne qu'un service fonctionnel et proactif de contrôle interne est un élément essentiel pour la prévention et la répression de la corruption au sein de la police fédérale. Par conséquent, **le GRECO recommande d'assurer que le contrôle interne soit en mesure de jouer pleinement son rôle, notamment de manière proactive, et de donner un aperçu général pertinent de l'évolution statistique en matière disciplinaire au sein de la police fédérale.**

216. Un autre problème important résulte du fait que la police intégrée n'a pas actuellement connaissance des ouvertures d'enquêtes et des condamnations pénales visant ses membres. La possibilité existe en effet que le procureur et le juge ne connaissent pas la qualité de policier de la personne qui comparaît devant eux, si celle-ci ne l'a pas déclarée et si elle n'apparaît pas dans les éléments du dossier. La justice ne peut donc à son tour pas informer la police qu'un de ses membres est visé par une procédure pénale ou a été condamné et la police ne peut pas tirer les conséquences de ce fait, que ce soit au niveau disciplinaire ou en vue de la mutation ou de la promotion à certains postes. **Le GRECO recommande que les membres de la police soient tenus de communiquer leur qualité de policier lorsqu'ils sont visés par une enquête ou une condamnation pénale et/ou d'informer le service interne compétent de la police intégrée d'une telle enquête ou condamnation.**

217. Tout acte ou comportement, même en dehors de l'exercice de la fonction, qui constitue un manquement aux obligations professionnelles ou qui est de nature à mettre en péril la dignité de la fonction, est une transgression disciplinaire et peut donner lieu à une sanction disciplinaire.

218. Il faut distinguer les autorités disciplinaires ordinaires des autorités disciplinaires supérieures. Les premières sont compétentes pour adopter les sanctions disciplinaires légères tandis que les secondes peuvent infliger aussi bien les sanctions légères que les sanctions lourdes.

Autorités disciplinaires ordinaires		Autorités disciplinaires supérieures	
<i>Police fédérale</i>			
Cadres autres qu'officiers Membres du personnel (MP) < niveau A	<b>Chef de service</b>	Cadres autres qu'officiers MP < niveau A	<b>Directeur général</b>
Officiers MP de niveau A	<b>Directeur général</b>	Officiers MP de niveau A	<b>Ministre de l'Intérieur</b>
Directeurs généraux Commissaire général	<b>Ministres de l'Intérieur et de la Justice agissant conjointement</b>	Directeurs généraux Commissaire général	<b>Ministres de l'Intérieur et de la Justice agissant conjointement</b>
<i>Inspection générale</i>			
Cadre de base Cadre moyen MP < niveau A	<b>Inspecteur général</b>	Tous les membres du personnel	<b>Ministres de l'Intérieur et de la Justice agissant conjointement</b>
Inspecteur général Officiers MP de niveau A	<b>Ministres de l'Intérieur et de la Justice agissant conjointement</b>		

219. Les sanctions disciplinaires légères sont :

- l'avertissement;
- le blâme;

220. Les sanctions disciplinaires lourdes sont :

- la retenue de traitement;
- la suspension par mesure disciplinaire de maximum trois mois;
- la rétrogradation dans l'échelle de traitement;



- la démission d'office;
- la révocation.

221. Le membre du personnel mis en cause ou son représentant peut introduire un mémoire en défense. Dans ce mémoire, il peut demander à être entendu oralement et demander l'audition de témoins. Il peut également déposer des pièces. Dans certains cas, l'avis de certaines autorités – Procureur du Roi, Procureur fédéral, ministre de la Justice – doit être recueilli par l'autorité disciplinaire supérieure avant d'infliger une sanction lourde. Sur la base du dossier complet, l'autorité disciplinaire rend sa décision : classement sans suite, sanction disciplinaire légère ou sanction disciplinaire lourde.

222. Une requête en reconsidération est possible pour les sanctions lourdes devant le Conseil de discipline. Le Conseil de discipline est un organe permanent à l'échelon national qui a une compétence purement consultative. Il comporte une ou plusieurs chambres francophones, une ou plusieurs chambres néerlandophones et une chambre germanophone, en fonction du volume des affaires. Chaque chambre est composée : d'un président, magistrat du siège désigné par le Roi pour cinq ans ; d'un assesseur du même cadre que le comparant (opérationnel ou CAlog), désigné pour deux ans conjointement par le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice ; d'un assesseur désigné pour deux ans par le ministre de l'Intérieur et qui n'est ni membre d'un service de police, ni membre d'un cabinet ministériel fédéral.

223. Le membre du personnel concerné, l'autorité disciplinaire supérieure qui a proposé la sanction et l'Inspecteur général sont entendus par le Conseil de discipline, qui rend ensuite un avis. L'autorité disciplinaire n'est pas liée par cet avis mais si elle ne le suit pas, elle doit en indiquer les raisons à l'intéressé qui peut déposer un dernier mémoire. Après réception de ce document le cas échéant, l'autorité disciplinaire supérieure rend sa décision définitive. Un recours est possible devant le Conseil d'Etat pour toutes les sanctions, tant légères que lourdes.

#### *Surveillance et contrôle externes*

224. Le contrôle externe de la police fédérale est exercé entre autres par deux organes (sans préjudice du contrôle des autorités judiciaires): l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale et le Comité permanent de contrôle des services de police.

#### L'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG)

225. L'AIG est un service ministériel autonome placé sous l'autorité directe du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et du ministre de la Justice. Elle travaille dans des locaux distincts de ceux de la police et a un budget et un service informatique propres. Elle est dirigée par un Inspecteur général (IG), assisté d'un adjoint et son effectif est de 63 personnes sur un cadre théorique de 95. L'AIG mène les enquêtes judiciaires dans les dossiers visant le comportement d'un membre de la police – ce qui représente 90% de son activité – effectue des tâches d'inspection, traite les plaintes administratives et développe des activités d'audit et de médiation en appui des services de police.

226. L'EEG note que les effectifs de l'AIG ont diminué de 20% entre 2014 et 2017 et qu'un tiers de son cadre théorique est actuellement non pourvu. Parallèlement, ses missions ont augmenté sans que des moyens supplémentaires ne lui aient été octroyés. En ligne avec ses remarques générales sur le manque de moyens dans la police fédérale, l'EEG encourage les autorités à s'assurer que l'AIG dispose des moyens financiers, personnels et techniques adéquats pour remplir toutes ses missions.

227. L'IG et les IG adjoints sont désignés à ces emplois par le Roi pour un mandat renouvelable de cinq ans, sur proposition conjointe des ministres de la Justice et de l'Intérieur. Les autres membres de l'AIG sont nommés, selon leur fonction, par le Roi ou le ministre de l'Intérieur. Tout candidat à l'AIG doit entre autres compter au moins 10 ans de service dans la police intégrée et être de conduite irréprochable.

228. Les membres de l'AIG possèdent un droit d'inspection général et permanent. Ils peuvent librement entendre les membres des services de police, accéder aux lieux où ils exercent leurs fonctions, avoir copie de tous les documents et objets utiles à leurs missions. L'AIG dispose d'un droit d'évocation de toutes les plaintes et dénonciations adressées aux services de police.

229. L'AIG agit soit :

- d'initiative ;
- sur ordre du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur ou du ministre de la Justice ;
- à la demande des autorités judiciaires, plus particulièrement du procureur fédéral, des procureurs généraux et/ou des procureurs du Roi ;
- à la demande des autorités administratives ;
- à la demande du Conseil fédéral de police ;
- à la demande d'un chef de corps de police locale ;
- à la demande du Commissaire général ainsi que des directeurs généraux de la police fédérale ;
- à la demande de tout membre de la police intégrée ou d'une organisation syndicale ;
- à la demande d'un citoyen.

230. L'AIG soumet le résultat de ses inspections et audits au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, au ministre de la Justice et à l'autorité qui l'a saisie. Elle peut adresser des recommandations pour remédier aux difficultés constatées et améliorer le fonctionnement du service concerné. Elle est informée par écrit des suites données à ses recommandations. Si des faits de nature à entraîner une procédure disciplinaire ou judiciaire sont constatés à l'occasion de l'exécution de ses missions, l'AIG en donne connaissance à l'autorité compétente.

231. En outre, par ses missions statutaires, l'Inspecteur général veille à l'intégrité des membres du personnel avant le début de leur carrière : il évalue celle-ci lors des stages probatoires, des évaluations professionnelles, de l'accession au grade de CDP, de l'attribution des fonctions à mandat ainsi que lors de ses expertises disciplinaires.

#### Le comité permanent de contrôle des services de police (Comité P)

232. Institué par la loi du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement, le Comité P est un organe de contrôle externe des services de police placé sous l'égide du Parlement fédéral. Il veille en particulier à la manière dont l'efficacité et la coordination des services de police sont réalisées ainsi qu'à la façon dont les libertés et les droits fondamentaux des citoyens sont respectés par les services de police.

233. Le Comité P est composé d'un collège décisionnel composé de 5 membres, dénommé le « Comité permanent P », qui est assisté dans ses tâches par un service d'enquêtes, dénommé le « Service d'enquêtes P », et appuyé par un service administratif.

234. Les membres du Comité permanent P sont nommés par le Parlement pour un mandat renouvelable de six ans. Pour être nommés, ils doivent posséder une expérience pertinente d'au moins 7 ans dans des fonctions proches du fonctionnement, des activités et de l'organisation des services de police ou des services de renseignements et avoir exercé des fonctions à un niveau de responsabilité élevé. Le Comité permanent P est obligatoirement présidé par un magistrat détaché de l'ordre judiciaire. Ses membres jouissent d'un statut identique à celui des conseillers de la Cour des comptes.

235. Le Service d'enquêtes P remplit des missions de contrôle et des missions judiciaires. Dans l'exercice de ces dernières, il est soumis à la surveillance des autorités judiciaires et non plus à celle du Comité permanent P. Le Service d'enquêtes P est dirigé par un directeur général, assisté de deux directeurs adjoints, qui sont nommés – et révoqués – par le Comité permanent P pour un mandat renouvelable de cinq ans. L'effectif du Service d'enquêtes P est de 43 personnes sur un cadre théorique de 52 membres.

236. Le service administratif est dirigé par un greffier, nommé par la Chambre des représentants, qui peut le révoquer. Il compte 31 membres sur un cadre théorique de 36 et est composé de trois sections : la section « appui », la section « gestion des données » et la section « plaintes ».

237. Les membres du Comité P et de ses services subordonnés sont soumis au secret professionnel, à des règles d'incompatibilité et de récusation en cas de conflits d'intérêts.

238. Le Comité permanent P jouit d'une pleine indépendance opérationnelle et peut à tout moment décider d'ouvrir une enquête. Il agit :

- D'initiative ;
- A la demande du Parlement ;
- A la demande du ministre de l'Intérieur (en ce qui concerne l'exercice, par les services de police, des missions de police administrative) ;
- A la demande du ministre de la Justice (en ce qui concerne l'exercice, par les services de police, des missions de police judiciaire) ;
- A la demande de toute autorité compétente ;
- Sur plainte ou dénonciation de quiconque.

239. La finalité des enquêtes de contrôle du comité P est quadruple : il s'agit (1) d'examiner comment les services de police exécutent leurs tâches, (2) de pointer les éventuels manquements ou dysfonctionnements liés au système, aux structures ou aux méthodes ; (3) de formuler des conclusions accompagnées de propositions et de recommandations au profit des services de police et des autorités et enfin, (4) d'assurer le monitoring de la mise en œuvre des recommandations formulées.

240. Les rapports d'enquêtes du Comité permanent P sont communiqués au parlement et aux autorités compétentes et sont en principe rendus publics. Dans une seconde phase, le Comité permanent P est amené à évaluer le suivi donné aux conclusions et recommandations formulées et à communiquer à nouveau son rapport de suivi au Parlement et aux autorités compétentes. A nouveau, le rapport est en principe rendu public.

241. Dans le cadre de l'exécution d'enquêtes de contrôle et d'enquêtes subséquentes à une plainte ou une dénonciation, le Comité P dispose de différents moyens d'investigation : audition de toute personne, y compris sur des faits couverts par le secret professionnel (sauf pour les faits

qui concernent une information ou une instruction judiciaire en cours); réquisition de la collaboration d'experts ou d'interprètes; réquisition de l'assistance de la force publique; recherche en tous lieux où des policiers exercent leurs fonctions; saisie de tous les objets et documents utiles à l'enquête; imposition de délais de réponse contraignants aux services de police ou à leurs membres; obligation légale faite à plusieurs autorités de communiquer diverses informations au Comité P.

242. En revanche, lorsqu'ils remplissent une mission de police judiciaire, les membres du service d'enquêtes P se conforment au Code d'instruction criminelle et aux lois particulières relatives aux pouvoirs des officiers de police judiciaire, dont ils ont la qualité. Ainsi, d'initiative ou sur réquisition du procureur du Roi ou du juge d'instruction compétent, le Service d'enquêtes P effectue, en concurrence avec les autres officiers et agents de police judiciaire et même avec un droit de préemption sur ceux-ci, les enquêtes sur les crimes et délits commis imputés à des membres des services de police.

243. Le Comité P ne dispose pas de compétence disciplinaire à l'égard des membres de la police intégrée. Le président du Comité permanent P dispose néanmoins d'un droit d'injonction positif envers les autorités disciplinaires. Ainsi, lorsqu'une autorité disciplinaire est informée par le président du Comité permanent P de faits qui peuvent constituer une infraction disciplinaire, elle doit examiner si ces faits sont susceptibles d'entraîner une procédure disciplinaire et informer le président du Comité permanent P des suites données à leur information. Si l'autorité disciplinaire ordinaire décide de ne pas poursuivre, le président du Comité permanent P peut porter l'affaire devant l'autorité disciplinaire supérieure. Par ailleurs, lorsqu'un membre du Service d'enquêtes P constate, à l'occasion d'une enquête, des faits qui pourraient constituer une faute disciplinaire, le directeur général du Service d'enquêtes P en donne immédiatement connaissance à l'autorité disciplinaire compétente.

244. L'AIG et le Comité P ont conclu le 16 juin 2016 un protocole d'accord réglant les échanges d'informations et la collaboration entre les deux institutions. Celui-ci prévoit notamment une répartition des tâches, une concertation et un échange d'informations pour les missions qui comportent des risques de double-emploi et de chevauchement. Une directive ministérielle du 22 septembre 2011 organisant la répartition des tâches en matière de missions de police judiciaire pour des infractions impliquant des fonctionnaires de police prévoit quant à elle les principes d'attribution des enquêtes concernant ces infractions. Cette directive fait traiter prioritairement par le Comité P les infractions de corruption impliquant des policiers, lorsque celles-ci sont commises en association de malfaiteurs ou en organisation criminelle. Malgré ces documents, plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont relevé que la répartition des rôles entre l'AIG et le Comité P n'était pas toujours très claire, notamment pour les policiers souhaitant rapporter une violation qui ne sauraient pas à quel organe s'adresser.

#### *Surveillance exercée par le public et la société civile*

245. Le public et la société civile souhaitant déposer une plainte ou signaler des faits impliquant un policier peuvent s'adresser au Comité P, à l'AIG, au Procureur du Roi, aux juges d'instruction ou à la hiérarchie du policier.

246. L'AIG et le Comité P en particulier peuvent recevoir les plaintes par plusieurs canaux (lettre, courrier, téléphone). Un formulaire de plainte à télécharger et à envoyer par mail ou courrier postal est notamment disponible sur le site de l'AIG. Les plaintes sont ensuite orientées vers l'instance la mieux à même de les traiter, à savoir les autorités judiciaires, le service d'enquêtes P ou la ligne hiérarchique compétente. Il n'y a pas d'exigences de forme ni de frais pour les plaintes

et les plaintes anonymes sont parfois acceptées. Les plaintes sont ensuite orientées vers l'instance la mieux à même de les traiter, à savoir les autorités judiciaires, le service d'enquêtes P, l'AIG ou la ligne hiérarchique compétente. La décision de clôture d'une enquête est transmise, avec ses résultats, au plaignant.

247. Le Comité P et l'AIG ont développé une base de données dénommée « KLFP » (KlachtenFiche-FichePlaintes) relative aux plaintes et dénonciations à l'encontre de personnels de police reçues par les services de police. Il s'agit d'une application disponible sur le réseau des services de police, qui a pour but de leur permettre de communiquer électroniquement au Comité P et à l'Inspection générale les informations dont ils disposent concernant les plaintes reçues à leur niveau. D'après les informations recueillies par l'EEG, les services de police n'ont pas l'obligation d'alimenter cette banque de données et tous ne le font pas. Elle ne donne donc qu'une vue partielle des plaintes. L'AIG et le Comité P travaillent à la simplifier. Dans ce cadre, l'EEG encourage les autorités à faire en sorte que l'alimentation de la base de données KLFP soit plus rigoureuse et systématique, afin que les organes de contrôle bénéficient d'une information plus complète concernant les plaintes déposées contre des policiers.

#### *Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte*

248. La loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel (voir paragraphes 130 et suivants de ce rapport) a été modifiée le 8 mai 2019 afin d'étendre expressément son champ d'application à l'ensemble de la police intégrée.

249. Cette modification, qui est entrée en vigueur le 17 juin 2019, vient clarifier la situation antérieure. En effet, il n'était pas clair si la loi de 2013 était applicable à la police intégrée et le Centre Intégrité du Médiateur Fédéral (CINT), compétent pour recevoir les dénonciations, n'en avait reçu aucune émanant de la police. Les policiers lanceurs d'alerte s'adressaient plutôt au Comité P, mais ne bénéficiaient d'aucune protection autre que la possibilité de faire une dénonciation anonyme.

250. La modification législative du 8 mai 2019 prévoit une nouvelle procédure à l'attention des membres du personnel de la police intégrée en ce qui concerne la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein de la police intégrée. Un nouveau système est à utiliser pour faire une telle dénonciation, dont le comité P constitue la composante externe lorsque le lanceur d'alerte est un fonctionnaire de police. Parmi les autres avancées, l'allongement de la durée de protection des lanceurs d'alerte, qui passe de deux à trois ans, la possibilité pour d'anciens membres du personnel qui ont quitté le service depuis moins de deux ans de faire appel à ce dispositif et la possibilité offerte aux lanceurs d'alerte et à toute personne associée à l'enquête relative à une dénonciation d'être affecté temporairement et sous condition à un autre service ou à une autre organisation fédérale. L'EEG salue les efforts du législateur belge en vue de mieux protéger les lanceurs d'alerte.

251. S'agissant de l'obligation de signalement, la loi du 15 septembre 2013 dispense le membre du personnel ayant eu connaissance d'un crime ou d'un délit de l'obligation d'en avertir le procureur du Roi, visée à l'article 29 du Code d'instruction criminelle<sup>59</sup>. Cette obligation est transférée aux personnes de confiance intégrité (PCI), au Comité P et au CINT, qui, dans le cadre

---

<sup>59</sup>La loi du 15 septembre 2013 n'exonère cependant pas les fonctionnaires de police de l'application de l'article 40 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (rédaction de procès-verbaux à l'occasion de plaintes, constatations et dénonciations) dont la méconnaissance est sanctionnée pénalement.

du traitement d'un signalement, sont tenus d'informer le procureur du Roi en cas de connaissance d'un crime ou d'un délit potentiel.

252. En outre, le point 13 du Code de déontologie prévoit qu'en cas de constat de « violations graves des règles déontologiques pouvant entraîner un préjudice grave ou irréparable » par des membres du personnel, ils doivent prendre toutes disposition utile pour les faire cesser. Le paragraphe 2 de ce point précise que s'ils sont témoins directs d'actes délictueux ou dangereux, violences illégitimes ou traitements inhumains, ils doivent les faire cesser et porter les faits à la connaissance de l'autorité compétente. L'EEG constate que ce point n'établit pas une obligation générale de signalement des manquements déontologiques et il invite les autorités belges à combler cette lacune dans le cadre de la mise à jour du Code de déontologie recommandée au paragraphe 166.

#### *Poursuites pénales et immunité*

253. Les membres de la police fédérale ne jouissent d'aucune immunité. Ils sont soumis à la procédure pénale ordinaire.

#### *Statistiques*

### **Tableau 1 : Nombre de plaintes déposées directement au Comité P visant des policiers pour des faits de corruption pour la période 2013 – 2017 et orientation**

Remarques préalables :

(1) Lors de leur encodage dans la base de données du Comité P, les allégations contenues dans les plaintes font l'objet d'une qualification en fonction de codes prédéterminés. Le(s) code(s) attribué(s) reflète(nt) la qualification des faits tels qu'ils sont allégués par le plaignant et n'est/ne sont pas modifié(s) par la suite en fonction des résultats de l'enquête. Il est donc important de souligner que les données chiffrées communiquées ci-après ne peuvent donc pas être considérées comme reflétant nécessairement des faits réellement avérés.

(2) Etant donné que les plaintes comportent souvent plusieurs doléances, plusieurs codes de qualification des faits peuvent être utilisés au sein d'un même dossier de plainte.

<b>CORRUPTION</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Nombre de plaintes</b>	2	2	7	5	4	20
<b>Nombre total de plaintes pour tout motif</b>	2885	2771	2561	2663	2733	
<b>Orientations<sup>60</sup> :</b>						
Classement sans suite/ incompétence rationae materiae	0	1	2	2	1	6
Parquet	1	0	4	2	1	8
Corps de police	0	0	1	2	1	4
Service d'enquêtes P	1	1	1	1	1	5

<sup>60</sup> Un même dossier de plainte peut recevoir plusieurs orientations, car il comprend fréquemment plusieurs doléances. Cela explique que le nombre total des orientations ne correspond pas nécessairement au nombre total des dossiers.

**Tableau 2 : Nombre de plaintes déposées directement au Comité P visant des policiers pour des faits d'« actes incompatibles avec la profession-cumul d'activités »<sup>61</sup> pour la période 2013 – 2017 et orientation**

CUMUL D'ACTIVITÉS	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Nombre de plaintes	8	12	10	7	3	40
Nombre total de plaintes pour tout motif	2885	2771	2561	2663	2733	
<b>Orientations :</b>						
Classement sans suite/ incompétence rationae materiae	3	2	1	1	0	7
Parquet	1	2	2	2	0	7
Corps de police	3	4	5	4	3	19
Service d'enquêtes P	3	6	4	3	0	16

**Tableau 3 : Nombre d'enquêtes judiciaires confiées au Service d'enquêtes P visant des policiers pour des faits de corruption pour la période 2013 – 2017**

CORRUPTION	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'enquêtes pour des faits de corruption	7	3	7	4	1
Nombre total d'enquêtes	128	113	130	127	138

**Tableau 4 : Jugements et arrêts visant des policiers pour des faits de corruption communiqués au Comité P pour la période 2013 - 2017 au titre de l'article 14, 1<sup>er</sup> al. de la loi organique du 18 juillet 1991**

Remarque préalable : Bien qu'il s'agisse d'une obligation légale, le Comité P a pu constater à plusieurs reprises que tous les jugements et arrêts visant des policiers ne lui sont pas communiqués<sup>62</sup>. Il s'agit dès lors ici d'un aperçu très relatif de la situation.

CORRUPTION	2013		2014		2015		2016		2017	
	Pas établi	Établi	Pas établi	Établi	Pas établi	Établi	Pas établi	Établi	Pas établi	Établi
Jugements et arrêts art. 14, 1 <sup>er</sup> al.	0	0	7	3	4	0	3	1	10	0

<sup>61</sup> Est visé ici l'exercice d'activités accessoires.

<sup>62</sup> Le Comité P suit également activement la presse quotidienne. Lorsqu'il y est fait état d'une affaire judiciaire concernant un policier, il ne manque pas de s'enquérir auprès des instances judiciaires de la décision rendue.

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

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

*En ce qui concerne les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)*

- (i) (i) d'encadrer les conditions de recrutement direct et d'emploi des membres des organes stratégiques/cabinets au regard des risques relatifs à l'intégrité et aux conflits d'intérêts et (ii) que les noms et fonctions de tous les « collaborateurs de fond » soient publiés sur les sites internet du gouvernement (paragraphe 36) ;**
- (ii) d'élaborer, sur la base d'une analyse des risques, une stratégie coordonnée visant à promouvoir l'intégrité des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 40) ;**
- (iii) (i) d'adopter un code de déontologie à l'intention des ministres et de s'assurer que les membres des organes stratégiques/cabinets bénéficient d'un cadre déontologique clair et harmonisé et (ii) que ce/ces code(s) soi(en)t assorti(s) d'un mécanisme de supervision et de sanction (paragraphe 45) ;**
- (iv) (i) de s'assurer que toutes les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif aient accès à un mécanisme de promotion et de sensibilisation à l'intégrité comprenant un conseil confidentiel ; (ii) que ces personnes bénéficient d'une formation dès leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite (paragraphe 49) ;**
- (v) de s'assurer que les organes stratégiques/cabinets soient clairement soumis au champ d'application de la loi relative à la publicité de l'administration (paragraphe 53) ;**
- (vi) de s'assurer que les dossiers du gouvernement, des ministres et de leurs organes stratégiques/cabinets soient conservés de manière appropriée et qu'ils soient disponibles pour leurs successeurs afin d'assurer la bonne marche des affaires (paragraphe 54) ;**
- (vii) (i) d'assurer un niveau approprié de consultation publique sur les projets de loi émanant du gouvernement et (ii) que le résultat des consultations publiques soit publié en ligne en temps opportun et facilement accessible (paragraphe 57) ;**
- (viii) (i) d'introduire des règles et lignes directrices relatives à la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif gèrent leurs contacts avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer les processus et les décisions du gouvernement ; et (ii) renforcer la transparence sur l'objet de ces contacts, comme l'identité des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) la rencontre a eu lieu et l'objet précis de ces discussions (paragraphe 60) ;**



- (ix) qu'une exigence de signalement ad hoc soit introduite à l'égard des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif lorsque surviennent des situations de conflit entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles (paragraphe 77) ;**
- (x) d'établir des règles complètes en matière de cadeaux et autres avantages pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, sous la forme de directives pratiques pertinentes, de l'obligation de déclaration des cadeaux et autres avantages et d'information du public (paragraphe 84) ;**
- (xi) (i) d'établir une obligation d'informer, durant une certaine période, un organe approprié de toute nouvelle activité professionnelle entreprise par une personne occupant de hautes fonctions de l'exécutif ; (ii) et, après analyse, encadrer ou prohiber, le cas échéant, ladite activité pour écarter tout soupçon de conflit d'intérêt lorsqu'elle intervient dans un domaine relevant d'un régime d'autorisation ou de surveillance par l'entité que quitte cette personne (paragraphe 89) ;**
- (xii) (i) que le régime des déclarations publiées des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif inclue également des informations pertinentes sur leur patrimoine, y compris des éléments du passif, ainsi que leurs activités antérieures et leurs activités accessoires ; (ii) d'envisager d'inclure également des informations sur les conjoints et les membres dépendants de la famille de ces personnes (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement vocation à être rendues publiques) (paragraphe 96) ;**
- (xiii) que les modalités de déclaration et de contrôle soient profondément remaniées afin d'assurer une publication plus rapide, ainsi qu'un contrôle proactif et effectif, de ces déclarations (paragraphe 106) ;**
- (xiv) que les organes stratégiques/cabinets soient soumis au champ d'application de la loi relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel (paragraphe 128) ;**

*En ce qui concerne les services de répression (police et garde-frontière)*

- (xv) que les ressources humaines effectives du Service Commissariat Général/intégrité soient renforcées (paragraphe 153) ;**
- (xvi) que le code de déontologie soit actualisé et que des dispositions soient prises pour qu'une mise à jour régulière puisse avoir lieu à l'avenir (paragraphe 167) ;**
- (xvii) de mener une étude sur les moyens de renforcer la stabilité du cadre dirigeant de la police fédérale en vue de prendre des mesures à cette fin (paragraphe 177) ;**
- (xviii) qu'un contrôle d'intégrité des candidats soit mis en place dans le cadre de la mobilité et de la promotion – y compris vers des fonctions à mandat – ainsi qu'à intervalles réguliers au cours de la carrière (paragraphe 182) ;**

- (xix) que des critères objectifs et transparents encadrent strictement les possibilités d'activités accessoires et qu'un régime de contrôle effectif soit assuré (paragraphe 204) ;**
- (xx) d'envisager d'introduire une obligation de déclaration des avoirs/intérêts vis-à-vis des postes de direction et/ou de certains postes à risques au sein de la police, en vue de l'introduction de telles règles (paragraphe 214) ;**
- (xxi) d'assurer que le contrôle interne soit en mesure de jouer pleinement son rôle, notamment de manière proactive, et de donner un aperçu général pertinent de l'évolution statistique en matière disciplinaire au sein de la police fédérale (paragraphe 215) ;**
- (xxii) que les membres de la police soient tenus de communiquer leur qualité de policier lorsqu'ils sont visés par une enquête ou une condamnation pénale et/ou d'informer le service interne compétent de la police intégrée d'une telle enquête ou condamnation (paragraphe 216).**

255. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Belgique à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2021. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.

256. Le GRECO invite les autorités de la Belgique à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à le faire traduire dans les autres langues nationales et à rendre ces traductions publiques.



---

## Le GRECO

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

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

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

---